

DOCUMENT DE TRAVAIL

LA FORMATION COMME POLITIQUE
D'ACTIVATION DES CHÔMEURS :
ANALYSE DES RÉSEAUX LOCAUX
DE MISE EN ŒUVRE DANS LE CAS SUISSE

OLIVIER GIRAUD

N° 71

novembre 2006

**CENTRE
D'ÉTUDES
DE L'EMPLOI**

«LE DESCARTES I»
29, PROMENADE MICHEL SIMON
93166 NOISY-LE-GRAND CEDEX
TÉL. 01 45 92 68 00 FAX 01 49 31 02 44
MÉL. cee@cee.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

La formation comme politique d'activation
des chômeurs :
analyse des réseaux locaux
de mise en œuvre dans le cas suisse

OLIVIER GIRAUD

olivier.giraud@cmb.hu-berlin.de

Centre d'études de l'emploi / CNRS

DOCUMENT DE TRAVAIL

N° 71

novembre 2006

ISSN 1629-7997
ISBN 2-11-096189-9

LA FORMATION COMME POLITIQUE D'ACTIVATION DES CHÔMEURS : ANALYSE DES RÉSEAUX LOCAUX DE MISE EN ŒUVRE DANS LE CAS SUISSE

Olivier Giraud

RESUME

Le présent texte propose une analyse des divergences et des conflits d'interprétation des politiques d'activation des chômeurs à l'exemple des discours et des usages des politiques de formation développées dans le contexte du fédéralisme suisse¹. Le caractère polysémique de la notion d'activation attachée aux politiques de la formation et de l'emploi rend possible des conflits d'interprétation du rôle de ces mesures et de leur mise en œuvre. La décentralisation d'un système politique suppose l'existence d'arènes de pouvoir autonomes les unes par rapport aux autres qui sont autant d'espaces potentiels permettant le développement de tels conflits d'interprétation, mais aussi de formes contrastées de mise en œuvre.

Mots-clefs : Activation, politiques de l'emploi, fédéralisme, mise en œuvre, discours, Suisse, formation, contrôle des chômeurs.

Training as an activation policy? Implementation analysis by Swiss local actors

Abstract

This article provides an analysis of the conflicts in interpretation about unemployed activation policies in the cases of both the discourses and the uses made of training policies in the context of Swiss federalism. The ambivalence of the notion of activation creates confusion and opens room for conflict in interpretation about the role of training and employment schemes and the about the conditions for implementing these schemes. The decentralization of a political system implies a high level in autonomy of different power arenas. This autonomy opens again room for potential development of such conflicts of interpretation as well as for a high variety in the implementation forms.

Key words: *Activation, labour market policies, federalism, implementation study, policy discourse, Switzerland, vocational training, control of the unemployed.*

¹ Les résultats de recherche présentés ici ont été financés dans le cadre du Programme National de Recherche n° 43 du Fonds National de la Recherche Scientifique (Berne), intitulé « Formation et emploi ». La recherche fait l'objet d'une présentation détaillée dans l'encadré 1. Monica Battaglini (IES, Genève), Virgile Perret (IEPI-Université de Lausanne) et Marc Helbling (PWI-Université de 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.

Le système politique suisse, connu pour être l'un des plus décentralisés du monde occidental, permet précisément d'analyser les mécanismes qui permettent à des systèmes d'acteurs territorialisés de réinterpréter des normes définies dans une arène centralisée. Si cette question apparaît d'une importance cruciale surtout dans les pays fédéraux, la territorialisation des programmes d'action publique gagne de l'importance au fur et à mesure que les différents systèmes institutionnels se décentralisent en Europe. La France connaît en la matière un rattrapage important dans les domaines de la formation et de l'emploi (Bel, Méhaut, Mériaux 2003 ; Berthet, 2005). La construction d'un niveau de régulation supranational européen renforce encore l'intérêt du cas suisse. La configuration politique et institutionnelle de ce pays est en l'occurrence une évocation intéressante du processus de construction d'une forme d'État fédéral européen. La Suisse est en effet un système fédéral décentralisé, constitué sur la base d'une multiplicité de clivages – linguistiques, religieux, politiques, ville / campagne, etc. –, et caractérisé par de fortes disparités politiques, économiques et sociales.

Comme c'est d'ailleurs le cas dans l'Union européenne (Barbier 2005), les nouvelles politiques de l'emploi en Suisse se réfèrent largement à la notion d'activation. Le caractère polysémique de cette notion est souvent perçu comme une imprécision, ouvrant la voie à des ambiguïtés, voire à des contradictions. Les politiques suisses de l'emploi, comme cela a pu être remarqué aussi dans le contexte européen (Barbier, 2004), donnent ainsi lieu à des conflits d'interprétation, qui se révèlent notamment à travers une analyse de la mise en œuvre dans les différents contextes régionaux, des dispositifs définis au niveau central.

Après une introduction aux spécificités du marché du travail et des réformes les plus récentes des politiques pour l'emploi de la Suisse, notre contribution examine de façon approfondie les variations constatées dans les modes de mise en œuvre des politiques pour l'emploi dans les différents cantons suisses au début des années 2000. La réflexion sera conclue par l'examen des fondements des disparités dans les modes de mise en œuvre des politiques de l'emploi en approfondissant les divergences et conflits d'interprétation qui surgissent à propos des instruments de formation dans les politiques de l'emploi.

1. MARCHÉ DU TRAVAIL ET POLITIQUES DE L'EMPLOI EN SUISSE

Le marché du travail suisse est longtemps resté une exception dans le contexte ouest-européen. Apparemment épargné par la crise des années 1970, alors même que l'économie nationale avait détruit plusieurs centaines de milliers d'emplois, ce marché du travail présentait la spécificité de voir la demande de travail s'adapter à l'offre. Le chômage n'augmentait pas en Suisse pour deux raisons principalement : d'une part, parce que les femmes, nouvelles venues et peu légitimes dans l'emploi, et les étrangers, à l'époque rarement titulaires de permis d'établissement², occupaient des positions si fragiles sur le marché du travail qu'ils s'en retiraient en cas de perte d'emploi. Enfin, l'absence de système uniforme et obligatoire d'indemnisation du chômage rendait l'inscription au chômage largement inutile. Progressivement dans les années 80, la Suisse a procédé à des réformes qui ont normalisé la situation du système d'emploi du pays (Schmidt, 1995).

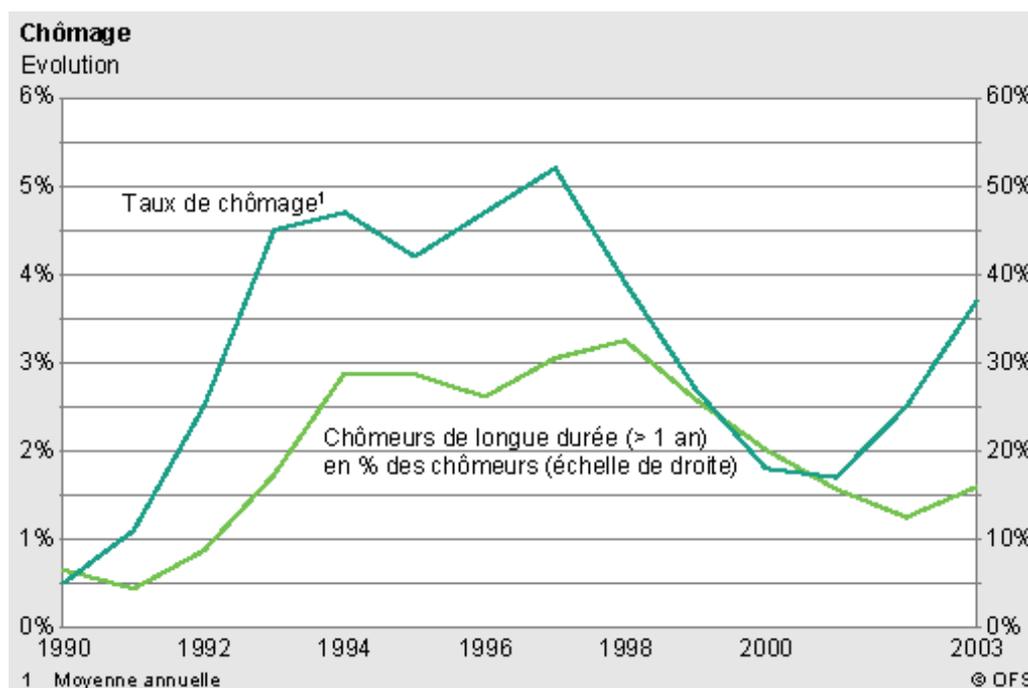
² Permis de travail qui permettent aux personnes à plus ou moins long terme de s'établir dans le pays.

1.1. Des rénovations tardives...

La situation des étrangers a tout d'abord été stabilisée sur le marché suisse du travail. En but à une série de critiques évoquant les pratiques « d'exportation du chômage » conduites par la Suisse, le pays a réformé ses politiques d'immigration. Aujourd'hui, la plupart des personnes qui travaillent régulièrement en Suisse pour plus de cinq années bénéficient d'un permis d'établissement qui leur confère des droits sur le marché du travail équivalents à ceux des Suisses (Giraud, Braun, 1999). La place des femmes sur le marché du travail a par ailleurs fortement progressé : le taux d'activité féminin passant de 33 à 50 % entre 1960 et 2003 (OFS, 2005). Enfin, une réforme cruciale a rendu l'assurance-chômage obligatoire pour tous les salariés, à partir de 1984.

Ces différentes réformes et transformations sont intervenues dans une période faste sur le marché du travail. Tout au long des années 80, l'activité a redémarré en Suisse, le taux d'emploi s'est de nouveau hissé à des niveaux élevés – en comparaison avec les pays de l'OCDE – et de nombreux étrangers se sont établis sur le marché du travail helvétique.

Graphique 1
Taux de chômage en Suisse depuis le début des années 90



Les années 90 sont en revanche celles de la rupture. La crise économique qui a marqué le début de la décennie a entraîné en Suisse un changement de cycle brutal. Pour la première fois depuis les années 30, le taux de chômage dépasse le seuil de 1 % et même celui de 5 % en 1995 (cf. graphique 1). En dépit d'un fonctionnement resté globalement dynamique du marché de l'emploi (Bonoli, Mach 2001), cette détérioration rapide révèle de nouvelles fragilités concernant à la fois un taux de chômage de longue durée, avoisinant les 30 % au plus fort de la crise, mais aussi des disparités territoriales importantes. Dans les cantons de Suisse latine, qui sont également le plus souvent des cantons frontaliers, le taux de chômage est en

effet largement au-dessus de cette moyenne. Ce taux a approché 8 % dans les cantons de Genève et du Tessin en 1997, et 7 % dans les cantons de Vaud, Valais, Jura et Neuchâtel.

Cette entrée en crise du marché du travail suisse dans les années 90 a poussé le législateur fédéral à réformer les politiques de l'emploi. La loi de 1984 s'était contentée d'introduire une assurance-chômage obligatoire. Les politiques suisses pour l'emploi restaient des politiques passives, mises en œuvre au niveau communal. La plupart des communes ne faisaient que contrôler les chômeurs et instruire les dossiers de chômage en liaison avec les caisses d'assurance.

La seconde révision de la loi fédérale sur le chômage a apporté, au mitan des années 90 un grand nombre d'innovations sur le plan des politiques actives de l'emploi (Giraud, Braun, 1999). Au vu de la progression du chômage, le gouvernement fédéral suisse a souhaité mettre en conformité ses politiques pour l'emploi avec les recommandations de l'OCDE (1996). Il a dans ce but initié deux réformes radicales dans les politiques fédérales de l'emploi. Le gouvernement fédéral a décidé de mettre en œuvre des politiques actives de lutte contre le chômage, en accordant un rôle important à la formation, et il a transformé radicalement la mise en œuvre de ces politiques, confiées à partir de 1995 aux cantons. Il est nécessaire de s'arrêter sur ces deux changements essentiels.

1.2. ...qui placent l'activation au cœur de la lutte contre le chômage...

Les nouvelles politiques suisses de l'emploi sont des politiques qui relèvent d'une démarche d'activation. L'activation des politiques pour l'emploi est une notion-fétiche du secteur qui correspond au moins à trois réalités différentes³.

En premier lieu, l'activation est un objectif qualitatif et stratégique des politiques publiques de l'emploi ; elle est alors exprimée sous la forme d'un ratio financier qui correspond au montant des dépenses actives (formations, stages, emplois subventionnés) sur le montant des dépenses passives (indemnisation de la perte du revenu).

En deuxième lieu, l'activation est un objectif de politique publique destiné aux chômeurs. Il s'agit d'une obligation imposée aux personnes sans emploi. Afin de conserver leur indemnisation, elles doivent suivre une mesure « active » (stage, formation, emploi subventionné), destinée à renforcer leurs chances sur le marché du travail. De ce point de vue, l'activation est censée renforcer l'employabilité du chômeur en adaptant son profil professionnel aux demandes du marché du travail. Dans le cas suisse, l'activation doit intervenir en règle générale six mois après l'entrée au chômage.

En troisième lieu, l'activation est un mot clé associé à des débats de nature plus polémique – ou tout au moins plus politique – dans le domaine des politiques pour l'emploi. Ce terme renvoie en effet à un impératif moral censé s'appliquer aux chômeurs. Ces derniers doivent être « actifs » sur le marché du travail, « activement » rechercher un emploi, « activer » ou « réactiver » connaissances, compétences et réseaux, etc. Cet impératif de l'activation a notamment abondamment été encouragé par l'OCDE, notamment à travers ses campagnes « *Making Work Pay* ». Il s'agit alors non seulement de maintenir ou développer un écart suffisant entre les revenus tirés du travail et les revenus tirés des assurances-chômage ou d'autres prestations sociales, mais aussi de décourager la passivité des personnes qui ne sont pas en emploi en exigeant des compensations (*workfare*).

³ Ndongo Samba Sylla et Jean-Claude Barbier pointent un nombre plus important d'acceptations de l'activation dans le champ des politiques de l'emploi (Sylla, Barbier, 2006).

1.3. ...en contrepartie d'un contrôle renforcé des chômeurs...

Derrière ces différentes formulations des impératifs d'activité, se profilent, dans la plupart des pays, des procédures de contrôle des chômeurs. Souvent revendiquée comme un héritage de la social-démocratie suédoise (Svensson, 2001), l'alliance entre activation et contrôle renvoie le plus souvent de fait à un compromis politique. Les décideurs publics acceptent de dépenser plus au profit de l'insertion du chômeur – par exemple en recourant à des mesures de formation – mais ils exigent en contrepartie un contrôle renforcé de l'utilisation des dépenses supplémentaires occasionnées. L'accord consistant à renforcer les mesures d'insertion en échange d'un accroissement des possibilités de contrôle des chômeurs s'est noué explicitement dans ces termes au sein des chambres fédérales suisses (Giriens, 1999).

Cependant, même si les programmes d'activation sont souvent conçus comme des ensembles de mesures qui supposent d'agir à la fois sur le volant insertion, sur le volant indemnisation et aussi sur le volant placement des chômeurs, de nombreux auteurs s'accordent pour penser qu'il est possible de distinguer des régimes d'activation en fonction des inflexions qui sont données aux différentes mesures et à leurs inspirations. Ainsi, alors que Heikkilä (1999) oppose une version libérale-progressiste et une version plus directement « punitive » des régimes d'activation, Barbier (2004) isole pour sa part un régime libéral et un régime social-démocrate d'activation. Cette proposition conduit à intégrer les mesures spécifiques de lutte contre le chômage – et même celles qui sont directement susceptibles d'être rattachées à une stratégie d'activation – dans un ensemble de caractéristiques analytiques qui renvoient à la cohérence sociétale des contextes nationaux : les valeurs et normes dominantes des systèmes de protection sociale, les systèmes de relations professionnelles, les régimes d'emploi et d'activité par exemple (*Ibid.*).

De ce point de vue, la Suisse est un cas difficile à caractériser. Manfred Schmidt évoque dans le cas de la Suisse un régime socio-économique et d'État providence « social-libéral » (Schmidt, 1995). Giuliano Bonoli et André Mach parlent pour leur part d'un régime d'emploi et d'activité qui se décline de façons différenciées en fonction des grands secteurs d'activités (2001). Selon les catégories en termes de variétés de capitalisme développées par Hall et Soskice (2002), il serait ainsi plutôt proche de l'idéal-type de l'économie coordonnée dans le secteur industriel ; les régulations conventionnelles puissantes, l'apprentissage industriel selon le modèle dual ou encore les relations de travail stables sont autant d'indicateurs du rattachement à ce modèle⁴. En revanche, le régime suisse d'emploi dans les secteurs des services est beaucoup plus proche de l'idéal-type de l'économie de marché non coordonnée : les syndicats et les régulations conventionnelles sont faibles et le marché du travail est flexible.

1.4. ...débouchent sur un compromis politique dans la loi de 1995...

Les mesures d'activation contenues dans la loi de 1995 résultent d'un compromis politique entre droite et gauche parlementaire qui a largement influencé l'équilibre entre mesures de réinsertion et mesures de contrôle des chômeurs.

L'activation renvoie dans le contexte suisse à une première disposition : après six mois de chômage, les personnes à la recherche d'un emploi doivent pouvoir accéder à une mesure

⁴ Poids des régulations conventionnelles, rôle de l'apprentissage professionnelle, relations entre la banque et l'industrie, stabilité des contrats de travail, etc.

active. Cette disposition correspond précisément au bréviaire contemporain des recommandations en matière de politiques de l'emploi, qu'elles émanent de l'OCDE ou de l'Union européenne.

Ensuite, la palette des mesures actives censées favoriser la réintégration des chômeurs sur le marché du travail est assez large (SECO, 2006). Elle regroupe en effet des mesures de soutien à la prise d'un emploi en dehors de la région de domicile, des mesures d'encouragement à une activité indépendante, des emplois temporaires subventionnés et enfin, différentes mesures de formation. Ces mesures sont d'ailleurs les plus utilisées par l'administration de l'emploi. Il s'agit à la fois de mesures de reconversion, de perfectionnement et d'intégration professionnelle. Enfin, certaines mesures sont plus particulièrement destinées aux personnes très éloignées de l'emploi et sont des mesures de re-mobilisation ou d'aide au placement⁵.

La loi fédérale sur le chômage a également introduit un arsenal de mesures permettant de contrôler et sanctionner les chômeurs pour différents motifs. Il est ainsi possible de prononcer des sanctions à l'encontre des demandeurs d'emploi jugés insuffisamment actifs sur le marché du travail, mais aussi à l'encontre des chômeurs qui ne respectent pas les règlements et procédures vis-à-vis du service public de l'emploi. Les sanctions prennent la forme de pénalités graduelles de non paiement de journées d'indemnisation du chômage. Les sanctions les plus lourdes doivent faire l'objet de discussions ou d'agrément par les directions des ORP. Des commissions paritaires permettent aux chômeurs sanctionnés de déposer recours.

La conception de l'activation contenue dans les politiques suisses pour l'emploi est ainsi complexe au sens où elle contient simultanément les trois dimensions attachées à ce concept. Premièrement, le mécanisme de l'octroi automatique d'une mesure d'activation à toute personne au chômage de plus de six mois entraîne une augmentation automatique de la part des dépenses actives dans le total des dépenses pour l'emploi. Deuxièmement, l'activation obligatoire des chômeurs influe directement sur les modalités d'insertion des chômeurs. Enfin, la rigueur des mesures de contrôle indique que l'activation est aussi comprise dans le contexte suisse comme un impératif, fondé moralement, qui s'adresse aux individus, qui conditionne leur comportement sur le marché du travail.

La pluralité des références implicites et explicites à la notion d'activation dans la législation suisse des politiques pour l'emploi laisse libre champ à des interprétations diverses. Certains insistent sur le caractère contradictoire d'une loi qui juxtapose des instruments de réinsertion active et des instruments de contrôle des chômeurs. Cette ambivalence se manifeste potentiellement dans la relation entre chômeurs et conseillers-placeurs du service de l'emploi. Les uns comme les autres sont en effet susceptibles de se trouver pris en contradiction entre une temporalité courte, celle des impératifs du contrôle et de ses nécessaires validations régulières, et une temporalité longue qui s'établit en fonction des nécessités de formation ou de reconversion des demandeurs d'emploi (Magnin, 2004).

De son côté, le Secrétariat d'État à l'Économie (SECO), administration fédérale de référence en matière de politiques de l'emploi, justifie la juxtaposition de ces instruments au motif que la durée de chômage est un facteur particulièrement important d'aggravation de la situation des chômeurs. Du point de vue de l'administration fédérale, il faut ainsi tout mettre en œuvre pour accélérer le placement des personnes à la recherche d'un emploi ; il n'y a alors pas de contradiction à utiliser à la fois des instruments de contrôle et des instruments de réinsertion.

⁵ Rédaction de cv, préparation aux entretiens ou aux tests, etc.

1.5. ...et organisent une recentralisation relative de la mise en œuvre

Les politiques suisses pour l'emploi du milieu des années 80 étaient avant tout des politiques d'indemnisation, mises en œuvre par les communes. Ce système avait laissé se développer des disparités importantes en matière de traitement des chômeurs. Pour une part, les grandes communes du pays – Zürich, Genève, Bâle, Lausanne, etc. – avaient pu recruter du personnel qualifié capable de mettre à disposition une expertise sur le marché local du travail et avaient financé de façon autonome des mesures actives pour l'emploi plus ou moins élaborées. Pour le reste, l'immense majorité des communes suisses s'étaient contentées de faire « timbrer⁶ » les chômeurs et de leur verser les indemnités.

La loi de 1995 sur l'emploi organise la cantonalisation des politiques de l'emploi. Les cantons ont ainsi la charge de l'organisation du service public de l'emploi. La Confédération leur attribue l'exécution de cette tâche fédérale. La loi fixe des objectifs, mais aussi des procédures et des formes administratives, impose l'usage d'instruments d'action publique déterminés. La cantonalisation des politiques de l'emploi s'inscrit dans un objectif général de reprise en main par le pouvoir central de ce domaine, cela notamment dans le but d'homogénéiser les capacités d'intervention publique sur l'ensemble du territoire fédéral en la matière. La révision de la loi fédérale sur le chômage comporte de nombreuses procédures de contrôle et d'auto-contrôle de la mise en œuvre de la loi par les cantons.

Différents éléments d'organisation de la mise en œuvre par les cantons font l'objet d'une attention particulière de la part de la Confédération.

Tout d'abord, l'organisation du service public de l'emploi, attribuée aux cantons, est précisément fixée dans le texte de loi. Les cantons ont mis en place des Offices régionaux de placement (ORP), structurés au plan régional ou sectoriel, indépendants les uns des autres, installés dans une relation directe au Secrétariat d'État à l'Économie (SECO). Cette organisation place le niveau opérationnel de mise en œuvre de la loi dans un double rapport d'autorité. Pour une part, les ORP dépendent directement des administrations cantonales du travail, rattachées le plus souvent au département de l'économie. D'autre part, les ORP sont liés au niveau fédéral puisqu'ils sont directement en relation avec le SECO.

Ensuite, la loi met en place une obligation pour les administrations cantonales d'accorder un nombre fixé de mesures actives pour l'emploi, décidé dans le cadre d'une négociation entre la Confédération (SECO) et l'administration cantonale. Cette filière administrative de pilotage introduit une relation directe entre le niveau fédéral et un échelon régional émergent qui ne correspond à aucune arène politique en Suisse. La Confédération court-circuite ainsi le niveau cantonal, politisé et potentiellement adverse, et recentre le pilotage de la loi dans des instances administratives.

Enfin, la loi associe également au pilotage de la mise en œuvre une instance tripartite, représentant les employeurs et les salariés et qui ne joue ici qu'un rôle consultatif. Cette commission a pour vocation d'apporter au processus opérationnel une expertise du marché cantonal du travail qui permette de fonder les orientations retenues dans le canton à propos de la mise en œuvre des instruments de la loi. Cette expertise est particulièrement attendue dans le domaine de la formation professionnelle. De nouveau, cette commission tripartite a une vocation technique, dépolitisée. Il ne s'agit pas pour elle d'organiser une représentation

⁶ En français de France, on dirait plutôt « pointer ». L'idée est cependant la même : il s'agit de contrôler la présence et la disponibilité des chômeurs afin de vérifier leurs droits à l'indemnisation.

d'intérêts qui pourrait ressembler à une forme régionale de concertation sociale ou de démocratie de négociation.

La recentralisation des politiques de l'emploi en Suisse passe non seulement par une intense mobilisation des cantons, mais aussi par un encadrement étroit par la Confédération des instances opérationnelles de mise en œuvre de la loi que sont les Offices régionaux de placement. En dépit de ces tentatives de prise en main cependant, les communes importantes qui avaient développé des politiques de l'emploi autonomes – on pense notamment ici à Zürich ou à Genève – n'ont pas réellement renoncé à leurs propres dispositifs. De la même façon, l'indépendance politique des cantons s'est manifestée et a largement remis en cause le projet d'homogénéisation des politiques de l'emploi initialement défendu par la Confédération. Le caractère complexe et potentiellement contradictoire de la loi a encore renforcé l'importance de la phase de mise en œuvre dans ce cas.

2. DES MODES DISPARATES DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI FÉDÉRALE SUR LE CHÔMAGE ET L'INDEMNISATION

Le fédéralisme suisse est un fédéralisme d'exécution. Il s'agit d'une forme institutionnelle dans laquelle le pouvoir central ne dispose pas d'administration propre⁷ et dépend entièrement pour la mise en œuvre de ses politiques de la collaboration de services administratifs cantonaux ou communaux qu'il ne contrôle pas. Il s'agit là en l'occurrence d'un point commun essentiel avec l'organisation politique et administrative de l'Union européenne. Dans un tel contexte institutionnel, la question de la conformité de l'application des lois par les cantons avec l'esprit, les finalités, mais aussi avec le fonctionnement des instruments inscrits dans les textes fédéraux fait l'objet d'une grande incertitude. La mise en œuvre de la loi sur l'indemnisation et la lutte contre le chômage par les cantons suisses est particulièrement intéressante à étudier dans ce cadre dans la mesure où elle juxtapose des instruments très différents voire contradictoires pour atteindre un même objectif. Réintégration et contrôle des chômeurs sont ainsi mobilisés dans le même objectif de réduire le chômage en favorisant une stratégie de réintégration rapide des chômeurs sur le marché du travail.

2.1. Mesurer les disparités

Quelques années seulement après la première phase de mise en application de la nouvelle loi sur l'assurance-chômage, les premiers rapports d'évaluation disponibles ont montré que les différents cantons suisses procédaient à des mises en œuvre contrastées de ce texte fédéral pourtant destiné à homogénéiser les pratiques dans le domaine des politiques de l'emploi (Curti, Meins, 1999). Ce constat a pu être confirmé dans le cadre d'une recherche⁸ qui a testé la mise en œuvre par les cantons des deux principaux types d'instruments mis à disposition par la loi : la réinsertion et le contrôle.

⁷ La poste, les chemins de fer ou encore l'administration propre du gouvernement central sont les seules administrations dont dispose la Confédération. Il n'y a en Suisse ni police fédérale, ni services fiscaux fédéraux dans les cantons, ni représentations dans les cantons de l'administration de l'économie par exemple. Les grands services sociaux fédéraux – assurance vieillesse, assurance invalidité – disposent en revanche de bureaux dans les cantons.

⁸ Cf. note 1 et encadré 1.

Encadré 1

Une recherche portant sur l'analyse des modes de mise en œuvre par les cantons de la loi fédérale sur le chômage

La recherche financée par le Programme National de Recherche du FNRS (Berne), conduite au sein de l'IEPI de l'Université de Lausanne, était structurée en deux étapes essentielles :

1/ analyse des modes de mise en œuvre cantonale de la loi au moyen de statistiques mises à disposition par le Secrétariat d'État à l'Économie (SECO) et d'une enquête par questionnaire auprès des vingt-six administrations cantonales de l'emploi. Les indicateurs présentés dans l'encadré 2 constituent l'objet principal de cette phase d'enquête. Ils permettent de mesurer l'utilisation par les différents cantons des instruments de mise en œuvre mis à disposition par le texte de loi fédéral. Ces instruments sont ici classés entre instruments de réinsertion et instruments de contrôle / sanction des chômeurs.

2/ analyse qualitative des logiques de mise en œuvre dans sept cantons suisses : Genève, Fribourg, Bâle-ville, Berne, le Tessin, Obwald et Nidwald. Il s'agit à ce stade de tenter d'expliquer les disparités dans les modes de mise en œuvre au moyen d'enquêtes qualitatives au sein de l'administration cantonale de l'emploi, des Offices régionaux de placement, mais aussi du réseau de pilotage et de mise en œuvre de la loi dans les cantons. Ce réseau inclut, outre les instances politiques et administratives, les associations patronales, syndicales du canton ou encore les associations de chômeurs ou des entreprises proposant des formations. Les méthodes de l'analyse qualitative des réseaux – par entretiens croisés, analyse des positions dans les documents officiels – ont été utilisées ici.

De manière à tester la façon dont les Offices régionaux de placement ont utilisé les différents instruments de politiques de l'emploi mis à disposition par le législateur fédéral, des indicateurs d'usage des mesures de contrôle et de réinsertion ont été construits (encadré 2) et appliqués à la quasi totalité des cantons suisses.

Encadré 2

indicateurs de réinsertion et de contrôle dans la mise en œuvre de la loi

Indicateurs de réinsertion

a) Le niveau de développement de la logistique des mesures de marché du travail (LMMT). Pour mettre en œuvre les politiques de l'emploi, les cantons ont la possibilité d'instituer une logistique des mesures de marché du travail. Ce service mobilise l'expertise compétente et élabore le contenu des mesures. Un bon niveau de développement de ce service indique un fort investissement du canton en faveur de la réinsertion.

b) La présence/absence d'essais pilotes ou mesures cantonales spécifiques. La loi (Art. 110a) autorise les cantons à effectuer des essais pilotes de durée limitée dérogeant à la loi. De tels essais pilotes ou mesures cantonales spécifiques attestent d'un fort engagement du canton dans la lutte contre le chômage.

c) Le taux de réalisation des mesures actives pour l'emploi demandé par la Confédération aux cantons. Plus un canton réalise des mesures actives du marché du travail, plus sa mise en œuvre de la loi sur l'emploi s'inscrit dans une politique de réinsertion active.

Indicateurs de contrôle

Le nombre de sanctions décidées par le service public de l'emploi par demandeur d'emploi. Plus le nombre de sanctions est élevé, plus le canton inscrit sa mise en œuvre dans la dimension contrôle.

Les indicateurs **a** et **b** ont été acquis au moyen d'une enquête par questionnaire directement adressée aux administrations cantonales de l'emploi⁹. L'indicateur **c** ainsi que l'indicateur de contrôle ont été mis à disposition directement par l'administration fédérale (SECO).

En fonction des indicateurs mentionnés dans l'encadré 1, il a été possible d'élaborer la classification suivante des cantons selon le mode de mise en œuvre de loi fédérale pour l'emploi.

Tableau 1
Modes de mise en œuvre de la loi sur l'emploi par les cantons¹⁰

		<i>Réinsertion</i>			
		<i>Élevée</i>		<i>Basse</i>	
<i>Élevé</i>		Mise en œuvre « maximaliste »		Mise en œuvre « partielle orientée sur le contrôle »	
		Bâle-ville	Grisons	<i>Argovie</i>	Uri
		Lucerne	Schwyz	<i>Glaris</i>	Obwald
		Soleure	Berne	<i>Bâle-Campagne</i>	Nidwald
				<i>Saint-Gall</i>	
<i>Contrôle</i>		Mise en œuvre « partielle orientée sur la réinsertion »		Mise en œuvre « minimaliste »	
	<i>Bas</i>	Jura	Genève	Appenzell (R E)	
		Valais	Neuchâtel	Appenzell (R I)	
		Tessin	Zoug		
		Fribourg	<i>Zürich</i>		
		Vaud			

La lecture du tableau 1 indique que trois usages de la loi fédérale pour l'emploi peuvent être distingués en fonction de l'intensité du recours aux différents instruments des politiques de l'emploi disponibles dans la loi. Le premier usage est celui des cantons qui appliquent la loi en conformité avec les intentions du législateur fédéral et avec les recommandations du SECO. Ces cantons font un usage important et conjoint des mesures de réinsertion, parmi

⁹ Seuls deux parmi les vingt-six cantons suisses n'ont pas répondu à notre enquête par questionnaire.

¹⁰ Les cantons dont le nom est en caractères gras se situent au-dessus de la moyenne fédérale pour la totalité des indicateurs de réinsertion. Les cantons dont le nom est en caractères ordinaires se situent au-dessus de la moyenne fédérale pour les deux tiers de ces indicateurs. Les cantons dont le nom est en caractères italiques ne présentent des taux au-dessus de la moyenne fédérale pour un seul indicateur de réinsertion seulement. Le classement de ce dernier groupe est ainsi relativement peu significatif. Seuls 5 cantons parmi les 24 répondants se trouvent dans cette situation.

lesquelles on compte les mesures de formation, mais aussi des mesures de contrôle des chômeurs. Ce groupe est avant tout constitué par les cantons de Suisse alémanique et notamment de la Suisse du Nord et de l'Est. Le deuxième usage consiste à utiliser principalement les mesures de réinsertion et à négliger les mesures de contrôle des chômeurs. On trouve dans ce groupe l'ensemble des cantons de Suisse latine – francophone et italophone. Enfin, le troisième usage est qualifié de minimaliste au sens où les cantons concernés soit utilisent pas ou très peu l'ensemble des instruments contenus dans la loi, soit utilisent seulement les instruments de contrôle des chômeurs. Il s'agit des cantons alémaniques de Suisse centrale.

Différents facteurs permettent d'expliquer ces disparités inter-cantoniales dans les modalités de mise en œuvre de la loi. En premier lieu, il existe une certaine correspondance entre l'intensité du chômage et le mode de mise en œuvre de la loi : les cantons qui présentent un taux de chômage faible – inférieur à 2 %¹¹ – sont ceux qui procèdent à une utilisation minimaliste de la loi ou qui ne recourent qu'aux instruments de contrôle. En revanche, les cantons qui connaissent les taux de chômage les plus élevés, les cantons de Suisse latine, sont aussi ceux qui recourent le plus volontiers aux instruments de réinsertion, et notamment aux mesures de formation professionnelle. Cependant, l'intensité du chômage n'explique pas la totalité de la distribution des cantons. Des cantons dont les marchés du travail sont assez similaires – Berne et Fribourg par exemple ou encore Schwyz et Ob- et Nidwald – adoptent des modes de mise en œuvre de la loi différenciés. Plus encore, l'intensité du problème chômage peut expliquer l'intensité dans l'utilisation des différents instruments, mais elle ne peut pas expliquer la préférence des cantons pour des instruments de contrôle ou au contraire, pour des instruments de réinsertion.

Les rapports de force et les modes d'interaction qui s'établissent au sein des réseaux cantonaux de pilotage et de mise en œuvre de la loi sur le chômage doivent aussi être pris en compte. Nos études de cas conduites dans six cantons suisses (encadré 1) ont ciblé cette dimension à travers l'analyse de l'organe tripartite – représentants patronaux, salariés et du service public de l'emploi – de pilotage de la mise en œuvre de la loi mais aussi des réseaux moins formels d'interconnaissance (Battaglini, Giraud, 2004). Ces réseaux fonctionnent de façon plus ou moins équilibrée dans les différents cantons suisses. Les analyses conduites dans sept cantons – Genève, Fribourg, Bâle-ville, Tessin, Nidwald, Obwald et Berne – ont permis d'isoler trois types principaux de réseaux de pilotage et de mise en œuvre. Chacun de ces types de réseaux correspond précisément à un mode de mise en œuvre de la loi.

• **Une mise en œuvre partielle orientée sur le contrôle des chômeurs**

En Suisse orientale – par exemple dans les cantons d'Obwald et de Nidwald –, les instances de consultation des partenaires sociaux sont actives. Dans ces cantons fortement dominés par une culture politique libérale et conservatrice, il n'existe aucune section syndicale organisée. Des représentants syndicaux venus de cantons voisins, dotés d'une culture industrielle plus forte, tentent parfois de représenter les intérêts salariés dans des commissions officielles, mais cette représentation est irrégulière et peu efficace. Les réseaux de pouvoir pertinents dans ces régions sont ceux qui lient les organisations patronales aux administrations notamment par le biais des partis politiques bourgeois. Le mode de mise en œuvre de la loi constaté dans ces régions correspond à une mise en œuvre partielle orientée sur le contrôle des chômeurs.

¹¹ L'administration fédérale de l'économie (SECO) fournit des données actualisées – mais aussi une série depuis le début des années 90 – sur les taux de chômage cantonaux http://ams.jobarea.ch/f_home.asp.

• **Les instruments de réinsertion sont privilégiés**

À Genève et au Tessin et, dans une moindre mesure à Fribourg, les syndicats sont installés dans des positions fortes qui leur permettent de négocier avec le pouvoir politique cantonal la quasi-totalité des mesures d'action publique qui ont des conséquences dans le domaine économique et social (Battaglini, Giraud [2003], pp. 300 et s.). Les syndicats bénéficient dans ces cantons non seulement de fortes traditions de consultation de leur avis au moment de la prise de décision politique, mais ils disposent également de réseaux politiques – élus au parlement cantonal, fonctionnaires de haut niveau, etc. – qui leur permettent de défendre les intérêts des salariés de façon efficace. Face à cette représentation forte des intérêts du salariat, les organisations patronales et les partis bourgeois ne sont pas démunis et disposent également d'un accès aux organes officiels de consultation comme aux réseaux politiques et administratifs. Le mode de mise en œuvre relevé dans ces trois cantons privilégie les instruments de réinsertion.

• **Une utilisation intensive des instruments de réinsertion et de contrôle**

À Berne et à Bâle-ville, les réseaux de mise en œuvre et de pilotage de la loi sur le chômage sont fortement centrés sur l'administration. Les instances patronales et syndicales, mais aussi les associations de chômeurs ou, plus largement le milieu associatif de l'insertion, est marginalisé. À la différence de ce que l'on peut constater dans le premier type de réseaux de pilotage, il n'y a pas ici une véritable appropriation des réseaux de pilotage et de mise en œuvre par un type précis d'organisation d'intérêts, mais plutôt un centrage du pilotage de la mise en œuvre sur les seuls réseaux administratifs opérationnels. La loi fédérale sur le chômage visait précisément à introduire une relation privilégiée entre les instances opérationnelles de mise en œuvre de la loi (les ORP) et le Secrétariat d'État de l'Économie (SECO), instance politique de niveau fédéral. Ce pilotage administratif, outre le fait qu'il constitue une tentative de détourner l'influence politique des cantons, a permis à certains d'entre eux – Bâle-ville ou Berne par exemple – de quasi abandonner la gestion des politiques pour l'emploi à des administrations cantonales pilotées par la Confédération, dans le cadre d'une relation presque directe entre services administratifs fédéraux et cantonaux. La mise en œuvre relevée ici est maximaliste au sens où les instruments de réinsertion comme les instruments de contrôle font l'objet d'une utilisation intensive.

3. LA FORMATION COMME POLITIQUE D'ACTIVATION : CONFLITS D'INTERPRÉTATION ET RÉSEAUX DE POUVOIR

Derrière ces groupes de cantons isolés sur la base d'indicateurs chiffrés forcément réducteurs, mais qui permettent de tenir compte de l'ensemble des cantons suisses, se profilent des pratiques concrètes de traitement des chômeurs également spécifiques. Plus encore, ces divergences dans les pratiques renvoient à des conceptions du chômage, de ses causes, des moyens de le traiter, en bref, à des interprétations du chômage et des politiques de l'emploi, qui sont également divergentes.

Ces divergences d'interprétations sont particulièrement apparentes en matière de sanction des chômeurs. Alors même que l'instance fédérale de coordination des politiques de l'emploi – le SECO – édicte des recommandations précises sur les motifs et les niveaux des sanctions à

prononcer¹², la grande variabilité des taux de sanctions prononcés par les ORP indique que les cantons interprètent de façon assez diverses ces motifs officiellement reconnus. Certaines administrations cantonales prononcent effectivement des sanctions pour la totalité des cas envisagés, alors que d'autres ne prononcent des sanctions que dans les cas les plus extrêmes. Ainsi, il est possible de sanctionner des chômeurs en raison de leur comportement sur le marché du travail (absence de recherche active d'emploi pendant la période du préavis de licenciement ou refus d'un « emploi convenable » au terme de la loi). Mais il est également possible de sanctionner les chômeurs en raison d'un comportement jugé inadéquat vis-à-vis de l'administration de l'emploi elle-même (non présentation à un rendez-vous avec un conseiller-placeur, refus de suivre une mesure de formation ou suivi irrégulier d'une mesure de formation payée par l'administration de l'emploi). Dans le cadre des entretiens approfondis conduits avec des conseillers-placeurs (Giraud, Battaglini, 2005), il est apparu que, selon les cas, tous, aucun, ou seulement certains de ces motifs sont jugés suffisant pour prononcer des sanctions. Ainsi, les fautes, les comportements déviants ou au contraire, les comportements appropriés font l'objet d'interprétations particulièrement contrastées d'un bout à l'autre du pays. Ces disparités se retrouvent également dans le cas des mesures de formation destinées aux chômeurs.

• **La formation comme enjeu clé d'interprétation**

La formation est un enjeu clé pour illustrer les conflits d'interprétation dont il est question ici. La formation peut en effet être utilisée, conformément aux textes pour mobiliser, stimuler ou, reconvertir des personnes en situation de chômage. Les décisions peuvent être prises conjointement entre les parties prenantes que sont les chômeurs et les conseillers-placeurs des Offices régionaux de placement (ORP). Mais la formation peut aussi faire l'objet d'un conflit entre le demandeur d'emploi et le conseiller-placeur. Elle peut alors devenir un objet de mise à l'épreuve des personnes à la recherche d'un emploi ou peut servir à imposer des reconversions non souhaitées par les individus. Le refus d'une formation pouvant donner lieu à des sanctions, une relation de pouvoir univoque s'établit alors entre le conseiller-placeur et le chômeur.

Nos études de cas ont mis en évidence des disparités importantes dans les structures des réseaux de pilotage et de mise en œuvre de la loi. Certains parmi ces réseaux cantonaux sont soumis à une forte influence des partenaires sociaux et notamment des syndicats, alors que ces influences sont quasiment inexistantes dans d'autres cas. D'autres cantons enfin ont fait le choix d'abandonner le pilotage de la mise en œuvre des politiques pour l'emploi à des administrations chargées de suivre strictement les instructions venues de la capitale fédérale. Des usages et des interprétations spécifiques de la formation professionnelle peuvent être attachés à ces différents types de réseaux.

Cependant, les usages de la formation professionnelle relevés sur le terrain ne sont pas complètement expliqués par de telles configurations de pouvoir. Un clivage spécifique apparaît en la matière. Il oppose les cantons qui disposaient d'une forte tradition de recours à la formation comme dispositif de politique active de l'emploi, avant même la rénovation des politiques helvétiques au milieu des années 90, à ceux pour lesquels cet instrument d'action publique est pour l'essentiel nouveau.

¹² Il existe ainsi une « grille » (*Raster*) produite par le SECO et diffusée dans l'ensemble des ORP permettant de mettre en regard les incartades à la loi sur le chômage et le niveau des sanctions à prononcer.

Les interprétations du rôle, de l'efficacité, de la place des mesures de formation – *design* et mise en œuvre – dans l'ensemble du dispositif suisse des politiques de l'emploi est ici analysé sur la base d'entretiens¹³ approfondis conduits à différents niveaux de l'administration de l'emploi, cela dans les sept cantons analysés.

• **La formation professionnelle comme tradition et mesure de traitement social du chômage**

Bâle-ville et Genève sont les deux seuls cantons parmi nos sept 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-États de Suisse proposent aux chômeurs des accompagnements dans le domaine de la formation professionnelle depuis plusieurs décennies déjà. La tradition bâloise est particulièrement ancienne puisqu'elle remonte à la crise économique des années 30.

Dans ces deux cantons¹⁴, les expériences accumulées au fil des années permettent aux administrations cantonales de l'emploi de constituer une expertise 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 différents types principaux de mesures de formation : les formations collectives, individuelles et, récemment, les pratiques de *coaching* qui permettent un suivi individualisé des demandeurs d'emploi. L'expertise accumulée 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 contextes cantonaux, les organisations représentatives des partenaires sociaux sont souvent également des prestataires de formation et soutiennent largement les politiques conduites dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur le chômage. Par ailleurs, un marché cantonal actif et diversifié de la formation permet une mise en concurrence de prestataires de différents types. Les écoles professionnelles publiques, les organisations collectives comme les syndicats ou les chambres consulaires, mais aussi de nombreux prestataires privés alimentent l'offre cantonale.

Entre la puissance d'évocation de la tradition sociale et le haut niveau d'investissement du tissu social, les interprétations de la formation professionnelle relevées sur le terrain sont majoritairement positives parmi les conseillers-placeurs en charge de la mise en œuvre opérationnelle. Dans les deux cas, la question de l'efficacité des mesures est peu interrogée. Au-delà de ces similarités, les usages bâlois et genevois de la formation acceptent malgré tout un certain nombre de différences.

À Bâle-ville, les usages de la formation sont des usages avant tout professionnels. Des parcours de formation individualisés sont construits. Des cours d'allemand pour étrangers sont proposés aux personnes d'origine étrangère les plus éloignées de l'emploi par exemple. À Genève, les politiques de formation font, comme les autres mesures actives, l'objet d'un usage plus directement spécifique, parfois assimilé par le SECO à un « détournement » des mesures. Ainsi, des mesures longues de formation ou des emplois subventionnés sont fréquemment attribués à des chômeurs en fin de droit. L'attribution de telles mesures permet

¹³ Une demi-douzaine par canton en moyenne.

¹⁴ Entretiens ORP Bâle-ville et ORP Genève.

aux chômeurs de « recharger » leurs droits à une période d'indemnisation de près de deux années. Le canton maintient ainsi la prise en charge de l'indemnisation des chômeurs sur les finances fédérales, alors que la prise en charge dans le cadre de l'aide sociale serait à la charge des communes du canton. L'interprétation de la formation qui s'impose ainsi à Genève est clairement centrée sur la notion de traitement social du chômage.

• **La formation comme privilège inutile**

Dans le cas des cantons de Nid- et Obwald, les représentants politiques ou patronaux, mais aussi les acteurs administratifs cantonaux jusqu'aux conseillers-placeurs des ORP¹⁵ affichent un grand scepticisme, voire une franche hostilité à l'égard des mesures de formation. Condamnées pour leur inefficacité, les politiques de formation font l'objet d'une interprétation fortement restrictive. Les acteurs cantonaux de la politique de l'emploi estiment que l'ajustement des compétences des chômeurs aux besoins du marché du travail ne fait pas partie des attributions des politiques de l'emploi. Le service public de l'emploi « *ne doit pas être considéré comme un service gratuit* »¹⁶ à disposition des chômeurs.

Selon l'interprétation dominante dans ces cantons, les chômeurs doivent eux-mêmes trouver les moyens de s'adapter aux contours du marché du travail en acceptant les postes disponibles sur le marché du travail. La responsabilité des individus face à leur situation est particulièrement importante dans les discours recueillis. Cette interprétation s'appuie sur des expertises disponibles qui démontreraient l'inefficacité des politiques de formation professionnelle.

Les mesures de formation ainsi majoritairement interprétées comme des privilèges ne faisant pas preuve de leur efficacité, elles sont fort aisément écartées par les conseillers-placeurs qui ne les utilisent que très rarement.

• **La formation comme instrument contesté**

Enfin, dans certains cantons « maximalistes » (Berne), les plus orthodoxes par rapport aux intentions de la loi, mais aussi dans certains cantons « centrés sur la réinsertion » (Fribourg et le Tessin), la question de l'efficacité des politiques de formation face au chômage fait l'objet d'un débat ouvert entre défenseurs et sceptiques. Les interprétations – et leurs justifications – relèvent dans ces contextes cantonaux de débats en partie pragmatiques, mais aussi de nature moraliste.

Au moment de notre enquête entre 2002 et 2003, la situation du marché suisse du travail avait connu une amélioration, ainsi les chômeurs restant sur le marché du travail étaient le plus souvent des personnes difficiles à placer. Les conseillers-placeurs faisaient alors un usage circonstancié des mesures de formation, sans les associer systématiquement à des privilèges indus – comme dans le deuxième cas – ni à une tradition forte constitutive de l'identité des politiques de l'emploi dans le canton – comme dans le premier cas. Dans ce dernier groupe de cantons, on retrouve pour une part des interprétations pragmatiques, fondées sur une expertise argumentée des dossiers disponibles. Et on relève d'autre part des interprétations de type moraliste qui mettent en doute non seulement l'efficacité technique des mesures de formation dans l'un ou l'autre dossier, mais questionnent également le

¹⁵ Entretiens approfondis avec des acteurs associatifs, politiques ou représentant ces différents niveaux administratifs.

¹⁶ Entretien ORP commune Nidwald et Obwald.

« mérite », la valeur morale des chômeurs face à une mesure de formation perçue comme un investissement coûteux de la part de l'administration de l'emploi. Dans ces cantons, l'offre concrète de mesures de formation est importante.

CONCLUSION

Le cas des politiques de l'emploi en Suisse constitue une illustration éclairante de la complexité des interactions multi-niveaux qui caractérisent aujourd'hui la plupart des régulations de politiques publiques contemporaines, notamment dans les pays de l'Union européenne. Cette complexité, basée sur différents types de discontinuités dans le régime de mise en œuvre des politiques publiques, permet le déploiement d'une véritable pluralité de résultats de la mise en œuvre des politiques. Cette pluralité est elle-même liée à une diversité des perceptions, des débats, des équilibres politiques qui fondent ces mises en œuvre.

Tout d'abord, les cadres légaux font en Suisse, comme dans un grand nombre de démocraties parlementaires, l'objet de compromis politiques qui aboutissent à la juxtaposition, dans les textes de lois, d'objectifs stratégiques et d'instruments opérationnels pas toujours cohérents entre eux. Dans le cas des politiques de l'emploi, on a relevé l'assemblage d'instruments de contrôle et de réinsertion ouvrant un espace important à de possibles conflits d'interprétation de la loi. Le chômeur est ainsi tour à tour présenté comme une personne faisant face à un marché du travail exigeant et qui doit ainsi légitimement être aidé par le service public de l'emploi. Mais le chômeur est également considéré comme une personne tentée de commettre des abus sur le marché du travail et devant être soumis à un contrôle étroit de son comportement à la fois sur le marché du travail, mais aussi dans sa relation au service public de l'emploi.

Ensuite, la mise en œuvre de la loi se décline selon une succession de délégations à des niveaux institutionnels inférieurs. Dans notre cas, de la Confédération en direction des cantons, mais aussi en direction des Offices régionaux de placement, instance opérationnelle de mise en œuvre de la loi. En dépit de l'impact des instruments purement administratifs de contrôle de la mise en œuvre de la loi, les cantons, mais aussi les réseaux politiques et associatifs du domaine, dans le contexte cantonal, exercent une influence particulièrement importante sur l'orientation de la mise en œuvre.

Précisément, dans le cadre de ce contexte opérationnel de mise en œuvre, les conflits d'interprétation de la loi peuvent surgir et peuvent même s'appliquer à des dispositifs isolés d'action publique comme les instruments de formation, dans le cas présenté dans cet article. De Genève à Nidwald, la formation passe du statut de dispositif-clé de l'insertion économique et de soutien de la situation sociale des chômeurs au statut de mesure illégitime au plan de l'action publique et inefficace au plan économique. La formation, vue en Suisse occidentale comme un instrument indispensable de soutien aux chômeurs, se transforme dans certaines régions de Suisse orientale, en un dispositif trop coûteux, et non mérité par les personnes à la recherche d'un emploi.

Les arènes cantonales constituent des scènes publiques autonomes dans lesquelles les acteurs clés de la mise en œuvre des politiques publiques – politiques, administratifs, syndicaux, patronaux, associatifs, etc. – forment des réseaux de pouvoir autonomes qui structurent largement l'interprétation des instruments dominants des politiques publiques. Cette phase d'interprétation joue un rôle particulièrement important pour comprendre comment les acteurs administratifs en charge de la mise en œuvre de terrain (*street-level bureaucrats*) se saisissent

de ces instruments dans le cadre de leur activité de soutien au placement ou de contrôle des chômeurs. Ainsi, dans le cas suisse, comme dans d'autres pays, les dispositifs publics de formation donnent lieu à des usages particulièrement contrastés, que l'on ne peut comprendre en dehors d'une analyse approfondie des réseaux de pouvoir locaux desquels ces usages émergent.

BIBLIOGRAPHIE

- BARBIER J.-C., 2004, « Une européanisation des politiques de l'emploi ? réflexions d'étape à propos de la stratégie coordonnée pour l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 100, octobre, p. 11-26.
- BARBIER J.-C., 2005, "The European Employment Strategy: a channel for activating social protection?", in J. Zeitlin and P. Pochet with L. Magnusson, eds., "*The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*", Brussels: PIE-Peter Lang, p. 417-446.
- BATTAGLINI M. ; GIRAUD O., 2003, "Policy Styles and the Swiss Executive Federalism: Comparing diverging styles of cantonal implementation of the federal law on unemployment", *Swiss Political Science Review*, 9, (1 Sonderheft "Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive"), pp. 285-308.
- BATTAGLINI M., GIRAUD O., « Mise en œuvre des politiques pour l'emploi et pouvoir régional : le poids des réseaux sociaux et politiques », *Revue Suisse de Sociologie*, Vol. 30, n°3, pp 363-379.
- BEL M. ; MEHAUT, P. ; MERIAUX, O. (dir), *La décentralisation de la formation professionnelle - Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris: L'Harmattan.
- BERTHET T. (dir.), 2005, *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Bordeaux. Presses Universitaires de Bordeaux.
- BONOLI G., MACH A., 2001, "The New Swiss Employment Puzzle", *Revue suisse de science politique* 7(2): 81-94.
- CURTI M.; MEINS E., 1999, « Politiques suisse du marché du travail - Différences résultant de sa mise en application au niveau du service de l'emploi », *La Vie Economique*(2/99): 64-70.
- GIRAUD O. ; BATTAGLINI M., 2005, « Pilotage et mise en œuvre des politiques pour l'emploi en Suisse: analyse de la régulation de l'emploi entre stratégie fédérale et besoins territorialisés », *Synthèse* 26, PNR 43. Fonds National Suisse. Berne (<http://www.nfp43.unibe.ch/PDF/synthesis26.pdf>).
- GIRAUD O.; BRAUN D., (dir.), 1999, « Les politiques de l'emploi en Suisse à la fin des années 90 : modèle(s) en transition », Lausanne: Numéro spécial *Revue Economique et Sociale*.
- GIRIENS P.-Y. ; STAUFER J., 1999, « Deuxième révision de la loi sur l'assurance-chômage: genèse d'un compromis », in MACH, A. (dir.), *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 90*. Zürich: Seismo, pp. 105-143.
- HALL P.-A., SOSKICE D., 2002, « Les variétés du capitalisme », *L'Année de la régulation*, 2002: 1-67.
- HEIKKILÄ M., 1999, "A brief introduction to the topic", In: O'CONGHAILE, Wendy (Ed.), *Linking welfare and work*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, p.1-5 and 87-91.
- MAGNIN C., 2004, "Beratung und Kontrolle. Ein für den aktivierenden Staat typisches Handlungsdilemma", *Revue suisse de sociologie* 30: 339-61.
- OCDE, 1996, *Politiques du marché du travail en Suisse*, Paris: OCDE.
- OFS - OFFICE, FEDERAL DE LA STATISTIQUE, 2005.
(http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/arbeit_und_e/uebersicht/blank/panorama/erwerbsteilung.html)
- RICHARDSON J. et al., 1982, "The concept of policy style", in Richardson, J. (dir.), *Policy Styles in Western Europe*, Londres. Allen & Unwin.
- SCHMIDT, M. G., 1995, "Vollbeschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Schweiz. Vom Sonderweg zum Normalfall", *Politische Vierteljahresschrift* 36(1): 35-48.
- SECO, 2006, *Circulaire relative aux mesures du marché du travail (MMT)*, Direction du travail, Berne.
- SVENSSON, C., 2001, *Swedish Social Democracy & the Third Way - a delicate affair. Multiple Third Ways: European Social Democracy facing the Twin Revolution of Globalisation and Knowledge Society*. R. Cuperus, K. Duffek and J. Kandel. Amsterdam, Colophon: 219-226.
- SYLLA S.-N., BARBIER J.-C., 2006, « Une synthèse de la littérature à propos de l'activation », in Barbier, J.-C., *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et*

Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi, Rapport de recherche pour la Dares, Ministère du Travail. (<http://matisse.univ-paris1.fr/barbier/perso/CEE-RF2005.pdf>)

DERNIERS NUMÉROS PARUS :

téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>

- N° 70** *Combinaison d'activités professionnelles et multifonctionnalité de l'agriculture : une résurgence de la dimension territoriale ?*
CATHERINE LAURENT, MARIE-FRANÇOISE MOURIAUX, PATRICK MUNDLER
octobre 2006
- N° 69** *La perception subjective du travail : rôle des identités de genre et des conditions d'emploi (quelques éléments d'analyse statistique)*
MICHEL GOLLAC, SERGE VOLKOFF
octobre 2006
- N° 68** *Le chômage partiel : quelles tendances ?*
OANA CALAVREZO, RICHARD DUHAUTOIS, EMMANUELLE WALKOWIAK
septembre 2006
- N° 67** *Subjective Evaluation of Performance through Individual Interview: Theory and Empirical Evidence from France*
MARC-ARTHUR DIAYE, NATHALIE GREENAN, MICHAL W. URDANIVIA
septembre 2006
- N° 66** *Monitoring Employment Quality in Europe: European Employment Strategy Indicators and Beyond*
LUCIE DAVOINE, CHRISTINE ERHEL
juillet 2006
- N° 65** *L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973)*
JACQUES FREYSSINET
juillet 2006
- N° 64** *Les modes de coordination des acteurs locaux autour des dispositifs du Pare et du Pap. Une synthèse de l'enquête*
ALBANE EXERTIER, AGNES GRAMAIN, ANNE LEGAL
juillet 2006
- N° 63** *Handicap et accès à l'emploi : efficacité et limites de la discrimination positive*
CHRISTINE LE CLAINCHE, GEERT DEMUIJNCK
juillet 2006
- N° 62** *Le travail vu du chômage. Une comparaison hommes/femmes*
YOLANDE BENARROSH
mai 2006
- N° 61** *L'épreuve de la recherche d'emploi vue par les chômeurs âgés*
DELPHINE REMILLON
mai 2006