

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie
= Swiss journal of sociology

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Soziologie

Band: 30 (2004)

Heft: 3

Artikel: Mise en œuvre des politiques pour l'emploi et pouvoir régional : le poids
des réseaux sociaux et politiques

Autor: Battaglini, Monica / Giraud, Olivier

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-815191>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Mise en œuvre des politiques pour l'emploi et pouvoir régional : le poids des réseaux sociaux et politiques

Monica Battaglini* et Olivier Giraud**

1 Introduction : les dimensions pertinentes de la mise en œuvre de la LACI

Notre article s'attache à une analyse du rôle des réseaux sociaux et politiques régionaux dans la mise en œuvre de la politique fédérale de l'emploi dans les cantons suisses. La 2^{ème} révision de la Loi fédérale sur l'Assurance-Chômage obligatoire et l'Indemnisation en cas d'insolvabilité (LACI) a introduit de nombreuses réformes importantes dans les politiques pour l'emploi en Suisse. Elle a notamment transformé radicalement les conditions administratives et politiques de mise en œuvre des dispositifs pour l'emploi en attribuant aux cantons helvétiques un rôle clé dans ce cadre normatif. L'autonomie des Offices Régionaux de Placement, installés dans les cantons et placés sous l'autorité de ces derniers, permet de tenir compte des contraintes spécifiques des marchés du travail cantonaux. Cependant, la nouvelle mouture de la LACI ne consacre pas un transfert univoque aux cantons de l'ensemble des attributions liées aux politiques pour l'emploi. La révision du cadre LACI prévoit en effet également de nombreuses et précises mesures de contrôle de la mise en œuvre par les cantons. Cette loi fédérale est de cette façon aussi un cadre contraignant visant à homogénéiser les pratiques administratives et l'usage fait par les administrations des instruments mis à disposition par la loi. En la matière, cette loi ressortit clairement du fédéralisme d'exécution : les cantons sont chargés de l'exécution de dispositions décidées dans l'arène fédérale. Cette procédure institutionnelle crée une tension entre l'homogénéité des normes fédérale et la diversité des situations ou des interprétations qui prévalent dans les cantons.

Cet article présente les résultats d'une recherche achevée au sein de l'IEPI de l'Université de Lausanne¹ portant sur les pratiques de mise en œuvre de la LACI dans six études de cas cantonales. Ces résultats s'attachent surtout à décrire et expliquer les normes qui guident la mise en œuvre de la loi fédérale LACI dans les cantons étudiés entre contraintes fédérales et normes de nature économique, politique ou administrative, qui prennent corps surtout dans le contexte cantonal. Il

* Monica Battaglini, Institut d'études sociales, Haute école de travail social, Genève, monica.battaglini@ies.unige.ch.

** Olivier Giraud, CEE-CNRS et IEPI, Université de Lausanne, olivier.giraud@u-picardie.fr.

1 Subside n°4043-58312, PNR 43 FNRS.

convient de préciser ici que la recherche porte sur la période 1997–2000, soit la première phase de mise en œuvre de la révision LACI. Par ailleurs, à la différence de travaux d'évaluation de la mise en œuvre de la loi, notre recherche n'analyse pas les facteurs d'efficacité des modes de mise en œuvre, mais est centrée sur l'explication des disparités dans l'implémentation d'une loi à vocation homogénéisante. Les disparités qui ne peuvent pas être expliquées par la « pression du problème », c'est-à-dire par les différences inter-cantoniales dans les taux de chômage, sont en l'occurrence particulièrement intéressantes. Suite aux premières années de fonctionnement de la loi et conscientes des difficultés à imposer une mise en œuvre homogène de la loi, les autorités fédérales ont imposé des contrats d'objectifs aux cantons. Ces nouveaux dispositifs d'encadrement, dont les effets ne sont pas étudiés ici, changent l'équilibre des relations entre les cantons et la Confédération dans la mise en œuvre de la loi.

Afin d'analyser les différences constatées entre les réalités cantonales, cette étude s'est d'abord attachée à classer les modes de mise en œuvre du dispositif LACI dans les cantons au moyen d'une typologie, puis à tester des hypothèses explicatives centrées sur des variables politiques.² Certaines concernent l'influence du réseau de pilotage et de mise en œuvre des politiques publiques sur le mode de mise en œuvre du dispositif LACI. En se basant sur les travaux contemporains centrés sur la régulation politique qui insistent sur les interdépendances entre décision et mise en œuvre dans les politiques publiques (Papadopoulos, 1995; Mayntz, Scharpf, 1995; Commaille, Jobert, 1998; Thoenig, 1998) et plus spécifiquement sur les approches de réseaux de politiques publiques (Le Galès, Thatcher, 1995; Marsh, Smith 2000; Toke, Marsh 2003), la notion de réseau de pilotage et de mise en œuvre permet d'analyser la capacité du réseau politico-administratif local à mettre en œuvre dans le canton l'arrangement trouvé au niveau fédéral entre les forces politiques représentées dans l'arène parlementaire et administrative. Une mise en œuvre locale conforme avec la décision fédérale peut être interprétée comme la reproduction, au sein de l'arène cantonale, du compromis conclu au niveau fédéral.

Nous poursuivons ici notre analyse en trois étapes successives. Nous rappellerons brièvement pour commencer la classification des modes de mise en œuvre de

2 Pour expliquer cette diversité trois séries d'hypothèses ont été testées :

- impact des relations entre réseau d'acteurs cantonaux et fédéraux;
- impact de la structure et de l'orientation des réseaux cantonaux de pilotage et de mise en œuvre;
- impact des traditions politiques et administratives cantonales (*policy styles*).

Notons que préalablement l'influence d'une variable économique liée aux marchés cantonaux de l'emploi comprenant le taux de chômage a été testée. L'impact de cette variable s'est révélé insuffisant pour expliquer l'ensemble de la variance constatée dans la mise en œuvre de la LACI. L'hypothèse d'origine du projet selon laquelle une partie importante de la variance est expliquée par des variables de nature politique s'est trouvée confirmée.

la LACI produite dans le cadre de notre travail de recherche.³ Dans un deuxième temps, notre propos portera sur l'impact des réseaux sociaux locaux – dans le cas présent, cantonaux – dans la mise en œuvre d'un dispositif national ou fédéral. Enfin, nous présentons nos résultats de recherche qui concernent l'analyse de l'impact des réseaux sociaux sur la mise en œuvre de la politique fédérale de l'emploi dans six cantons suisses. La restitution de nos études de cas permet alors de situer l'orientation de l'action publique cantonale en matière de lutte contre le chômage en fonction du jeu des acteurs participant au réseau cantonal de pilotage et de mise en œuvre de la loi. Concrètement, l'encadrement de la marge de manœuvre des cantons concernant les décisions d'implémentation n'est pas accepté de la même manière par les acteurs locaux. Les élites cantonales réagissent de manière différente à ce que l'on peut qualifier de perte d'autonomie politique cantonale dans la mise en œuvre en fonction des caractéristiques propres à chacun des réseaux.

2 Diversité des instruments de lutte contre le chômage dans les cantons suisses

2.1 L'ambivalence des objectifs de la LACI

La LACI se fixe explicitement deux séries d'objectifs. En premier lieu, elle affiche des objectifs de réinsertion sociale, tels l'amélioration de l'aptitude au placement des chômeurs, le comblement de lacunes en matière de qualifications, et la diminution des retombées négatives du chômage sur le plan social et professionnel. Mais la LACI vise aussi à lutter contre les abus à travers la mise en place d'instruments permettant un contrôle accru des chômeurs.

Cette ambivalence des objectifs de la LACI renvoie à deux visions différentes des politiques de l'emploi. En effet, la première série d'objectifs s'apparente à des politiques centrées sur les ressources humaines. Ces politiques ont un double ancrage, à la fois économique et social. Premièrement, elles se basent sur l'idée que l'économie moderne s'appuie essentiellement sur le « capital humain ». Le système économique actuel table beaucoup plus sur le travail de conception que sur celui de fabrication d'un produit. Il en découle la nécessité de fournir à l'économie un approvisionnement suffisant en « capital humain » pour construire sa compétitivité et assurer sa survie (Sue, 2001). On passe ainsi de l'homme facteur de production à l'homme sujet de la production, c'est-à-dire ce que Roger Sue appelle la « production de l'individu ». Les politiques de l'emploi ont alors pour fonction de préserver le capital humain des risques de dégradation que l'éloignement prolongé du marché de l'emploi représente. Deuxièmement, d'un

3 Pour une revue approfondie de des résultats de cette recherche voir (Battaglini, Giraud 2003); (Battaglini, Giraud et al., à paraître).

point de vue social, elles visent à limiter le « coût humain du chômage », c'est-à-dire la dégradation des qualifications professionnelles, de la santé, des conditions de vie, des relations familiales et sociales des chômeurs (Frayssinet, 1998).

En revanche, l'objectif de la LACI de réduire les abus ou les effets pervers des politiques de l'emploi s'apparente à des *politiques centrées sur la production*. Ces dernières partent de l'idée que le marché de l'emploi est potentiellement en équilibre car il est le résultat de stratégies d'optimisation de la part des demandeurs d'emploi et des employeurs. Ainsi, les politiques de l'emploi peuvent être critiquées d'un double point de vue. En premier lieu, la dimension passive – indemnisation de la perte de gain – des politiques de l'emploi renforce la tentation des chômeurs de rester en dehors du marché du travail. Ensuite, en proposant des mesures de formation ou de re-qualification, les politiques actives sont une intervention sur le marché du travail qui ne reflète pas forcément les besoins qui émergent des dynamiques du marché du travail.

Le marché du travail doit fonctionner de manière à fournir à l'économie la main d'œuvre dont elle a besoin, c'est-à-dire une main d'œuvre qui soit prête à accepter les emplois aux conditions dictées par le marché (statut, salaire, qualification etc.). Seule une politique « d'activation » des chômeurs visant à les stimuler en vérifiant leurs recherches d'emploi et leur volonté d'accepter les emplois qui leur sont offerts se justifie dans le cadre de cette logique.

Ainsi, la LACI concilie des objectifs – la réinsertion et la lutte contre les abus – traditionnellement associés à des forces politiques rivales, progressistes et conservatrices. Il faut à cet égard noter que cette loi résulte d'un compromis politique aux chambres fédérales entre partis progressistes et conservateurs qui explique largement la juxtaposition des mesures d'insertion et de contrôle. Cette ambivalence politique combinée à la pluralité des instruments disponibles permet aux cantons de se profiler politiquement. L'élaboration de notre typologie repose précisément sur l'hypothèse que les cantons exploitent cette marge de manœuvre afin de développer soit plutôt le volet social/ réinsertion de la loi, soit plutôt le volet contrôle (lutte contre les abus en matière d'assurance-chômage), ou les deux en même temps. Ainsi, l'analyse des mises en œuvre cantonales peut être interprétée comme un indicateur de choix politiques opérés par les cantons.

La LACI constitue donc un terrain d'étude privilégié pour apprécier l'impact des réseaux de pilotage et de mise en œuvre car son ambivalence d'objectifs donne de la marge aux acteurs du réseau dans l'interprétation de la mise en œuvre

2.2 Quatre modèles de mise en œuvre cantonale

Ayant fait le constat de cette ambivalence dans les objectifs de la loi, la recherche a permis de classer les expériences cantonales sur la base d'un double questionnaire :

La mise en œuvre cantonale accorde-t-elle la même importance à l'ensemble des objectifs de la loi fédérale ? Et si oui, avec quelle intensité ? Si non, quelle est l'orientation principale donnée à la mise en œuvre ?

La réponse à la première question a permis de distinguer deux groupes de cantons : ceux qui orientent la mise en œuvre selon l'ensemble des objectifs de la loi et ceux qui se réfèrent essentiellement à une partie de ces derniers. Les premiers sont des cantons qui accordent une importance à peu près égale aux différents objectifs de la loi et qui procèdent donc à une mise en œuvre *en accord* avec l'esprit de celle-ci. Cependant, ces cantons ne déployant pas tous les mêmes efforts afin d'atteindre ces deux objectifs, ils peuvent être différenciés avec la deuxième question, c'est-à-dire selon un critère *d'intensité* de la mise en œuvre. Ainsi, nous pouvons distinguer les cantons « maximalistes », qui mettent en œuvre, de manière plutôt intense (au-dessus de la moyenne nationale), des mesures servant l'ensemble des objectifs de la loi, des cantons « minimalistes », qui mettent en œuvre, de façon peu intense (en dessous de la moyenne nationale), des mesures servant ces mêmes objectifs.

En revanche, les cantons qui mettent délibérément l'accent sur l'application de l'une des deux séries d'objectifs de la loi procèdent à une mise en œuvre qui n'est pas en plein accord avec l'esprit de celle-ci. Ce sont les cantons que nous avons définis comme opérant une mise en œuvre « moyenne » dont la distinction interne se fera sur la base du critère de *l'orientation*, c'est-à-dire selon la priorité accordée soit à l'objectif de contrôle, soit à celui de la réinsertion. Sur cette base, nous déduisons quatre modèles de mise en œuvre :

Tableau 1 : Réintégration et Contrôle

	RÉINTEGRATION ÉLEVÉE	RÉINTEGRATION BASSE
CONTRÔLE ÉLEVÉ	Mise en œuvre « maximaliste »	Mise en œuvre « partielle orientée sur le contrôle »
CONTRÔLE BAS	Mise en œuvre « partielle orientée sur la réinsertion »	Mise en œuvre « minimaliste »

2.3 Classification des cantons

La suite des travaux a permis de classer les mises en œuvre cantonales selon les modèles développés à l'aide d'un certain nombre d'indicateurs synthétiques issus de sources disponibles au secrétariat d'Etat à l'économie SECO et sur la base de données qualitatives récoltées pour cette recherche.

En fonction de ces indicateurs, un examen des données cantonales relevées a permis de dresser une classification des cantons selon le mode de mise en œuvre de la LACI.⁴

- Mise en œuvre « maximaliste » : BS, LU, SO, GR, SZ, BE, AG, GL, BL, SG
- Mise en œuvre « partielle orientée sur la réinsertion » : JU, VS, TI, FR, VD, GE, NE, ZG, ZH
- Mise en œuvre « partielle orientée sur le contrôle » : UR, OW, NW
- Mise en œuvre « minimaliste » : AR, AI

La revue rapide de ces résultats inspire premièrement des réflexions concernant la répartition géographique des modèles. Les cantons de Suisse latine se situent tous dans le type de mise en œuvre « partielle orientée sur la réinsertion », alors qu'une forte proportion de cantons alémaniques appartiennent au type « maximaliste ». Les cantons de Suisse centrale appartiennent pour leur part plutôt aux modèles de mise en œuvre partielle orientée sur le contrôle ou encore de mise en œuvre minimaliste.

Cette première constatation manifeste ainsi des différences régionales d'attitudes dans la mise en œuvre donnant à la variable culturelle une certaine valeur dans l'interprétation des résultats. L'opposition entre la situation des cantons latins et celle des cantons de Suisse centrale, correspond à un axe interprétatif progressistes/conservateurs relevé fréquemment en Suisse par exemple dans les enjeux liées à l'ouverture du pays sur l'extérieur. Cependant, l'implication de la variable régionale dans l'explication des modes de mise en œuvre des politiques de l'emploi ne semble pas pouvoir épuiser ici le sujet. A cette variable culturelle s'ajoutent des différences qui constituent des éléments d'explication potentiels. Les variations dans la composition, l'organisation et le fonctionnement des réseaux de pilotage et de mise en œuvre des politiques publiques, notamment dans le cadre des politiques de l'emploi, sont des éléments dont le potentiel explicatif a fait ses preuves dans d'autres contextes et fournissent des pistes interprétatives prometteuses.

3 Diversité des instruments de lutte contre le chômage et diversité des réseaux de pilotage et de mise en œuvre

Parmi les pistes explicatives potentiellement intéressantes notre choix s'est porté sur des hypothèses liées à l'impact des structures d'acteurs participant aux poli-

⁴ 24 des 26 cantons suisses ont répondu à nos questionnaires qualitatifs. Les cas ne cadrent pas tous parfaitement avec le modèle correspondant. Ils sont classés selon le modèle le plus proche. Pour une revue plus détaillée du mode de classification voir (Battaglini, Giraud 2003); (Battaglini, Giraud et al., à paraître).

tiques et sur la configuration de leurs interactions. Les réflexions autour de l'impact du jeu d'acteurs sur le contenu et sur l'organisation des politiques ont guidé le choix d'un concept explicatif qui dépasse les frontières artificielles entre élaboration et mise en œuvre de l'action publique. A l'aide de la notion de « réseau de pilotage et de mise en œuvre » l'ensemble des acteurs concernés par le champ d'une politique publique ont été pris en compte dans l'analyse des modes de mise en œuvre locale de dispositifs élaborés au niveau de l'Etat central. Plus précisément, il s'agit des acteurs de terrain – qui produisent concrètement un bien ou un service dans le cadre de la politique – et de ceux qui « pilotent » et veillent à l'orientation de ces actions. Grâce à cette notion il est possible d'intégrer à l'analyse de la politique publique l'étude du réseau des acteurs dotés de positions d'intérêts non convergentes et ainsi d'intégrer, le cas échéant, une dimension conflictuelle à l'analyse de réseau (Knoke, Pappi et al., 1996). Dans ce contexte la configuration du réseau d'acteurs et le jeu des interactions entre des intervenants actifs sur le terrain et/ou dans le pilotage de la mise en œuvre devient une des variables explicatives dans l'étude des politiques publiques et plus généralement de la régulation politique. En d'autres termes, la notion de réseaux de pilotage et de mise en œuvre utilisée appartient à la famille d'approches des réseaux de politique publique (Le Galès, Thatcher, 1995; Marsh, Smith 2000; Toke, Marsh 2003). Ces approches ont pour objet d'expliquer les résultats en terme d'action publique en considérant les réseaux d'acteurs participants; ces approches ont l'avantage de gommer les distinctions artificielles entre les phases de décision et de mise en œuvre de l'action publique (Commaille, Jobert 1998) et entre les niveaux « micro » et « macro » de l'analyse (Evans 2001). Parmi les développements récents de l'approche des réseaux de politiques publiques, la notion de réseau de pilotage et de mise en œuvre s'inspire également des travaux de Marsh et Smith sur le modèle dialectique dans l'analyse des réseaux (Marsh, Smith 2000). Comme chez ces auteurs, le projet de notre recherche valorise la centralité des acteurs. Le contexte, la structure du réseau ont certes une influence sur le résultat en termes de politiques publiques, mais ceci se fait au travers des acteurs : “... agents matter. Most crucially, structures do not act; agents do. At the same time, the strategic calculations of the actors are shaped by their interpretation of that structural context” (Toke, Marsh 2003: 232). Dans le modèle dialectique de l'analyse des réseaux de politique publique, ces auteurs identifient trois relations interactives entre la structure et les membres du réseau, le réseau et le contexte dans lequel il opère et, enfin, entre le réseau et le résultat en termes de politique publique. En résumé, cette version complète et complexe de l'analyse de l'impact des réseaux sur les politiques publiques se veut « dialectique » car toutes les interactions interviennent de façon réciproque. Ainsi, le résultat en terme de politique influence, par le biais d'un phénomène de feedback, à la fois la structure et les acteurs du réseau. Cette approche présente le mérite d'une systématisation des liens entre les

diverses variables explicatives potentielles dans l'approche par les réseaux mais prête le flanc à la critique car ses démonstrations empiriques ne sont pas facilement généralisables (Evans 2001). Le scepticisme va même plus loin chez certains auteurs qui pensent que, privée de base théoriques solides, l'approche par les réseaux de politique publique ne constitue qu'un modèle descriptif supplémentaire des relations entre gouvernement et organisations privées (Dowding 1995 et 2001). En résumé, il s'agirait d'un modèle heuristique incapable d'expliquer les contenus des politiques et leurs évolutions structurelles.

Bien que modeste, cette étude apporte précisément des arguments en faveur de l'impact des réseaux sur les résultats en termes de politiques publiques. L'analyse de la mise en œuvre produite ici permet en effet de contrôler un certain nombre de variables contextuelles et de faire ressortir l'influence des structures des réseaux, des caractéristiques politiques (en termes de croyances et de ressources), des participants et du contexte (en termes de culture politique) au sein duquel ils déploient leur action.

L'application de l'analyse des réseaux de politique publique au contexte suisse permet d'appréhender les différences cantonales dans la mise en œuvre des dispositifs fédéraux. Cette approche se révèle tout particulièrement utile dans l'analyse de l'implémentation des politiques dans un Etat fédéral car elle permet de mettre en évidence la pluri-centralité de la prise de décision et de mesurer simultanément les influences qui interviennent à tous les niveaux d'intervention et de mise en œuvre. Comme le rappelle Hassenteufel, il n'est pas question dans ces approches de « l'Etat comme entité abstraite mais d'acteurs étatiques concrets (ministériels, administratifs, commissions, etc.) relevant de niveaux divers. La fragmentation de l'Etat est au centre de l'analyse » (Hassenteufel, 1995: 96). Il s'agit aussi d'une approche qui se montre particulièrement adaptée à l'analyse des résultats en termes de politiques publique au niveau local (Benz 2002), notamment dans les agglomérations urbaines (Le Gales 2001). L'action de l'Etat central comme générateur de règles est dans ce contexte appréhendée en relation avec celle d'autres entités publiques et privées.

En se basant sur cette vision, le cas de la mise en œuvre de la LACI dans les cantons suisses montre que les structures et les contenus des relations entre les divers types d'acteurs impliqués, ont un impact sur la mise en œuvre des mesures fédérales. Le fédéralisme d'exécution (Kriesi 1996) qui caractérise les modes de mise en œuvre des politiques publiques issues de l'Etat central en Suisse confère aux acteurs politiques cantonaux un pouvoir décisionnel qui s'exerce tout au long du processus d'élaboration et d'application des politiques publiques. Leur influence se manifeste tout d'abord dans l'élaboration des normes et permet une première adaptation des dispositifs aux réalités locales voire un blocage de décisions ressenties comme inapplicables. Ensuite les élites cantonales exercent leur pouvoir dans le cadre de la mise en œuvre en utilisant les marges d'interprétation plus ou moins

importantes accordées par le législateur fédéral. Ces marges de manœuvre et les mécanismes de fonctionnement des politiques publiques en Suisse permettent au réseau local d'influer sur la mise en œuvre des dispositifs fédéraux. Sur le terrain, la configuration du réseau politique peut être appréhendée à l'aide d'une série de facteurs qui la caractérisent. Ainsi, la capacité d'influence des organisations issues de la société civile, la configuration du pouvoir au sein de l'arène parlementaire ainsi que l'expression directe de la volonté politique de la population via la démocratie directe constituent ces déterminants susceptibles de refléter les différents formatages dans les structures de réseau et les équilibres de pouvoir qu'ils reflètent et permettent ainsi d'expliquer en partie les variations inter-cantonales.

L'impact de ces facteurs sur la mise en œuvre des dispositifs fédéraux est une hypothèse qui a été déjà vérifiée à des nombreuses reprises. Différents travaux ont confirmé le poids des groupes d'intérêts et de l'opinion publique régionale ou locale dans des politiques sensibles telles l'aménagement routier (Terribilini, 1993), ou l'accueil des demandeurs d'asile (Spörndli, Hozer et al., 1998), ou encore dans le domaine de la politique énergétique (Kriesi, Jegen, 2001). Dans le cadre de la LACI, les partenaires sociaux sont a priori associés à la mise en œuvre par l'installation de commissions tripartites (Leupold, Sousa-Poza, 1997). De plus, d'autres acteurs, issus notamment du monde associatif, sont impliqués directement dans la mise en œuvre des politiques pour l'emploi (Bruttin, 1997, Battaglini, Bruttin, 1997; 1998). Ainsi, les organisations issues de la société civile sont investies aussi bien dans le pilotage que dans la mise en œuvre notamment dans les programmes de réinsertion et dans la formation.

2.1 Le réseau de pilotage et de mise en œuvre dans la LACI

Comme nous l'évoquions ci-dessus, la LACI et les normes qui la complètent forment un dispositif législatif contraignant pour les cantons. Peu de choses ont été laissées au hasard par le législateur tant au niveau des structures que des contenus d'application de la loi. D'une part, une série de normes très détaillées désignent la structure institutionnelle sensée appliquer la loi (Offices régionaux de placement, logistique des mesures du marché du travail). D'autre part, les principes qui délimitent les modalités de mise en œuvre sont clairement indiqués dans les divers textes d'application. En résumé, la marge de manœuvre dans l'application de la loi est fortement réduite et les exigences de conformité aux principes de mise en œuvre déterminés au niveau de l'Etat central sont fortes.

Nous l'avons montré cependant, en dépit de ces efforts au niveau normatif, l'objectif implicite d'homogénéisation n'a pas été atteint. Malgré le cadre fortement structuré dans lequel les cantons se meuvent en matière de politique de l'emploi, des différences importantes ont été constatées empiriquement.

L'explication de ces différences relève à la fois de variables économiques et politiques. L'impact des variables politiques en question sur les modalités de mise

en œuvre est suggéré à la fois par des études effectuées dans d'autres domaines de politique publique citées ci-dessus et a été confirmé par des tests effectués dans le cadre de la présente étude. Ces résultats montrent également l'importance de la structure des marchés de l'emploi et tout particulièrement du taux de chômage comme variable explicative des différences de mise en œuvre, mais révèlent aussi leurs limites. Notamment, lorsque, selon la classification utilisée dans notre étude, les cantons peuvent être caractérisés comme faiblement vulnérables au chômage, leur type de mise en œuvre est de manière assez homogène « minimaliste » ou « orientée sur le contrôle ». Ce résultat semble confirmer l'intuition selon laquelle le faible nombre de chômeurs, qui peut être interprété comme une moindre pression du problème, incite les acteurs en charge de la mise en œuvre à un moindre niveau d'action ou encore à un déploiement moins contraignant et complexe d'instruments d'intervention.⁵ De même, lorsque les cantons sont fortement vulnérables au chômage, le mode de mise en œuvre qu'ils adoptent est majoritairement « orienté sur la réinsertion ». Cependant, les cantons qui adoptent ce dernier type de mise en œuvre se trouvent également dans le groupe des cantons ayant des profils de vulnérabilité au chômage moyenne voire faible (Giraud, Battaglini, 2003). L'introduction de variables de nature politique permet donc d'interpréter la part de variation qui n'est pas déterminée par le marché de l'emploi et pour laquelle des variables politiques doivent être mobilisées.

L'application de l'approche des réseaux d'action publique à la mise en œuvre de la LACI implique l'étude des comportements des élites politico-administratives cantonales. En accord avec cette approche, la définition des élites politico-administratives comprend, dans ce contexte, les acteurs étatiques et les acteurs privés impliqués dans le pilotage et/ou dans la mise en œuvre de la LACI. Il s'agit donc de tenir compte des comportements des élus à l'exécutif et au législatif parlementaire, des membres des administrations cantonales concernées, des défenseurs des intérêts des chômeurs,⁶ des agents privés de mise en œuvre et des représentants des associations patronales et syndicales cantonales.⁷ Concrètement, ces élites politico-administratives cantonales réagissent de manière différente à l'encadrement du pouvoir cantonal par l'Etat fédéral dans la mise en œuvre, cela notamment en fonction des caractéristiques propres de chaque réseau. Dans certains cas, cette limitation de la marge de manœuvre semble aller de soit et semble bien vécue. Les élites politiques locales peuvent même se montrer soulagées d'abandonner le pouvoir, et donc la responsabilité, de décisions de mise en œuvre aux

5 Les mesures de contrôle peuvent être considérées comme moins complexes dans la mise en œuvre que les mesures de réinsertion qui impliquent la mise en place de programmes auxquels participent des acteurs publics et privés.

6 Il s'agit notamment d'associations de chômeurs lorsqu'elles existent ou plus généralement de syndicats de travailleurs qui remplissent cette fonction.

7 Il s'agit notamment d'organismes privés de programmes d'occupation ou d'organismes de formation.

acteurs fédéraux auxquels il devient facile de faire référence, notamment en cas de décisions impopulaires. Dans d'autres cas, le manque d'autonomie vis-à-vis des acteurs fédéraux est source de conflits internes quasi insurmontables. C'est notamment le cas lorsque la culture politique locale est trop éloignée des principes d'application dictés par les acteurs fédéraux. Il devient alors particulièrement difficile de reproduire dans le contexte cantonal le compromis conclu dans l'arène fédéral.

Il découle de cette situation contrastée que la conformité de la mise en œuvre de la LACI aux attentes de la Confédération, et plus généralement le mode de mise en œuvre, sera différent en fonction des caractéristiques du réseau cantonal de pilotage et de mise en œuvre du dispositif.

Divers paramètres permettent de caractériser les réseaux locaux de pilotage et de mise en œuvre de la LACI. Premièrement, des paramètres institutionnels qui ont trait à la structure du réseau et des relations entre les acteurs pertinents. Deuxièmement, des paramètres politiques axés sur l'orientation idéologique des élites politiques et plus généralement sur la culture politique locale.

Configuration du réseau et mise en œuvre

La première variable qui influence les modalités de mise en œuvre de la LACI est la configuration du réseau, à savoir le type de participants à cette mise en œuvre et la structure de leurs relations notamment en terme de rapports de force politiques. La place des syndicats salariés au sein du réseau de pilotage et de mise en œuvre constitue la première donnée caractéristique dans ce domaine. Les syndicats exercent de fait une fonction de défense des intérêts des chômeurs. Bien que la première vocation des syndicats soit la défense des travailleurs, ils étendent leur action aux chômeurs par conviction au camp du salariat (dans son acception la plus large) et parce que les associations de défense des chômeurs sont faibles voire inexistantes en Suisse. Les syndicats de travailleurs répondent donc aux besoins des demandeurs d'emploi en terme de représentation politique et de services spécifiques.⁸

Ensuite, il s'agit de prendre en compte l'implication des acteurs publics au niveau administratif et parlementaire. L'ouverture de l'administration au dialogue avec les organisations syndicales ou d'autres associations participant à la mise en œuvre donne des indications sur la possibilité que les organisations privées ont d'influencer la politique d'implémentation de la loi. Cette ouverture peut être formelle ou informelle, structurée ou ponctuelle selon la volonté politique et selon la capacité d'influence de ces organisations privées. Les liens entre les associations issues de la société civile et les partis représentés dans les parlements

8 Les syndicats offrent à leurs membres chômeurs ou aux chômeurs en général des caisses de chômage, des aides au placement, des mesures du marché du travail sous forme de cours ou de programmes d'occupation.

cantonaux est aussi une variable à prendre en compte car elle permet de mesurer la possibilité que les acteurs privés ont de transposer le débat d'un plan purement administratif de mise en œuvre à un plan politique et de valoriser, si besoin est, ce problème sur la scène publique en impliquant plus directement la population.

Orientation politique du réseau et mise en œuvre

Le deuxième groupe de variables susceptibles de caractériser les divers réseaux de pilotage et de mise en œuvre cantonale concerne l'orientation politique du réseau en termes classiques, à savoir selon les clivages traditionnels du type gauche droite, progressistes conservateurs. Il s'agit tout d'abord de considérer l'orientation au niveau des élites politiques notamment : la place de la gauche, des démocrates chrétiens et des partis de droite dans les parlements et les exécutifs cantonaux.

La culture politique exprimée par la population lors de votations constitue la deuxième variable permettant de caractériser l'orientation politique du réseau de mise en œuvre de la LACI. Il s'agit de mesurer l'ouverture sociale, l'ouverture vers l'étranger et les réformes en général en tant qu'expressions directes de la culture politique de la population. Une attitude politique explicite ne peut être négligée par les élites politiques lors de la prise de décision de mise en œuvre, qui tend donc à avoir un impact sur les modalités de mise en œuvre.

4 Modes de mise en œuvre et réseaux de pilotage et de mise en œuvre

Les cantons à implémentation maximaliste : les exemples de Berne et Bâle-ville

Il s'agit des cantons qui mettent en œuvre le dispositif LACI avec une intensité au dessus de la moyenne nationale, à la fois sur le plan de la réinsertion et sur celui du contrôle. Il adhèrent donc de fait au compromis qui a amené à la validation des deux objectifs dans la loi et tendent à appliquer de manière orthodoxe les deux logiques.

De manière générale, dans ces cantons, les administrations cantonales se sentent en phase avec l'administration fédérale. Les acteurs politiques et sociaux du canton ne s'opposent pas à une mise en œuvre orthodoxe par rapport aux directives fédérales. Les administrations cantonales sont les « gagnantes » des transformations issues de la 2^{ème} révision de la LACI : la mise en œuvre de la loi est leur affaire, le réseau cantonal de pilotage et de mise en œuvre a délégué cette implémentation à des administrations cantonales qui monopolisent cette tâche.

L'influence des syndicats est plutôt réduite dans ces cantons et la tradition de dialogue entre autorités publiques et partenaires sociaux est plus faible que dans les cantons à implémentation partielle orientée sur la réinsertion. Les syndicats sont certes organisés, mais ils ne jouissent pas de relais solides dans l'arène

parlementaire et ne bénéficient pas d'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.

La configuration partisane se caractérise par la présence d'un parti socialiste assez fort à Berne et dominant à Bâle-ville. Dans ce second cas, les socialistes bâlois – dont une branche plus ancrée à gauche s'est d'ailleurs séparée – s'inscrivent dans une tendance centriste, favorable à la culture du compromis.

La culture politique exprimée par la population se montre plutôt conservatrice à Berne et plutôt sociale-démocrate modérée à Bâle-ville. La sensibilité des populations aux préoccupations sociales, mesurée au moyen d'une comparaison des scores cantonaux en faveur des dispositions sociales lors des votations fédérales, rejoint ou dépasse de peu la moyenne fédérale.

Les cantons à implémentation partielle orientée sur la réinsertion : les exemples de Genève, Fribourg et Tessin

Parmi nos études de cas, trois appliquent une stratégie de mise en œuvre que nous avons caractérisée comme « partielle axée sur la réinsertion ». Il s'agit des cantons de Genève, de Fribourg et du Tessin qui partagent avec les autres cantons appartenant à ce groupe (essentiellement les cantons latins) une politique de mise en œuvre marquée par la retenue sur le plan des sanctions et par la mise en place de structures visant la réinsertion des demandeurs d'emploi. En d'autres termes, il s'agit de cantons qui ont montré une réelle rigueur dans la mise en place des structures de mise en œuvre de la loi mais aussi une certaine prudence dans l'utilisation des sanctions.

Dans ces trois cantons, nous avons relevé la présence d'une tradition syndicale bien qu'à des degrés divers d'importance et de capacité d'influence. 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 (plus) possible de le résoudre par les contacts directs avec l'administration. Au Tessin et à Fribourg, le rôle des syndicats est moins déterminant qu'à Genève mais leur présence et leur possibilité de s'exprimer sur la scène politique limite les possibilités d'interpréter la mise en œuvre dans le sens du contrôle.

Dans ces cantons, la présence syndicale s'accompagne d'une « culture politique » caractérisée par une sensibilité aux aspects sociaux des politiques publiques. Les résultats de ces cantons aux votations fédérales portant sur des projets à caractère social sont régulièrement nettement en dessus de la moyenne fédérale. Le deuxième élément qui a trait à la culture politique concerne la configuration du pouvoir dans les systèmes politico-administratifs de ces cantons caractérisés par une forte présence de forces de gauche et/ou démocrate-chrétienne. 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 doublée d'une vision plus sociale de l'action publique constituent des éléments déterminants de l'orientation de la mise en œuvre dans les cantons qui adoptent une stratégie de mise en œuvre partielle axée sur la réinsertion.

Les cantons à implémentation partielle orientée contrôle : l'exemple de Nidwald et d'Obwald

La mise en œuvre du dispositif LACI dans ces cantons est centrée sur le contrôle. Les paramètres liés à la réinsertion se situent au dessous de la moyenne nationale alors que les taux de sanctions se situent nettement au dessus de la moyenne nationale.

Les réseaux de pilotage et de mise en œuvre ne sont pas ouverts aux partenaires sociaux, notamment syndicaux, par ailleurs peu présents dans ces cantons : en particulier, l'absence de tradition industrielle y explique la faiblesse des syndicats.

La mise en œuvre est dominée par les élites politico-administratives. L'arène politique de ces deux cantons est caractérisée par une nette tendance conservatrice d'origine démocrate chrétienne. Une démocratie chrétienne cependant différente de celle des cantons latins, notamment à Fribourg ou au Tessin. En Suisse centrale, le PDC n'axe en effet pas son action sur un renforcement de la protection sociale en ayant recours à des mesures publiques, contrairement à ce que l'on relève traditionnellement dans la tradition de la démocratie chrétienne européenne connue pour ses politiques sociales fortes et à tendance paternaliste. Les démocrates chrétiens de Suisse centrale sont d'abord non interventionnistes et les positions sociales ne relèvent que de préoccupations secondaires.

L'orientation de la culture politique, mesurée à travers les votations populaires, démontre une majorité largement moins favorable aux enjeux sociaux et à l'ouverture vers l'extérieur que la moyenne fédérale. Il existe donc une concordance conservatrice entre les élites politiques et la culture politique exprimée lors de votations.

5 Conclusion

L'analyse des réseaux de pilotage et de mise en œuvre dans les différents cantons permet d'expliquer une partie de la variance dans la mise en œuvre du dispositif LACI. Les caractéristiques des réseaux cantonaux de pilotage et de mise en œuvre ainsi que les cultures politiques cantonales, exprimées par les préférences partisanes des élus et par les résultats des votations populaires en matière sociale, sont plus ou moins susceptibles de reproduire localement le compromis conclu dans

l'arène fédérale. Un réseau local structuré et empreint d'une culture politique claire relayée par des acteurs influents ne peut pas toujours reproduire au sein de l'arène cantonale le consensus manifesté au moment de la décision au sein de l'arène fédérale. Dans le cas de la mise en œuvre des politiques de l'emploi que nous avons analysée, trois cas de figure peuvent se présenter :

1. La situation politique cantonale est caractérisée par la recherche du consensus; le réseau de pilotage et de mise en œuvre peut reproduire le compromis fédéral; la mise en œuvre est « maximaliste » (Bâle-ville, Berne) et se trouve appropriée par l'administration cantonale.
2. La culture politique locale est moins axée sur la recherche de consensus que sur la défense de valeurs conservatrices. Cette tendance conservatrice est dans la nature même du réseau de pilotage et de mise en œuvre. Ce dernier ne peut pas mettre en œuvre le compromis fédéral; la mise en œuvre est « partielle orientée sur le contrôle » (Obwald, Nidwald).
3. La culture politique locale, pas prioritairement axée sur le consensus mais sur la défense d'interventions sociales, est, dans ce cas aussi, reflétée au sein du réseau de pilotage et de mise en œuvre. Ces réseaux sont par ailleurs fortement influencés par des acteurs syndicaux organisés et influents. La mise en œuvre est « partielle orientée sur la réinsertion »; le compromis fédérateur fondateur de la loi n'est pas respecté (Genève, Fribourg, Tessin).

Ces résultats confirment l'influence de la variable « réseaux d'acteurs de la mise en œuvre » sur les effets du processus d'implémentation d'un dispositif fédéral. De notre point de vue, l'analyse des modalités de mise en œuvre permet de tester de manière convaincante cette relation car une partie des variables contextuelles peut être contrôlée. Bien que des variations internes existent, le contexte socio-économique est une donnée nationale comme l'essentiel de la structure institutionnelle et juridique. A ce contrôle contextuel, il faut ajouter que dans le cas des politiques de l'emploi, les autorités nationales ont particulièrement insisté sur leur projet d'uniformiser la mise en œuvre; cette tendance homogénéisatrice s'est encore affirmée au début des années 2000 dans ce domaine. L'essentiel de la variation se construit cependant, en tous les cas pendant la seconde moitié des années 90, au niveau des acteurs cantonaux. Dans ce sens notre démarche tend à confirmer l'impact des réseaux d'acteurs sur l'action publique en apportant une modeste contribution au débat entre les partisans de l'analyse des réseaux de politique publique et ses détracteurs. Cependant nos données et nos résultats ne permettent pas de nous prononcer sur la nature « dialectique » (Marsh, Smith 2000; Toke, Marsh 2003) des relations entre les acteurs. Intuitivement, nous pouvons penser que les résultats obtenus dans différentes actions publiques ont un impact sur la configuration du réseau d'acteurs. Cet impact est cependant difficile à mesurer si l'on ne tient compte que d'une seule politique publique dans une période donnée.

L'influence des résultats en termes de politiques publiques sur la configuration du réseau nous paraît être une hypothèse plus dynamique qui doit se vérifier dans le temps et doit mobiliser plusieurs domaines d'action publique.

6 Références bibliographiques

- Battaglini, Monica, Bruttin, Alexis (1997), Le champ de l'aide aux chômeurs à Genève, papier présenté au congrès ASSP, Balsthal 13–14 novembre 1997.
- Battaglini, Monica, Bruttin, Alexis (1998), Aide aux chômeurs : la collaboration public-privé A Genève et Annemasse, *Repère* 21, 43–44.
- 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*. Numéro Spécial Fédéralisme; Adrian Vatter & Sonja Wälti, (Eds.), 2/3, 9, 285–308 .
- Benz, Arthur, Fürst, Dietrich (2002), Policy learning in Regional Networks, *European Urbanans Regional Studies*, 9 (1), 21–35.
- Commaille, Jacques, Jobert, Bruno (1998), La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de régulation, in : Jacques Commaille et Bruno Jobert, Ed, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 11–32.
- Dowding, Keith (1995), Method or metaphor ? A Critical Review of the Policy Network Approach, *Political studies*, 45, 136–158.
- Dowding, Keith (2001), There Must be End to Confusion : Policy network, intellectual fatigue, and the need for political science methods, *Political studies*, 49, 89–105.
- Evans, Mark (2001), Understanding Dialectics in Policy Network Analysis, *Political studies*, 49, 542–550.
- Frayssinet, Jacques (1998), *Le chômage*, Paris: La découverte.
- Hassenteufel, Patrick (1995). Do Policy Networks Matter? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction, in : Patrick, Le Gales et Mark Thatcher, Ed, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris : L'Harmattan.
- Knoke, Davide, Pappi, Franz-Urban, et al. (1996). *Comparing Policy Networks Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kriesi, Hanspeter, (1996) *Le système politique Suisse*, Paris : Economica.
- Kriesi, Hanspeter, Jegen, Maja (2001), The Swiss Energy Policy Elite : the actor constellation of a policy domain in transition, *European Journal of Political Research* 39, 251–287.
- Le Gales, Patrick (2001) Urban Governance et Policy Networks : On the urban political boundedness of policy networks, A french case study, *Public administration*, 79(1), 167–184.
- Le Galès, Patrick, Thatcher, Mark, Ed (1995), *Les réseaux de politique publique : débat autour des «policy networks»*, Paris : l'Harmattan.
- Leupold, Thomas, Sousa-Poza, Alfonso (1997), Bildungsorientierte Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz: theoretische, institutionelle und instrumentelle Aspekte, St-Gallen: Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen.
- Marsh, David, Smith, Martin (2000), Understanding Policy Networks : Towards a dialectical approach, *Political studies*, 48, 4–21.

- Mayntz, Renate, Scharpf, Fritz W. (1995), Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Renate Mayntz, und Fritz W., Scharpf, Ed, *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Francfort s.l.M.: Campus, 9–38.
- Papadopoulos, Yannis (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris: Montschrestien.
- Snower, Dennis, J. (1997), Evaluating Unemployment Policies: what do the underlying theories tell us?, in: Dennis, J., Snower, Guillermo de la Dehesa, Ed, *Unemployment Policy. Government Options for the Labour Market*, Cambridge: Cambridge University press.
- Spörndli, Markus, Holzer, Thomas, et al. (1998), Diener dreier Herren? Kantonalbehörden und die Vollzugsvielfalt der arbeitsmarktlichen Bestimmungen im schweizerischen Asylrecht, *Revue Suisse de Science Politique*, 4(3), 53–77.
- Sue, Roger (2001), Renouer le lien social, *Partage*, 149, 28.
- Teribilini, Serge (1993). Routes principales subventionnées par la Confédération – Conséquences et marge de manœuvre pour les cantons – L'exemple de la T1, *Annuaire Suisse de Science Politique*, 33, 39–61.
- Thoenig, Jean-Claude (1998) Politiques publiques et action publique, *Revue Internationale de Politique Comparée*, 5(2), 295–314.
- Toke, David, Marsh, David (2003), Policy Networks and GM Crops Issue : Assessing the utility of a dialectical model of policy networks, *Public administration*, 81(9), 229–251.

