

**Le rôle des énoncés évaluatifs dans
la politique de lutte contre le
chômage**

**Le rôle des énoncés évaluatifs dans
les politiques publiques –
A l'exemple de la réorganisation du financement
des Offices régionaux de placement (ORP) dans
le cadre de la politique de lutte contre le
chômage**

**Silja Häusermann
Antonello Spagnolo**

Cahier de l'IDHEAP 212/2004

Travail de cours

Chaire «Politiques publiques - environnement»
2004

© 2004 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

ISBN 2-940177-80-5



Institut de hautes études en administration publique
Fondation autonome, associée à l'Université de Lausanne
et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-près-Renens
T : 41(0)21 694 06 00 – F : +41(0)21 694 06 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Table des matières

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Introduction | 1 |
| 2 | Problématique de travail et contexte de la politique étudiée | 3 |
| 2.1 | La réforme de la LACI de 1996 et l'introduction des mandats de prestations : le fédéralisme d'exécution limité | 4 |
| 2.2 | Un nombre important d'évaluations depuis 1996 | 11 |
| 2.3 | Les réformes principales suites aux évaluations | 15 |
| 3 | Cadre d'analyse | 21 |
| 3.1 | Le triangle de base des acteurs de la politique de financement des ORP | 22 |
| 3.2 | Les ressources des acteurs | 24 |
| 3.3 | Les jeux d'acteurs directs et indirects | 26 |
| 4 | Méthodologie et matériel empirique | 27 |
| 4.1 | Méthode de récolte des informations | 27 |
| 4.2 | Données empiriques | 27 |
| 5 | Analyse empirique | 29 |
| 5.1 | Jeux d'acteurs dans la production des énoncés évaluatifs | 30 |
| 5.2 | Jeux d'acteurs sur les produits des énoncés évaluatifs | 39 |
| 6 | Conclusion | 49 |
| 7 | Annexes | 51 |
| 7.1 | Résumé du premier énoncé évaluatif sélectionné | 51 |
| 7.2 | Résumé du deuxième énoncé évaluatif sélectionné | 55 |
| 8 | Bibliographie | 61 |

Avant-propos

Le travail de semestre sur lequel est basé ce cahier de l'Idheap a été élaboré dans le cadre du cours « Analyse comparée des politiques publiques » en 2002. Son contenu reflète l'état des faits de juin 2002. Sa rédaction n'aurait pas été possible sans le concours de nombreuses personnes que nous tenons à remercier.

Nous remercions tout d'abord le Professeur Peter Knoepfel et Jérôme Savary pour leurs précieux conseils dans le cadre du cours et plus généralement pour la perspective nouvelle et systématique sur les politiques publiques et notamment leur évaluation qu'ils nous ont apporté. Nos remerciements vont aussi aux autres participants de ce cours qui ont accompagné notre travail avec intérêt.

Nous tenons également à remercier chaleureusement toutes les personnes qui nous ont procuré la matière nécessaire à la réalisation de cette petite recherche, soit en nous fournissant une documentation difficilement accessible, soit en nous accueillant pour un entretien.

Venant de deux contextes différents, la rédaction de ce travail a été particulièrement enrichissante pour nous, parce qu'elle a permis de combiner et parfois de confronter nos deux perspectives sur les politiques publiques, l'une en premier lieu informée par l'expérience pratique, l'autre par une perspective scientifique. Nous espérons que le travail en a bénéficié autant que nous-mêmes.

1 Introduction

Dans une perspective analytique, les politiques publiques peuvent être conçues en termes de *cycle contenant six produits* (Knoepfel et al. 2001) : la définition politique du problème public et sa mise à l'agenda est le premier des produits. Dans une deuxième étape, la politique est « programmée », à travers la mise en place du cadre législatif (appelé aussi programme politico-administratif) et de l'arrangement politico-administratif. Suit l'étape de l'implémentation qui donne lieu aux plans d'action ainsi qu'aux actes concrets de mise en œuvre (outputs). Finalement, la dernière étape, parfois négligée, concerne l'évaluation de la politique publique.

Les *énoncés évaluatifs* sur les effets (impacts et outcomes) constituent en fait le dernier des six produits d'une politique publique. Ces énoncés évaluatifs ne consistent pas seulement en une somme d'études scientifiques, mais en une appréciation, scientifique ou politique, informelle ou formelle, partielle ou globale de la pertinence, de l'effectivité, de l'efficacité et de l'efficience de la politique publique (Knoepfel et al. 2001 : 130). De ce fait ils forment en quelque sorte le lien entre un cycle de politique publique et le suivant et ils sont, sans conteste, chargés d'enjeux.

Bien que les énoncés évaluatifs possèdent le même statut que les autres cinq produits, ils sont souvent négligés dans les analyses de politique publique. Ceci est d'autant plus étonnant qu'ils sont - comme les autres produits du cycle des politiques publiques - le *résultat de jeux d'acteurs concernés* par le problème public à résoudre.

Nous pouvons dès lors essayer de les appréhender à travers l'étude des stratégies implicites ou explicites que les acteurs adoptent dans le but d'atteindre leurs objectifs spécifiques et de garantir la sauvegarde de leurs propres valeurs. S'interroger sur le rôle des jeux d'acteurs dans la production des énoncés évaluatifs signifie également se pencher sur la question des ressources que chaque acteur est à même de mobiliser pour atteindre son objectif.

C'est ce que nous avons tenté de faire, en analysant les *conditions de production de deux énoncés évaluatifs de type scientifique* que le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) a publié en 1999, portant sur les Offices Régionaux de Placement (ORP) ainsi que sur le mandat de prestations entre la Confédération et les cantons pour l'exécution de la réforme de 1995 de la loi sur l'assurance-chômage et insolvabilité LACI¹.

¹ RS 837.0

2 Problématique de travail et contexte de la politique étudiée

Afin d'analyser les jeux d'acteurs dans la production d'énoncés évaluatifs ainsi que leur rôle dans le cycle d'une politique publique, nous allons nous focaliser sur la politique de lutte contre le chômage en Suisse et, plus précisément, sur deux énoncés évaluatifs concernant la politique de financement des *Offices régionaux de placement (ORP)*, organes cantonaux chargés de la prise en charge et du placement des chômeurs.

Avec la deuxième révision de 1995 de la *Loi sur l'assurance-chômage et l'insolvabilité LACI*, réorientant la lutte contre le chômage d'une approche basée sur l'indemnisation et la sanction à une politique active de réinsertion des demandeurs d'emploi, un nouveau cycle de la politique de lutte contre le chômage s'est ouvert.

Étant donné la nouveauté tant de son orientation que de sa structure d'exécution, cette nouvelle politique a fait l'objet d'une cascade d'évaluations entre 1996 et 2002 de même que de réformes quasi continuelles de ses dispositions d'exécution. En effet, le seco répertorie en Mai 2002 pas moins que 200 études et projets de recherche d'évaluation qui s'attaquent à différents aspects de la politique suisse du marché de l'emploi² (seco 2002).

Bien qu'une grande partie de ces études soient des projets mineurs, le très grand nombre d'évaluations indique néanmoins l'importance politique que les énoncés évaluatifs ont acquis dans le domaine de la politique de lutte contre le chômage. De ce fait, cette politique se prête

² 46 de ces études concernent plus spécifiquement la politique de placement des demandeurs d'emplois et 40 autres sont focalisées sur les mesures actives du marché du travail. Le reste comprend des publications plus générales sur le marché du travail suisse qui ne traitent pas forcément de manière explicite de l'évaluation de la politique de l'assurance chômage en place.

particulièrement bien à l'analyse des conditions de production de ces énoncés.

En choisissant les deux énoncés évaluatifs portant sur la politique de financement des Offices régionaux de placement que nous allons analyser ci-dessous, nous avons décidé de nous focaliser sur *deux études d'évaluation considérées par l'administration comme importantes*. Elles étaient mandatées directement par la Confédération et financées par le fonds de compensation de l'assurance chômage.

De par leur importance pour le lancement d'un nouveau cycle de cette politique, ces deux énoncés nous paraissent particulièrement bien illustrer les *enjeux politiques* de la production d'énoncés évaluatifs.

Afin de présenter le *contexte de production* des énoncés évaluatifs que nous traiterons ici, nous donnons ci-après un aperçu de cette politique telle qu'elle a été conçue dans la réforme de 1996 en expliquant de manière sommaire la structure d'organisation initiale des Offices régionaux de placement (ORP) et nous tracerons brièvement l'évolution de la politique depuis lors.

2.1 La réforme de la LACI de 1996 et l'introduction des mandats de prestations : le fédéralisme d'exécution limité³

Au début des années 90, la Suisse a connu pour la première fois une augmentation spectaculaire du chômage avec l'apparition de phénomènes nouveaux comme le chômage de longue durée (supérieur à 12 mois d'inscription) et le chômage structurel (les compétences offertes par les chômeurs ne correspondant pas à celles qui sont recherchées par les employeurs).

³ La présentation des processus de réforme est basée sur des documents officiels du processus législatif (message du Conseil fédéral, débats parlementaires etc.) ainsi que sur les publications de Giriens et Stauffer (1999) et sur Häusermann et al. (2001).

Dans la seule année 1991, le taux de chômage a grimpé de 1,8% à 4,2%. Avec cette évolution du problème sont apparus les premiers déficits dans les comptes du fonds de compensation de l'assurance chômage. Sous ces pressions, la LACI, qui datait principalement du début des années 1980⁴ n'était plus une réponse adéquate au problème.

C'est donc dans l'urgence que le Conseil fédéral a relevé en 1992, au moyen d'une *révision de l'ordonnance sur l'assurance chômage et insolvabilité de 1983*⁵, le nombre de jours indemnisés de 200 à 300 et le taux de cotisation pour les employeurs et les employés de 0,4% à 2%.

Ces modifications se sont pourtant également révélées insuffisantes, de sorte que déjà en 1993, un *Arrêté fédéral urgent* (AFU) a été voté, qui prévoyait une période d'indemnisation de 400 jours au maximum, mais aussi une réduction du taux d'indemnisation de 80% à 70% du salaire assuré pour la catégorie des personnes sans enfants à charge et dont l'indemnité journalière dépassait les 130 francs.

Ces réformes urgentes montraient qu'une révision plus profonde de la LACI s'imposait, mais elles créaient aussi un climat politique très polarisé. Aussi, l'AFU de 1993 qui était très contesté, fit l'objet d'un référendum facultatif soutenu tant par les syndicats que par le patronat mais qui fut finalement rejeté en votation par le peuple.

La polarisation du débat et des positions influencèrent également les travaux préparatoires de la *révision ordinaire de la LACI*. Alors que les syndicats revendiquaient une extension des prestations et une politique active de requalification des chômeurs, le patronat demandait la réduction des dépenses en argumentant que l'argent du fonds de compensation n'était pas destiné à financer la formation continue des demandeurs d'emploi.

⁴ Une révision partielle de 1990 a apporté un élargissement très prudent du cercle des bénéficiaires.

⁵ RS 837.02

Les négociations étant dans une impasse, le Conseil fédéral ne présentait donc qu'un projet de révision très prudent en novembre 1993. Il visait principalement à consolider les changements de l'Arrêté urgent de 1993 (Conseil fédéral 1993).

Ce n'est qu'au parlement, sous la menace des partenaires sociaux de lancer un référendum, que la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a relancé, à Lucerne, les négociations entre les partenaires sociaux en août 1994. Afin d'éviter un échec complet de la réforme, ces derniers se mirent d'accord sur un compromis. Alors que la durée d'indemnisation était relevée à 520 jours au maximum, les demandeurs d'emploi allaient dorénavant être obligés à participer, en guise de contre-prestation, à des mesures actives de réinsertion afin de pouvoir continuer à toucher les indemnités à partir d'un certain nombre de jours indemnisés⁶.

Les difficultés que les partenaires sociaux et l'administration ont dû surmonter pour arriver à ce compromis expliquent sûrement pourquoi ils ont ensuite autant défendu ensemble cet accord contre l'opposition des cantons.

En effet, deux éléments du fameux "accord de Lucerne" mettaient en garde les cantons qui avaient été exclus des négociations : la création, dans tous les cantons, d'*Offices Régionaux de Placement (ORP) pour l'exécution de la nouvelle LACI*, et l'obligation pour les cantons de financer et mettre annuellement à disposition des chômeurs 66'000 places de mesures actives.

Avec la structure des ORP, directement surveillés par la Confédération, et la participation financière importante des cantons, le nouveau projet empiétait clairement sur la structure traditionnelle du fédéralisme

⁶ La durée maximale pour laquelle les demandeurs d'emploi avaient droit à des indemnités "inconditionnelles" était échelonnée en fonction de leur âge: alors que les assurés de moins de 50 ans ne pouvaient profiter de ces indemnités que pendant les 150 premiers jours du chômage, ce nombre était de 250 jours pour les personnes âgées de 50 à 59 ans et de 400 jours pour les demandeurs d'emploi de plus de 60 ans.

d'exécution suisse. Les cantons ont alors commencé à se révolter en arguant que les partenaires sociaux et la Confédération innovaient sur leur dos. Ils usèrent de leur pouvoir de veto au Conseil des Etats pour renverser largement les décisions du Conseil national et en particulier pour limiter à environ 12 000 par année le nombre de places de mesures actives à créer.

Les partenaires sociaux, de même que l'administration, continuèrent cependant à défendre le changement d'orientation de la loi.

Au printemps 1995, les principaux partis politiques, les partenaires sociaux, la Confédération et les cantons se mirent finalement d'accord sur le compromis dit « de Soleure ». Bien que maintenant largement les dispositions sur la création des ORP et le nombre maximal d'indemnités versés, cet accord faisait des concessions aux cantons en réduisant leur participation financière et le nombre de places de mesures actives à créer.

La réforme prévoyait finalement que les cantons créent 25 000 places, distribuées selon une clé de répartition fédérale qui tenait compte des spécificités cantonales (taux de chômage, situation financière, etc.). Elle prévoyait aussi qu'ils contribuent au financement de chaque place à hauteur de 3000 francs.

La création des ORP fut acceptée sans grande résistance par les cantons, notamment parce que des projets pilotes évalués par Arthur Andersen Consulting avaient mis en évidence qu'une professionnalisation et une centralisation du service public de l'emploi pouvait contribuer à diminuer considérablement la durée de chômage pour autant que le service compétent soit spécialisé et largement autonome (Rudaz 2000)⁷.

⁷ La spécialisation, l'autonomie et le lien direct des ORP avec l'administration fédérale les rendaient plus visibles et incitaient les entreprises à les accepter comme interlocuteurs directs et à leur communiquer les places vacantes, alors que les entreprises le faisaient moins s'ils percevaient le service de l'emploi comme rattaché à l'administration sociale cantonale.

Il faut noter par ailleurs que *l'exécution " régionalisée " de la nouvelle loi*, en créant en quelque sorte une *nouvelle territorialité d'exécution*, était une *innovation majeure dans le système politique suisse*. De même, le *renforcement du rôle de l'Office fédéral compétent* (à l'époque l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail OFIAMT, aujourd'hui intégré dans le seco) qui devenait l'interlocuteur direct des ORP et responsable du controlling de leur activité était une nouveauté.

De fait, la réforme de la LACI de 1995 faisait basculer le rapport de force entre les cantons et la Confédération en faveur de cette dernière. Elle avait désormais une marge d'intervention et de contrôle plus grande, notamment à travers la conclusion de mandats de prestations avec les cantons.

En effet, *l'Ordonnance sur l'assurance chômage et l'insolvabilité OACI* du 11 décembre 1995 prévoyait à son article 122, alinéa 2 que la Confédération, après les avoir consultés, donne aux cantons un *mandat de prestations impératif* pour l'exploitation des ORP.

Ce mandat fut attribué pour la première fois en 1998. Il définissait les objectifs que les ORP étaient censés atteindre tels la stabilisation du nombre des chômeurs de longue durée, la stabilisation de la durée de la recherche d'emploi, l'intensification de la collaboration avec les employeurs ou le maintien et l'amélioration de l'aptitude des demandeurs d'emploi à trouver du travail.

Ces objectifs étaient accompagnés d'une multitude d'indicateurs de prestations et de résultats, qui n'étaient ni pondérés, ni – pour la plupart – chiffrés. Le financement des ORP n'était, à ce moment là, pas lié à un mandat de prestation. Bien que l'article 92 de la LACI, de même que l'article 122 de l'OACI statuaient la possibilité de lier le financement des structures ORP aux prestations, *l'Ordonnance sur l'indemnisation des frais d'administration des cantons pour l'exécution de la LACI*, d'octobre 1998, réglait de manière très détaillée le financement des ORP. Elle prescrivait, par exemple, le nombre maximum de conseillers en placement par nombre de demandeurs d'emploi.

Il faut donc noter que dans la *structure d'exécution initiale* de la nouvelle LACI, les cantons avaient une assez *grande liberté en ce qui concerne les objectifs prioritaires qu'ils choisissaient de poursuivre, alors que dans l'organisation des ORP ils avaient moins d'autonomie*. C'est notamment cet arrangement institutionnel peu orienté vers la production de résultats (outcomes) bien définis, mais axé sur la mesure des prestations (outputs) qui fit l'objet d'énoncés évaluatifs critiques dans les années qui suivirent la mise en place des ORP.

En ce qui concerne le financement de l'exécution de la loi, il n'était pas lié aux prestations des ORP. *Pour les places de mesures actives, par contre, un système d'incitation existait* : un canton qui n'arrivait pas à mettre à disposition et à occuper le nombre prescrit de places/année se voyait pénalisé financièrement.

Les cantons avaient donc une incitation financière à placer les gens dans les mesures actives, mais il n'existait pas d'incitation équivalente à les placer le plus vite possible et de manière durable dans un emploi approprié.

Le tableau suivant résume de façon synthétique les principales étapes de la genèse des Offices régionaux de placements :

Tableau 1 : Etapes principales de la genèse des ORP

- **Août 1994**: « **Accord de Lucerne** »: compromis entre les partenaires sociaux et la Confédération sur la mise sur pied des ORP et la mise à disposition de mesures actives de réinsertion.
- **Avril 1995** : « **Accord de Soleure** »: compromis entre les partenaires sociaux, la Confédération et les cantons sur la création des ORP et d'un nombre limité de places de mesures actives.
- **Juin 1995** : acceptation de la réforme de la **LACI** en votation populaire.
- **Décembre 1995** : Adoption de la nouvelle **OACI** qui prévoit que la Confédération donne aux cantons des mandats de prestations impératifs pour l'exploitation des ORP.
- **1998** : Première attribution des **mandats de prestations** aux cantons qui laissent une importante marge de manœuvre quant aux objectifs prioritaires à poursuivre.

L'organisation et le financement des ORP sont réglées de manière détaillée dans les ordonnances. Le financement des ORP n'est pas lié aux prestations, mais un système d'incitation financière est mis en place pour la création des places de mesures actives.

2.2 Un nombre important d'évaluations depuis 1996

Déjà la révision ordinaire de la LACI de 1995 inscrivait dans cette loi un article 59a prévoyant que “ *l'organe de compensation, en collaboration avec les autorités cantonales, veille à ce que ... l'efficacité des mesures soit contrôlée ... et que les expériences faites en Suisse et à l'étranger fassent l'objet d'évaluations* ”.

Se basant sur cette clause évaluative, le Conseil fédéral a chargé l'OFDE (ancien OFIAMT), en novembre 1996, de faire évaluer, par un organisme neutre et indépendant de l'administration, les instruments de la LACI. Cet office décida ensuite d'inclure également dans le programme d'évaluation la structure d'exécution de la LACI, c'est-à-dire les ORP, qui jouaient un rôle central dans l'usage des mesures actives. Cette décision du Conseil fédéral déclencha toute une *cascade d'évaluations*.

Comme nous avons mentionné plus haut, un nombre très important de rapports d'évaluation a été publié depuis 1996 (seco 2002). Nous nous bornerons ici à rappeler de manière sommaire ceux qui ont été élaborés suite à la décision du Conseil fédéral de 1996 de faire évaluer les mesures de la LACI et qui ont suscité le plus d'attention au sein de l'administration. Cette présentation permettra de situer les énoncés évaluatifs auxquels nous nous intéressons dans leur contexte élargi.

Etant donné que c'est l'argent du fonds de compensation qui finance en général les études d'évaluation mandatées par la Confédération, celles-ci devaient être approuvées par la *Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage*, plus précisément par une sous-commission dite d' " optimisation des structures d'exécution de la LACI ", composée de représentants de l'administration, des partenaires sociaux, des cantons et des caisses de chômage. Cet organe était aussi appelé à discuter les rapports finaux des évaluations, à les approuver ainsi qu'à discuter les conclusions que l'OFDE en tirait.

Une *première série de recherches* s'attacha à mettre en évidence *l'efficacité et l'efficacité des nouvelles mesures et structures mises en place*. Elle incluait

les études suivantes portant notamment sur l'efficacité des mesures actives :

- *Evaluation der Weiterbildungs- und Beschäftigungsmassnahmen, insbesondere Analyse der Erwerbs- und Einkommensverläufe* réalisée par le Prof. Zweimüller de l'Université de Zurich au moyen d'une analyse économétrique.
- *Evaluation der Weiterbildungs- und Beschäftigungsmassnahmen, insbesondere Analyse des Verkürzungseffekts der Arbeitslosigkeitsdauer* par les Prof. Lechner et Gerfin de l'Université de Berne. Cette étude s'attachait à étudier l'effet des programmes d'occupation sur la durée du chômage qui suit la participation à la mesures active.
- *Qualitative Evaluation der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen*, notamment du 'semestre de motivation' par l'Institut Gfs à Berne. Il s'agissait d'un sondage par téléphone qui se proposait de suivre, sur une certaine durée, des participants à ces programmes.
- *Evaluation de la réglementation du gain intermédiaire* faite par le Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS.
- *Evaluation qualitative des prestations des ORP et des mesures relatives au placement* faite par l'institut M.I.S Trend à Lausanne. L'institut a évalué sur la base d'un sondage téléphonique mené auprès de 4169 demandeurs d'emploi et de 2060 employeurs, leur satisfaction quant aux prestations des ORP.

Ainsi que les deux études suivantes focalisées sur la nouvelle structure d'exécution.

- *Die Auswirkungen der Errichtung von RAV auf die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung*, par le Prof. Sheldon à Bâle. Il s'agissait d'une étude macro-économique peu focalisée sur la gestion interne des ORP.

- *Evaluation du fonctionnement et de l'efficacité de la gestion des ORP*, réalisée par ATAG, ERNST & YOUNG. Cette étude – à l'inverse de celle du Prof. Sheldon - adoptait une approche de gestion d'entreprise et était censée mettre en évidence si l'argent du fonds de compensation était utilisé de manière efficiente par les collaborateurs des ORP.

Cette première volée d'évaluations fut suivie d'une seconde, plus spécifiquement focalisée sur l'amélioration concrète de la structure d'exécution évaluée dans la première volée. Cette deuxième série d'études était d'un côté la continuation quasi logique de la première, mais d'un autre côté, elle fut co-déclenchée par deux interventions parlementaires, datant de 1998.

La première de ces interventions fut une motion lancée en mars 1998 par le *Conseiller national radical Bonny*⁸, ancien directeur de l'OFIAMT et membre du conseil d'administration de Arthur Andersen Consulting, qui demandait une réorganisation de la structure d'exécution de la LACI à l'image de la Caisse nationale d'accidents CNA, c'est-à-dire un établissement fédéral de droit public, placé sous la surveillance des partenaires sociaux. Une telle organisation aurait aboli les structures cantonales d'exécution y compris les ORP que le motionnaire jugeait trop coûteux et peu efficaces.

La motion fut seulement adoptée comme postulat par les Chambres. Néanmoins, le Conseil fédéral fut obligé de réagir à cette attaque contre la structure mise en place en élaborant un rapport à l'attention du Parlement.

La deuxième intervention parlementaire émana de la *Commission du Conseil national*⁹. Dans le contexte des délibérations sur le programme de stabilisation financière de novembre 1998, cette commission chargea

⁸ Motion du Conseiller national Bonny relative à la réorganisation de l'assurance-chômage 98.3105.

⁹ Motion de la commission Conseil national relative à la réduction des frais administratifs de l'assurance-chômage 98.3526.

le Conseil fédéral d'accélérer les travaux d'évaluation et de révision de la structure d'exécution de la LACI. Elle souhaitait pouvoir réaliser des économies déjà dans la période 1999-2001.

Dans son rapport sur l'examen des *motions Bonny* et *Commission du Conseil national*, l'OFDE (1999) mentionna cinq études qui avaient permis de répondre aux interventions parlementaires, sans néanmoins préciser si ces interventions avaient effectivement été le déclencheur de ces évaluations.

- *Analyse de la réorganisation de l'exécution de la LACI lors de la réforme de 1996. Mise en évidence des points forts et faibles dans la structure actuelle.* Etude réalisée par Pricewaterhouse Coopers en 1998 qui visait, par des entretiens qualitatifs avec des personnes participant à l'exécution de la LACI, à faire le point sur les problèmes de mise en œuvre.
- *Examen de la structure des caisses de compensation.* Etude réalisée par ATAG, ERNST & YOUNG sur l'efficacité de la structure décentralisée des caisses et le potentiel d'amélioration.
- *Examen du mandat de prestations actuel des ORP et élaboration de mesures incitatives pour accroître l'efficacité et la rentabilité des ORP.* Etude réalisée par ATAG, ERNST & YOUNG. Cette étude était la suite de l'étude d'évaluation de l'efficacité des ORP et visait la réforme du mandat de prestation entre Confédération et cantons.
- *Examen de la structure centrale de direction au niveau fédéral.* Etude réalisée par Arthur Andersen S.A., portant sur le potentiel d'amélioration au sein de l'OFDE.
- *Mise au point d'instruments pour une meilleure mise à disposition de mesures actives relatives au marché du travail.* Etude réalisée par Arthur Andersen SA visant à élaborer des instruments

pour saisir les besoins de l'économie et des demandeurs d'emploi et pour les transposer en mesures actives.

La pléthore d'évaluations externes amenèrent le Conseil fédéral et la Commission de surveillance du fonds de compensation à conclure au printemps 1999 (OFDE 1999) que la *structure d'exécution en place ne devait pas être fondamentalement changée* vers un modèle de CNA.

L'OFDE mettait notamment en avant que les frais élevés de l'exécution de la LACI relevaient surtout du niveau de chômage élevé et non pas d'une structure d'exécution moins efficace que celle centralisée de la CNA. *Néanmoins, un potentiel d'amélioration et d'économies avait été détecté notamment en ce qui concerne le mandat de prestations des ORP et l'organisation des mesures actives.*

2.3 Les réformes principales suites aux évaluations

Au cours des années suivantes (1999-2001), *trois modifications principales des dispositions d'exécution* sont à relever : une *réforme de la participation financière des cantons aux mesures actives*, la *révision de l'accord de prestation entre la Confédération et les cantons* avec l'introduction d'un système de financement lié aux performances et le *financement des ORP par une enveloppe budgétaire*, conférant aux cantons plus d'autonomie de gestion.

1. Quant à la *première modification*, les cantons n'étaient dorénavant plus amenés à financer un montant forfaitaire de 3000 francs par place de mesure active créée, mais ils étaient chargés de 10% des frais¹⁰. Cette réglementation donna une incitation aux cantons à organiser ces mesures au moindre coût, incitation qui était absente dans l'ancien modèle. En outre, le contingentement des places d'occupation avait été assoupli. En effet, un canton ne devait plus remplir

¹⁰ Modification des articles 72,c de la LACI et 98,b de l'OACI.

impérativement un nombre déterminé de places, mais pouvait l'adapter en fonction des besoins des chômeurs, compte tenu de la situation du marché du travail.

2. La *révision de l'accord de prestations pour l'exploitation des ORP conclu entre la Confédération et chacun des cantons* constituait la deuxième réforme. Ainsi s'ouvrait un nouveau cycle partiel de la politique de lutte contre le chômage, plus précisément de la politique de financement des ORP. L'étude d'ATAG, ERNST & YOUNG (OFDE 1999a, 1999b) mit en évidence que cet accord ne donnait pas aux ORP des objectifs univoques à poursuivre et qu'il était focalisé sur la mesure des prestations (outputs) et non pas sur les effets (outcomes). En outre, l'ancien accord de prestations ne prévoyait aucune conséquence financière liée aux résultats.

Un nouvel contrat de prestations – *l'Accord 2000*¹¹ - fut donc conclu en automne 1999. Il présentait *quatre indicateurs de résultat*¹², dont les valeurs étaient ensuite agrégées selon un *modèle de pondération spécifique*¹³ afin de parvenir à un seul indicateur de performance par canton.

La valeur de cet indicateur de performance cantonal ne pouvait cependant pas être comparé directement aux indicateurs des autres cantons, parce que des facteurs

¹¹ Département fédéral de l'économie. Accord conclu entre la Confédération et le canton X pour l'exécution de la LACI, 1999. Cette modification du mandat a requis une modification des articles 92,7 LACI et 122b OACI pour inscrire explicitement le système d'incitation financière, le modèle économétrique et la comparaison intercantonale.

¹² 1) réinsertion rapide, mesurée par le nombre moyen de jours indemnisés; 2) réduction du chômage de longue durée, mesurée par les entrées au chômage de longue durée par rapport à l'ensemble des personnes indemnisées; 3) réduction des arrivées en fin de droit: taux d'arrivées en fin de droits par rapport à l'ensemble des personnes indemnisées; 4) réduction des réinscriptions: taux de réinscriptions dans les quatre mois par rapport à l'ensemble des personnes indemnisées.

¹³ Poids des indicateurs: indicateur 1: 50%, indicateur 2: 20%, indicateur 3: 20%, indicateur 4: 10%.

contextuels tels que le niveau de chômage, la structure économique du canton ou le taux de demandeurs d'emploi femmes ou étrangers influençaient fortement les résultats des ORP sans que ces derniers puissent les contrer. Un canton avec un niveau de chômage faible comme Obwald aurait été donc avantagé par rapport à un canton connaissant un niveau de chômage élevé comme Genève sans que les collaborateurs des ORP d'Obwald travaillent nécessairement de manière plus efficiente que leurs collègues genevois.

Afin d'éliminer l'effet de ces facteurs dits " exogènes ", un *modèle économétrique* (seco 1999) fut conçu. Il permet d'isoler l'effet des variables que l'ORP ne peut contrôler lui-même dans son travail. Ce modèle économétrique rend ainsi possible la comparaison des indicateurs cantonaux.

Sur la base d'une telle comparaison intercantonale (benchmarking) seront ensuite calculées les conséquences financières pour les cantons.

L'Accord 2000 prévoyait en effet, pour les " meilleurs " cantons, un *bonus financier* s'élevant à 3% des frais pour les deux premières années suivant l'entrée en vigueur de l'accord, et passant à 5% dès la troisième année. Pour les cantons dont les performances étaient les moins bonnes, en revanche, un *malus financier* s'élevant à 3% des frais allait s'appliquer dans la deuxième année et un malus de 5% dès la troisième année. En novembre 1999, tous les cantons avaient signé l'Accord 2000 avec, néanmoins, la réserve de pouvoir résilier l'accord pour la fin de chaque année.

C'est en 2000 déjà que ce nouvel accord fut modifié¹⁴. Alors que les indicateurs et leur pondération étaient largement

¹⁴ Département fédéral de l'économie. Adaptation de l'accord conclu entre la Confédération et le canton X pour l'exécution de la LACI, 2000.

maintenus¹⁵, c'était notamment le système de malus qui fut atténué afin d'éviter que certains cantons refusent de renouveler l'accord (Seco 2000). L'accord actuellement en vigueur (2001-2002) stipule qu'un canton doit faire preuve pendant trois ans entiers d'une valeur globale sur les quatre indicateurs inférieure à 95% de la valeur intercantonale moyenne pour pouvoir être pénalisé d'un malus de 5% des frais totaux. *Le système de bonus/malus a donc été atténué* afin de laisser aux " moins bons " cantons le temps de modifier leur stratégie d'exécution.

3. Le troisième changement à mentionner est *l'introduction d'un système de financement laissant plus d'autonomie aux cantons dans la gestion des ORP*. Alors que dans l'ancienne réglementation¹⁶, toutes les dimensions de l'activité des ORP étaient, sur le plan du financement, réglementées en détail, la nouvelle ordonnance, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2002, ne prévoit plus qu'une enveloppe globale maximale attribuée à chaque canton en fonction du nombre de demandeurs d'emploi¹⁷. Les cantons sont dès lors libres d'affecter cet argent à l'organisation et la gestion de leurs ORP comme il leur semble. La logique d'enveloppe globale n'est cependant pas suivie jusqu'au bout car les cantons ne sont pas autorisés à garder d'éventuels excédents du budget global à la fin de l'année. L'établissement des comptes précis à la fin de l'année a été introduit afin d'éviter que les cantons soient mis sous pression politique pour faire des économies sur le dos des ORP (Seco 2000).

¹⁵ Les indicateurs 1 et 2 (cf. note 12) n'étaient que très marginalement modifiés.

¹⁶ l'Ordonnance sur l'indemnisation des frais d'administration des cantons pour l'exécution de la LACI de 1998 arrivait à échéance fin 2001.

¹⁷ Les cantons avec un niveau de chômage entre 1,2 et 4% bénéficient d'un tarif plus élevé de frais d'exploitation que les cantons avec un niveau de chômage entre 4 et 10% (Art. 4 de l'Ordonnance sur l'indemnisation des cantons pour l'exécution de la loi sur l'assurance chômage de juin 2001), ceci parce qu'un canton avec un niveau bas de chômage concentre des cas difficiles à placer.

Nous avons donc vu que les *réorganisations de la structure d'exécution* qui ont accompagné et suivi les principales évaluations ont eu des impacts considérables sur les cantons en tant qu'autorités d'exécution responsables envers la Confédération.

Ceci est particulièrement vrai pour le *financement des structures à travers un système bonus/malus* qui compare directement la performance des cantons entre eux, créant ainsi des *gagnants* et des *perdants*.

En outre, ce nouveau système *semble augmenter le contrôle fédéral sur le résultat de l'exécution de la loi, alors que, en même temps, il semble accroître l'autonomie de gestion des cantons*.

Quels ont été les jeux d'acteurs directs et indirects sur les énoncés évaluatifs qui ont débouché sur ces réformes? Telle est la question principale à laquelle nous nous attachons à répondre. Nous nous focalisons donc sur deux études d'évaluations réalisées par ATAG, ERNST & YOUNG (OFDE 1999a, 1999b) sur l'efficiency de la gestion des ORP et sur le mandat de prestation (cf. en haut).

3 Cadre d'analyse

Si une politique publique est définie comme "*un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif*" (Knöpfel et al. 2001 : 29), alors il est possible de l'analyser à travers les actions concrètes menées par les acteurs concernés.

De fait, si "*une politique n'existe qu'à travers des acteurs concrets qui s'affrontent lors de son élaboration et de sa mise en œuvre*" (Muller 1990 : 50), l'analyse des conditions de sa production sous l'angle des jeux d'acteurs peut permettre d'en appréhender la portée et le sens.

Surtout, une telle approche permet de considérer une *politique publique comme un construit social* pouvant être mis en cause à tout moment par des acteurs intéressés, prêts à exploiter leurs ressources afin d'influencer tant les contenus substantiels que les règles institutionnelles relatifs à la politique en question.

C'est ce que nous nous proposons de faire en nous attaquant, sous l'angle des jeux des principaux acteurs, à *l'étude des conditions de production de deux énoncés évaluatifs sélectionnés*¹⁸ qui ont marqué l'histoire récente de la politique suisse de lutte contre le chômage et, plus spécifiquement, les contenus substantiels de la politique de financement des Offices Régionaux de Placement (ORP).

En tant que produit à part entière du cycle d'une politique publique, l'évaluation est également le *résultat de jeux d'acteurs* qui, recourant à leurs ressources et aux règles institutionnelles en présence, cherchent à en influencer le contenu.

¹⁸ OFDE 1999a, 1999b ; résumé des deux études en annexe.

À défaut d'y parvenir, les acteurs, lésés ou laissés pour compte lors de l'évaluation, reviendront à la charge dans une étape ultérieure du cycle.

Nous tenterons de montrer dans quelle mesure ces considérations théoriques s'appliquent au cas d'espèce. Dans ce but, nous devons d'abord identifier :

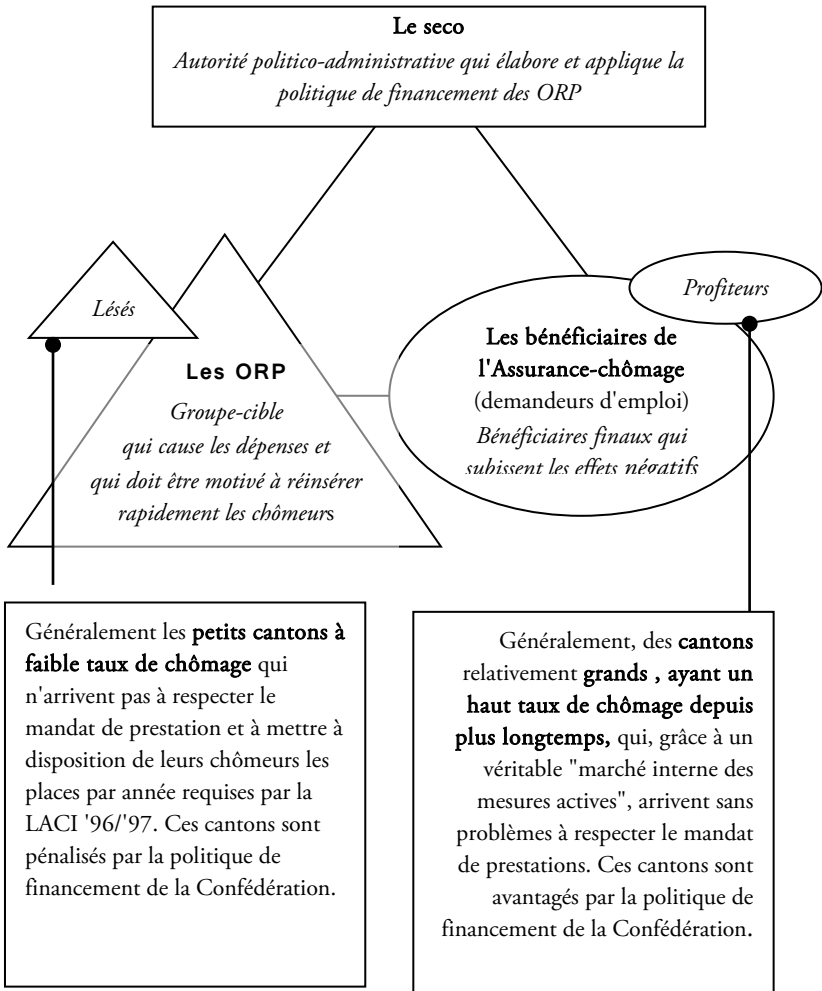
- les acteurs de la politique de financement des ORP
- leurs ressources respectives
- la nature des jeux que nos acteurs étaient en mesure d'engager.

3.1 Le triangle de base des acteurs de la politique de financement des ORP

Nous présentons ci-dessous le triangle initial des acteurs (Knöpfel et al. 2001 : 65) concernés par la politique de financement des ORP¹⁹ que nous nous proposons d'analyser empiriquement.

¹⁹ Antérieur au régime de financement introduit en automne 1999.

Figure 1 : Triangle des acteurs



Le mandat de prestation initial entre la Confédération et les cantons, conclu en 1998, contenait des prescriptions concrètes sur le nombre de places de mesures actives que le canton en question devait mettre à disposition, ainsi que sur les conséquences financières en cas de non-respect de ce nombre minimal. Il ne comportait cependant aucune prescription précise sur les prestations de réinsertion que les ORP devaient fournir.

Ce système initial créait des gagnants et des perdants (profiteurs et lésés) parmi les cantons. Les cantons avec un taux de chômage élevé étaient profiteurs, dans le sens qu'ils arrivaient facilement à mettre sur pied les programmes de mesures actives (développement d'un marché de fournisseurs de telles places) et touchaient des bénéfices de soutien de la part de la Confédération.

Par contre, certains cantons, notamment de Suisse alémanique et qui connaissaient un taux de chômage très bas, montraient de la peine à organiser et à remplir le nombre de places de mesures actives qui leur était imposé. Ils étaient donc lésés financièrement sous l'ancien mandat de prestations.

3.2 Les ressources des acteurs

Ci-après nous avons dressé, pour les deux acteurs qui sont au centre de notre analyse, le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)²⁰ et les ORP - incarnés notamment par les autorités cantonales responsables de leur gestion (appelées *Offices du travail* ou *Services de l'emploi*) - la liste des ressources²¹ théoriquement mobilisables afin d'influencer le contenu et les produits des énoncés évaluatifs (Knoepfel et al. 2001: 70ss) :

²⁰ Appelé *Office fédéral de l'industrie des arts et métiers et du travail (OFIAMT)* jusqu'en 1998 et *Office fédéral de l'économie (OFDE)* de fin 1998 à fin 1999.

²¹ Nous avons omis la ressource violence qui ne rentrait pas en ligne de compte.

- a) le droit ou la *ressource juridique* - l'ensemble de dispositions légales et réglementaires qui légitime une politique publique;
- b) le personnel ou la *ressource humaine* – la capacité de recrutement et le capital humain des acteurs d'une politique publique;
- c) l'argent ou la *ressource monétaire* – les moyens financiers à disposition des acteurs d'une politique publique;
- d) l'information ou la *ressource cognitive* – le capital de connaissances et le savoir-faire des acteurs d'une politique publique;
- e) l'organisation ou la *ressource interactive* - la qualité et l'efficacité organisationnelle des structures administratives des acteurs d'une politique publique;
- f) le consensus ou la *ressource confiance* – l'aptitude à neutraliser les conflits et à promouvoir le dialogue et la cohésion entre les acteurs d'une politique publique;
- g) le temps ou la *ressource temporelle* – le temps mis à disposition des acteurs pour la conception et la mise en œuvre d'une politique publique;
- h) l'infrastructure ou la *ressource patrimoniale* – l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers dont les acteurs d'une politique publique disposent;
- i) le soutien politique ou la *ressource majoritaire* – l'ensemble des dispositions légales approuvées par la majorité du parlement et qui confèrent une légitimité démocratique à l'action des acteurs d'une politique publique.

Tout au long de l'analyse empirique, nous signalerons l'usage par nos acteurs de l'une ou l'autre de ces ressources.

3.3 Les jeux d'acteurs directs et indirects

Lors de chaque étape d'une politique publique, les acteurs vont tenter, par des jeux directs sur les contenus substantiels de ses produits (comment résoudre le problème public ?), ou indirects sur les règles institutionnelles de ces derniers (quels acteurs, avec quelles ressources et selon quelles règles du jeu participent à la résolution du problème public ?), d'en conditionner le résultat pour qu'il soit le plus compatible avec leurs propres intérêts (Knoepfel et al. 2001 : 290-295).

C'est par le biais de ces jeux que nous tenterons d'analyser les conditions de production des énoncés évaluatifs que nous avons retenu au sujet de la politique de financement des ORP.

4 Méthodologie et matériel empirique

4.1 Méthode de récolte des informations

Afin d'analyser les jeux indirects et directs des acteurs identifiés à l'aide du triangle d'acteurs, nous avons eu recours à une méthodologie qualitative basée sur l'analyse de documents et d'entretiens avec des acteurs centraux du processus. Ces deux sources nous ont permis de recenser les positions de ces acteurs sur les questions centrales de l'analyse, ainsi que leur appréciation de la situation et des actions des autres acteurs impliqués.

Comme la production des énoncés évaluatifs semble être la phase la plus close et opaque du cycle d'une politique publique, notre analyse ne pourra pas toujours aboutir à des conclusions certaines, mais devra parfois se limiter à interpréter un jeu en fonction de l'évidence empirique disponible.

4.2 Données empiriques

- Dans un premier temps, nous avons analysé les documents publiés en lien avec les énoncés évaluatifs choisis. Il s'agit principalement des différents rapports d'évaluation (OFDE 1999a, 1999b), des textes législatifs pertinents, des différentes versions des accords de prestation et du rapport de l'OFDE sur la motion Bonny (OFDE 1999).
- Dans un deuxième temps, nous avons eu accès aux rapports plus détaillés internes à l'administration (seco 2000, 2001), au procès-verbal du hearing de la commission de surveillance du fonds de compensation avec les directeurs cantonaux de l'économie publique (OFDE 1999c), ainsi qu'au dossier complet du seco sur l'élaboration de l'évaluation de l'efficacité des ORP (OFDE 1999a).

- Finalement, trois entretiens ont été menés avec des représentants des acteurs clé de la politique de lutte contre le chômage : le Secrétariat d'Etat à l'économie (deux entretiens) et les cantons (un entretien). En ce qui concerne les cantons, nous avons récolté le témoignage du responsable d'un canton parmi ceux qui, ces dernières années, ont connu un taux de chômage plutôt élevé.

5 Analyse empirique

Nous avons donc sélectionné les deux énoncés évaluatifs principaux ayant mené à la réforme du mandat de prestation initial qui avait été adopté avec la mouture de la LACI entrée en vigueur en 1996. Cette réforme qui amenait l'introduction du modèle économétrique et du système incitatif *bonus/malus* par rapport aux quatre indicateurs de résultat suivait donc les deux études réalisées par ATAG²² sur :

- a) la gestion et l'efficacité des ORP et
- b) l'évaluation du mandat de prestation et la création d'un modèle incitatif.

Ce nouveau mandat sur les objectifs à atteindre restreint la liberté de gestion cantonale des ORP en accroissant le contrôle et le pilotage fédéral.

Nous allons considérer les jeux directs et indirects des principaux acteurs concernés (essentiellement les cantons et l'office compétent au niveau de la Confédération) dans le cadre de la production des deux énoncés évaluatifs précités et les analyser à travers une série d'hypothèses spécifiques relatives à chacun des deux processus d'évaluation.

Nous allons également nous intéresser aux résultats concrets de ces jeux d'évaluation : la reformulation du contenu de l'ancien mandat de prestation, nouvellement appelé Accord 2000.

Nos hypothèses seront testées une après l'autre à l'aide des données récoltées.

²² OFDE 1999a, 1999b ; résumé des deux études en annexe.

5.1 Jeux d'acteurs dans la production des énoncés évaluatifs

La première hypothèse se réfère à l'impact de la motion Bonny qui remettait en cause la structure d'exécution basée sur les ORP en proposant un modèle centralisé, similaire à celui de la CNA.

H1 : Si le seco veut défendre la structure ORP en place, alors il va utiliser les ressources à disposition pour produire un énoncé évaluatif scientifique qui la légitime.

L'hypothèse est falsifiée dans la mesure où la motion Bonny n'a pas déclenché l'évaluation de l'efficacité des ORP (OFDE 1999a) qui a commencé déjà en automne 1997, donc bien avant l'intervention Bonny en mai 1998.

Néanmoins, les conclusions de l'étude d'efficacité, de même que de l'évaluation des mandats de prestation (OFDE 1999b) et les calculs faits sur la base des données de controlling du seco ont été utilisés dans le rapport sur la motion Bonny (OFDE 1999) dans le but de légitimer la structure ORP et pour montrer qu'une administration de type CNA aurait été comparativement plus coûteuse que celle en place.

Ces arguments étaient particulièrement forts car ils étaient scientifiques et produits par une société de conseil réputée et spécialisée dans le privé (ATAG).

Le seco a donc utilisé ses *ressources droit* (clause d'évaluation art 59a LACI), *argent* (mandat d'évaluation d'une valeur de plusieurs centaines de milliers de francs) et *information* (disponibilité de données) pour contrer l'attaque contre la structure d'exécution.

L'hypothèse 2 porte sur les *jeux entre Confédération et cantons* lors de l'élaboration de l'évaluation de l'efficacité des ORP (OFDE 1999a).

H2.1. : Si le seco veut intervenir plus fortement dans l'exécution de la LACI pour harmoniser son application, alors il tentera de limiter l'accès des cantons à la procédure d'évaluation.

Il s'agit d'abord d'établir la position du seco. Le fait qu'il ait choisi un évaluateur dont l'offre soumise contenait déjà l'élaboration du modèle incitatif servant à accroître le contrôle central indique effectivement une préférence précoce pour un contrôle plus étroit de l'exécution cantonale.

Dans le même sens, dans un workshop entre le seco et ATAG en mars 1998 au sujet des facteurs explicatifs à prendre en compte dans le modèle analytique d'évaluation, une influence accrue de l'OFDE sur les cantons et les ORP est la première recommandation qui est formulée.

L'évidence empirique supporte également l'hypothèse disant que l'accès des cantons au processus d'évaluation a été limité (*jeu indirect du seco*). En effet, ces derniers n'ont été orientés sur leur rôle dans l'évaluation qu'en mai 1998, alors que le contrat avait été passé en octobre 1997. Ainsi, le mandat avait été élaboré largement sans leur collaboration. Le seul représentant cantonal dans le " Projektausschuss " avait été le chef du service de l'emploi d'Obwald, un canton connaissant un faible taux de chômage. Enfin, la commission de surveillance du fonds de compensation²³ n'a pas été impliquée dans la gestion opérationnelle de l'étude.

Le représentant cantonal a confirmé cette impression d'exclusion lors de l'entretien. De même, le seco a confirmé que les cantons n'ont été informés des résultats qu'à la fin de l'étude et non pas de façon continue.

²³ L'accord de cette commission pour l'étude était nécessaire parce que les évaluations sont payées par l'argent du fonds de compensation, donc les contributions des employeurs et employé-e-s.

Ceci est d'autant plus étonnant que la clause d'évaluation, art. 59a LACI, dit que le seco veille " en collaboration avec les cantons " à ce que les mesures soient évaluées. Cependant, cette *ressource droit* n'impose pas cette collaboration et n'a donc pas empêché le jeu du seco.

Il s'agit donc de s'intéresser à la position des cantons qui auraient pu revendiquer une participation plus étroite dans le processus.

H2.2. : Les cantons profiteurs de l'ancien système de financement (mandat de prestation) vont s'opposer à l'évaluation de la structure en place.

Ces cantons (comme Genève et Vaud par exemple), souffrant en général d'un taux de chômage élevé et donc profitant financièrement de l'ancien mandat de prestation prévoyant un financement axé sur l'organisation des mesures actives, a priori, avaient intérêt à éviter toute évaluation qui risquait de changer le *statu quo*.

Pourtant, *l'hypothèse d'une opposition de ces cantons n'est pas confirmée*. Ni le seco, ni le responsable cantonal (canton profiteur) a identifié un tel jeu direct d'opposition de principe contre l'évaluation.

Ceci peut s'expliquer en partie par l'attitude du seco qui *limitait dans une certaine mesure l'accès à l'information* des cantons.

En outre, selon le représentant cantonal, il était politiquement impossible pour les cantons de s'exprimer contre une évaluation, car ceci aurait été interprété par le monde politique et par l'administration fédérale comme une attitude de peur et de refus de se soumettre aux règles de transparence.

H2.3 : Les cantons lésés de l'ancien système de financement (mandat de prestation) vont demander l'évaluation de la structure en place.

Nous n'avons pas d'évidence empirique claire qui prouverait une intervention en faveur de l'évaluation par ces cantons pénalisés sous l'ancien système de financement. La décision du Conseil fédéral de novembre 1996 semble, de fait, être le déclencheur officiel.

La seule indication empirique dont nous disposons tendant à valider notre hypothèse est que le représentant cantonal d'Obwald (canton lésé) dans le "Projektausschuss" semble toujours avoir soutenu l'orientation que ATAG a donné à l'évaluation. À la réunion de discussion sur le rapport final en février 1999, par exemple, ce dernier avait soutenu que le système d'organisation des mesures actives posait certains cantons devant un problème important.

Comme l'étude d'ATAG était dès le début fortement axé sur l'évaluation de la réinsertion rapide des chômeurs - orientation privilégiée dans les cantons suisses-allemaniques avec un faible taux de chômage - nous pouvons supposer que ce représentant cantonal a soutenu cette évaluation dès le début (*jeu direct*).

Les prochaines deux hypothèses portent sur des *jeux tant directs* (sur les paramètres d'évaluation, etc) *qu'indirects* (sur la participation des acteurs, etc) dans le processus de production de l'énoncé évaluatif.

H2.4: Les cantons profiteurs de l'ancien système de financement (mandat de prestation) vont utiliser leurs ressources afin d'influencer positivement le contenu de l'évaluation.

Ces cantons auraient eu intérêt à orienter l'évaluation dans le sens d'un constat positif sur la structure et l'application existantes.

Il est d'autant plus étonnant que ces cantons n'ont ni tenté d'être impliqués plus dans la surveillance et la gestion de l'étude (*jeu indirect*), ni essayé d'intervenir dans la définition du mandat ou des indicateurs d'objectifs par lesquels l'efficacité des ORP était mesurée (*jeux directs*).

Deux pistes d'explication apparaissent sur la base des données disponibles. Premièrement, l'accès limité des cantons à l'information dû partiellement au fait que le représentant cantonal d'Obwald (canton lésé) était l'unique représentant des cantons dans le "Projektausschuss". Deuxièmement, d'après le représentant cantonal interviewé (canton profiteur), les cantons durement touchés par le chômage vivaient à cette époque une période d'urgence, accaparant l'ensemble des ressources en personnel et en infrastructure de l'administration cantonale concernée. Ce serait donc notamment à cause de la *pénurie des ressources temps, personnel et infrastructure*²⁴ que ces cantons ne sont pas intervenus davantage²⁵.

H2.5 : Les cantons lésés de l'ancien système de financement (mandat de prestations) vont utiliser leurs ressources afin d'influencer négativement le contenu de l'évaluation.

À part la participation du canton d'Obwald dans le "Projektausschuss", ces cantons ne semblent pas non plus avoir fait beaucoup d'efforts pour influencer l'énoncé évaluatif. Ceci est moins surprenant que pour les cantons profiteurs. En effet, les objectifs posés dans l'évaluation par le seco et ATAG allaient largement dans le sens des préférences des cantons lésés, sans que ces derniers aient dû fortement intervenir.

Alors que la *relative faiblesse des jeux entre cantons et Confédération* lors de la première étude d'évaluation de l'efficacité (OFDE 1999a) est surprenante, mais en partie explicable par le fait qu'il s'agissait d'une

²⁴ Il s'agit de rajouter que l'évaluation était faite à l'aide de méthodes économétriques permettant de mesurer les performances des ORP en tenant constant les facteurs situationnels indépendants des ORP. La compréhension de ces modèles nécessite des ressources de connaissances et de temps importantes.

²⁵ Nous verrons par la suite que ces cantons ont en quelque sorte substitué après coup la ressource confiance aux ressources manquantes de temps et d'infrastructure.

évaluation de fonds qui ne visait pas (encore) l'élaboration d'une nouvelle organisation concrète, on pourrait s'attendre à plus d'interaction concernant la deuxième étude d'évaluation du mandat de prestation et d'élaboration d'un modèle incitatif (OFDE 1999b), à cause de son caractère plus concret.

H3.1 : Si le seco veut imposer un modèle incitatif bonus/malus aux cantons, alors il tentera de poursuivre l'évaluation et l'élaboration du modèle avec le même évaluateur afin de faire passer les deux éléments comme un ensemble.

Plusieurs indicateurs tendent à vérifier cette hypothèse sur la préférence et la stratégie du seco.

ATAG avait déjà proposé dans l'offre d'automne 1997 l'élaboration du modèle incitatif. Selon nos entretiens, le seco était dès le début intéressé à cet élément et l'a dans un premier temps abandonné essentiellement pour des raisons financières.

Suite aux constats de la première étude d'évaluation (mais avant leur publication), le seco a mandaté parallèlement l'élaboration du modèle incitatif sans lancer un nouvel appel d'offre. En effet, l'étude était déclarée comme un "Folgeauftrag" ne devant être soumise au règlement sur les marchés publics. Ce *jeu indirect sur les règles institutionnelles* permettait d'enchaîner sans rupture les deux études.

Finalement, les deux évaluations ont été publiées presque en même temps au printemps 1999, alors que la deuxième était clairement la suite de la première, dont les résultats devaient être connus depuis un certain moment déjà.

On pourrait faire l'hypothèse que cette stratégie servait à éviter l'attention précoce des cantons sur la deuxième étude en diminuant ainsi leurs *ressources cognitives et temps*.

H3.2 : Si le seco veut imposer un modèle incitatif bonus/malus aux cantons, alors il tentera de limiter l'accès de ces derniers au processus d'évaluation et d'élaboration du modèle.

À première vue, cette hypothèse ne semble pas être vérifiée, parce que cette seconde évaluation, à la différence de la première, était dirigée par la section " coordination ORP " de l'OFDE, une section en contact fréquent et direct avec les cantons.

Le seco affirme aussi que les cantons ont été associés au processus d'élaboration de façon constante dans des groupes de travail où ils étaient considérés comme des partenaires égaux.

Le représentant des cantons, par contre, conteste cette vision des choses et affirme que les cantons n'ont été effectivement associés qu'au moment où les évaluations étaient terminées et les décisions principales déjà prises.

Un élément empirique qui soutient plutôt cette deuxième version est qu'en janvier 1999, lors d'un *hearing* de la commission de surveillance et de son président Nordmann (directeur de l'OFDE) avec les directeurs cantonaux de l'économie publique (OFDE 1999c), les Conseillers d'Etat n'étaient pas au courant des modalités concrètes du modèle d'incitation (indicateurs de résultat, système de *bonus/malus*). Pourtant, le modèle de ATAG avait très probablement déjà été élaboré, étant donnée que le rapport le concernant n'allait être publié que deux mois plus tard, en mars 1999²⁶.

Lors de ce *hearing*, les cantons ont donné leur accord de principe sur le fait de porter plus de responsabilité financière, sans pourtant être informés pleinement du modèle *bonus/malus* prévu concrètement. En

²⁶ Le seco soutient que les chefs des services de l'emploi cantonaux étaient informés de l'élaboration du modèle d'incitation, et que l'information insuffisante de certains Conseillers d'Etat résultait éventuellement du fait que tous les services n'ont pas informé leur chef de département.

fait, à cette occasion, ils se sont surtout attachés à demander plus d'autonomie financière dans la gestion de leurs ORP (budget global) en contrepartie d'un nouveau mandat.

L'évidence empirique est donc ambiguë. Le seco affirme que les cantons ont été associés à l'élaboration du modèle incitatif dès le départ, alors que notre interviewé cantonal et l'information lacunaire des Conseillers d'Etat soutiennent l'hypothèse que l'OFDE semble avoir limité l'accès des cantons à la ressource information afin d'atteindre son objectif.

H3.3 : Les cantons profiteurs de l'ancien système de financement (mandat de prestation) vont utiliser leurs ressources afin d'influencer positivement l'évaluation de l'ancien mandat.

H3.4 : Les cantons lésés de l'ancien système de financement (mandat de prestation) vont utiliser leurs ressources afin d'influencer négativement l'évaluation de l'ancien mandat.

L'hypothèse déduite du cadre d'analyse prévoit que les cantons jouent des *jeux directs et indirects afin d'influencer le contenu de l'évaluation et du modèle incitatif* (soit les indicateurs de résultat, les modalités du système *bonus/malus*, la part du financement liée aux prestations et le modèle économétrique).

Néanmoins, les données à disposition ne montrent pas ou peu de traces de tels jeux, tant de la part des cantons profiteurs que de ceux qui étaient lésés. De nouveau, plusieurs éléments peuvent expliquer cette observation.

En premier lieu, le représentant cantonal mentionne encore une fois le *manque de ressources temps et personnel* nécessaires pour s'impliquer dans ces processus. Deuxièmement, *l'accès limité à l'information* et la distinction peu claire entre la première et la deuxième étude ont éventuellement pu rendre plus difficile une intervention des cantons.

De plus, les résultats des évaluations ont été publiés sous forme anonyme par le seco, afin d'éviter des réactions politiques trop négatives dans certains cantons et dans certains milieux politiques et éventuellement aussi pour éviter que la comparaison entre cantons attire trop d'attention²⁷.

Par ailleurs, les résultats globaux et individuels de l'évaluation des cantons étaient peu prévisibles et n'incitait donc pas ces derniers à se manifester. En effet, la complexité du modèle économétrique a rendu *impossible pour les cantons de prévoir s'ils feront partie des gagnants ou des perdants* du nouveau modèle d'incitation.

Le seco a donc utilisé les *ressources droit* (clause d'évaluation dans la LACI), *information, argent et personnel* pour produire de manière relativement autonome des énoncés évaluatifs scientifiques censés déclencher un nouveau cycle dans la politique de financement des ORP.

Le cantons, en revanche, sont faiblement intervenus dans ces processus par *manque de temps, d'infrastructure, de personnel* et à cause de leurs *difficultés d'accéder à l'information*.

Les perdants d'une étape d'un cycle de politique publique interviennent souvent dans l'étape suivante. Tel était effectivement le cas dans la réorganisation de la politique de financement des ORP. Nous le verrons dans le chapitre suivant.

²⁷ Le seco soutient d'ailleurs qu'il n'aurait pas été « faire » de publier les résultats de manière à permettre la comparaison directe entre les cantons, alors que cela n'avait pas été déclaré au départ.

5.2 Jeux d'acteurs sur les produits des énoncés évaluatifs

Dans la mesure où tous les produits du cycle d'une politique publique peuvent faire l'objet de jeux de la part des acteurs concernés, il nous est apparu intéressant de nous pencher brièvement sur les jeux concernant les principaux *produits* des énoncés évaluatifs analysés ici.

Plus particulièrement, nous allons considérer trois sous-produits faisant partie du résultat essentiel des évaluations considérées, qui est le nouveau contrat de prestations entre la Confédération et les cantons, appelé Accord 2000. Ces trois produits sont :

- les *quatre indicateurs définis par ATAG permettant de calculer les performances globales des cantons* en matière de réinsertion des chômeurs :
 1. Insertion rapide : nombre moyen de jours indemnisés (compte pour 50% du résultat global du canton)
 2. Réduction du chômage de longue durée : nombre d'entrées au chômage de longue durée rapporté au nombre total des personnes indemnisées (20% du résultat global)
 3. Réduction des arrivées en fin de droit : nombre des arrivées en fin de droit rapporté au nombre total de personnes indemnisées (20% du résultat global)
 4. Réduction des réinscriptions : nombre de réinscriptions dans les quatre mois suivant la désinscription au chômage rapporté au nombre total de personnes indemnisées (10% du résultat global)
- le *modèle économétrique* - également développé par ATAG - basé sur plus de 300 variables, *servant notamment à mesurer les résultats cantonaux indépendamment de l'influence des facteurs exogènes intervenant sur le chômage* (facteurs indépendants de

l'action des ORP et dont l'importance est lié au profil socioéconomique spécifique de chaque canton).

- la *part de financement* des structures cantonales de lutte contre le chômage dont l'indemnisation sera dorénavant directement lié aux performances des cantons

Sur la base de nos matériaux empiriques, nous allons tenter de tester six hypothèses relatives à des jeux d'acteurs concernant les produits précités.

Les *deux premières hypothèses* ci-après visent à faire le point sur les jeux directs des cantons dans la définition du modèle de calcul des performances. La *troisième* porte sur les jeux directs des cantons visant à limiter la part de financement liée aux performances cantonales de lutte contre le chômage. La *quatrième hypothèse* porte sur les jeux directs des cantons autour des modalités d'application des sanctions financières prévues par l'Accord 2000. La *cinquième* porte sur les jeux indirects des cantons qui, à titre de compensation pour s'être soumis à l'Accord 2000, peuvent faire valoir leurs intérêts dans un autre contexte. Enfin, la *sixième hypothèse* met l'accent sur les jeux indirects du seco concernant le choix du système de mesure des performances cantonales.

H1 : Si les cantons veulent obtenir de bons résultats de performances, alors ils vont chercher à participer à la définition du modèle économétrique dans le nouvel accord de prestation, de sorte à pouvoir influencer le choix et le poids des différentes variables du modèle mis au point par ATAG.

D'après les informations que nous avons pu récolter, les preuves empiriques tendent plutôt à infirmer cette hypothèse.

En effet, alors que le représentant du seco que nous avons interviewé à ce sujet affirme que les cantons avaient participé à la définition du modèle économétrique dans le nouvel accord de prestation grâce à la présence de leurs représentants dans le groupe de travail concerné, cette

version paraît contredite par deux autres déclarations que nous avons récoltées.

D'après le seco, en effet, le concept du modèle économétrique, très similaire à celui développé et retenu par la suite, avait déjà été proposé par ATAG au seco bien avant la mise en place de ce groupe de travail *ad hoc*. De même, selon le responsable cantonal du service de l'emploi, les cantons se sont vu imposer le modèle économétrique par le consultant ATAG et le seco sans pouvoir concrètement intervenir.

Cette *non-intervention* – même après la publication des rapports, c'est-à-dire dans la phase d'élaboration concrète du nouvel accord – peut encore une fois s'expliquer par le *degré élevé de technicité (ressource information et légitimité) de la méthode de calcul*. Cette formule économétrique se prêtait mal aux discussions politiques. En outre, à ce moment-là (été / automne 1999), les cantons n'étaient toujours *pas en mesure d'évaluer les conséquences du nouveau modèle pour leur canton*.

H2 : Si les cantons ne veulent pas être pénalisés par l'Accord 2000, alors ils vont essayer de négocier le poids relatif de chacun des 4 indicateurs.

Du fait que la LACI visait principalement la réinsertion rapide des chômeurs, le poids relativement élevé de l'indicateur concernant la réinsertion rapide des chômeurs (50% du score cantonal) n'a pas été véritablement contesté par les cantons (la *ressource droit* s'imposait).

Cette attitude plutôt conciliante des cantons naissait probablement du fait que le quatrième indicateur, celui renvoyant à l'objectif d'une réinsertion durable – dans la pratique souvent en contradiction avec la rapidité du placement prôné par la loi et par conséquent difficile à atteindre – avait un poids très faible (10% du résultat). La pondération ne manquait donc pas une certaine cohérence²⁸.

²⁸ Selon le seco, l'indicateur 1 a également reçu la plus haute pondération parce qu'il permet l'obtention des résultats les plus fiables, ce qui est moins le cas avec l'indicateur 4.

Un autre facteur qui pourrait expliquer *l'absence de réaction des cantons profiteurs de l'ancien système* (qui auraient donc dû se méfier du nouveau régime) est que le modèle économétrique, censé mesurer l'influence des variables exogènes afin de corriger les résultats bruts calculés à l'aide des quatre indicateurs, améliorerait sensiblement les scores de performance des cantons comme Genève ou Vaud connaissant chroniquement des taux de chômage passablement en dessus de la moyenne suisse. Nous savons, par exemple, que le *canton de Vaud avait conscience de ce fait, sans pour autant pouvoir estimer l'ampleur de la correction qui aurait joué favorablement en sa faveur.*

Lors de la première année d'application de l'Accord 2000, par ailleurs, le canton de Genève, possédant le taux de chômage le plus élevé, était arrivé en tête et avait touché un *bonus* dépassant les 700'000 francs, grâce à la correction effectuée par le modèle économétrique sur les résultats bruts des quatre indicateurs.

Pour d'autres cantons lésés de l'ancien système, souvent connaissant un faible taux de chômage, ce fut exactement l'inverse. Après correction des facteurs exogènes, leurs performances résultèrent finalement mauvaises et ils commencèrent dès ce moment là à critiquer le modèle d'ATAG. Dans la phase d'élaboration de l'Accord 2000, en effet, ces cantons n'étaient pas encore en mesure de prévoir un score mauvais et – étant donné leurs faibles taux de chômage – s'attendaient à de bons résultats.

On peut donc supposer que *c'est en même temps l'insuffisante et la suffisante disponibilité de la ressource information* qui a déterminé la non-réaction des cantons face à la pondération des quatre indicateurs de l'Accord 2000 et en regard du système de calcul des facteurs exogènes utilisés pour la correction des résultats bruts. Les cantons anciennement lésés, de même que les cantons anciennement profiteurs, espéraient atteindre de bons résultats avec le nouveau modèle.

H3 : Si les cantons ne veulent pas être trop pénalisés suite à l'Accord 2000, alors ils vont tout faire afin de limiter la part de financement des structures cantonales de lutte contre le chômage qui sera directement liée aux performances des cantons (bonus/malus).

Cette hypothèse semble être confirmée par les déclarations du responsable cantonal qui affirme s'être battu âprement avec ses collègues afin de limiter au maximum la part de financement dépendant des résultats du contrat de prestations.

Finalement, alors qu'ATAG préconisait de lier 20% des frais remboursés aux résultats des cantons, ce taux a été fixé à 10% au maximum.

Le représentant du seco que nous avons interviewé confirme les *revendications cantonales pour l'atténuation du malus* et ajoute que le seco ne croyait de toute façon pas possible de fixer à 20% la part de financement liée aux résultats car, d'une part, *cela aurait été politiquement inacceptable (ressource consensus)* à cause des oppositions des cantons et, d'autre part, inefficace par rapport à l'objectif d'incitation visé par l'Accord 2000. En effet, à cause du statut des fonctionnaires qui ne prévoit pas de salaire au mérite, la plupart des cantons ne pouvaient de toute façon pas verser le *bonus* aux collaborateurs ORP à titre d'incitation²⁹. Des *bonus* ou *malus* très élevés n'auraient donc pas eu de sens à cause des *réglementations législatives incohérentes aux différents niveaux de l'Etat (ressource organisation)*.

Finalement, mis à part les résultats qui se sont finalement avérés positifs pour les cantons qui les craignaient (est-ce la ressource *hasard ou chance*³⁰ ?), la *ressource consensus* a permis aux cantons de faire valoir, dans une certaine mesure, leur revendications et de se mettre à l'abri de situations délicates en cas de résultats négatifs en limitant l'ampleur du financement lié aux performances.

H4 : Si les cantons se sentent menacés par l'Accord 2000, alors ils vont essayer de négocier les modalités (règles) d'application de la sanction (malus).

²⁹ Comme l'avait préconisé ATAG dans son évaluation.

³⁰ Ou alors c'est la ressource *temps*, dans la mesure où ce n'est qu'après coup que la situation des cantons qui craignaient les résultats, et qui, a priori, étaient susceptibles de tenter des jeux, s'est révélée plutôt favorable.

Au dire du responsable du service de l'emploi cantonal interviewé, les cantons à fort taux de chômage craignant d'être pénalisés par l'Accord, ont fait des pieds et des mains afin de *dissuader le seco d'appliquer le malus (sanction financière) en cas de résultats négatifs*.

Dans certains cas, la signature de l'Accord 2000 par les chefs de département de l'économie a même été *formellement soumise à la condition de pouvoir dénoncer l'Accord en cas de résultats négatifs entraînant l'application d'un malus*.

Le résultat des ces jeux directs fut l'engagement du seco (dans une révision de l'Accord 2000 immédiatement après sa mise en vigueur) à n'appliquer le malus qu'au bout de trois résultats annuels négatifs consécutifs. Encore une fois, les cantons ont profité de leur *ressource confiance* afin *d'empêcher l'application pure et simple dans la pratique du principe du malus prévu par la Confédération*.

De plus, certains cantons, dont celui de Vaud, ont utilisé la *ressource juridique* lors de la signature de l'Accord 2000 en le soumettant à une clause prévoyant la dénonciation du contrat en cas de mauvais résultats.

Ne pouvant pas intervenir sur les modalités de calcul (modèle économétrique) et les indicateurs faute de *ressource information* notamment, les cantons ont donc joué un *jeu indirect* après coup sur les modalités d'application du nouveau régime au moyen notamment de la *ressource confiance*.

H5 : Si les cantons ne peuvent pas éviter le contrôle et les sanctions, alors ils tâcheront d'obtenir des compensations apparaissant comme légitimes.

Les informations dont nous disposons semblent *confirmer cette hypothèse*. En effet, d'après le responsable cantonal du service de l'emploi, dès que le seco a commencé à parler de contrat de prestations et de *benchmarking* entre les cantons, ces derniers ont *revendiqué plus d'autonomie financière en introduisant l'idée d'un budget global* défini annuellement pour chaque canton et géré de manière indépendante en

fonction de sa propre stratégie par chaque canton. Les cantons légitimaient cette revendication, d'une part, en argumentant qu'il fallait aller jusqu'au bout de la logique du NPM et, d'autre part, en s'appuyant sur le principe du fédéralisme d'exécution (*ressource organisation*) et donc sur l'idée qu'ils étaient les mieux placés pour gérer le financement de la lutte contre le chômage en fonction de leurs besoins spécifiques.

La force de cette revendication était sans doute amplifiée par le fait que l'Accord 2000 ne contenait pas de prescriptions précises permettant de piloter les cantons concrètement vers le succès. D'abord, même s'il pouvait dès lors mesurer les résultats, le seco ne pouvait pourtant pas expliciter les raisons des mauvais résultats de certains cantons, ce qui empêchait finalement ces derniers de mettre en place des mesures correctives pertinentes. Ce manque de prescriptions opérationnelles utiles aux cantons renforçait la légitimité de leur revendication pour une autonomie de gestion accrue.

Ensuite, le système de *benchmarking* entre cantons – avant même de viser l'amélioration des performances – avait pour objectif de limiter les dépenses du Fonds de compensation de l'Assurance-Chômage. Le seuil entre les *gagnants* et les *perdants* était déterminé par la moyenne intercantonale des résultats globaux, ce qui condamnait dès lors inévitablement un certain nombre de cantons à passer à la caisse. Ainsi, le seco avait une incitation à laisser plus d'autonomie de gestion aux cantons pour les rendre seuls responsables des performances de leur canton.

Le seco a fini par *accéder à la demande des cantons* et à modifier son ordonnance pour l'indemnisation des structures cantonales de lutte

contre le chômage dans le sens préconisé par les cantons³¹ tout en les incitant à être plus efficaces.

En l'occurrence, les cantons ont pu bénéficier des *ressources confiance et interactive* leur permettant de revendiquer avec succès l'autonomie financière.

La force et la légitimité de leurs arguments se fondaient sur la *conscience des faiblesses de l'Accord 2000 et sur les connaissances acquises à travers leurs efforts pour comprendre le modèle économétrique dans les détails*. Contesté à cause de sa complexité, ce modèle est aujourd'hui mis en cause en raison des limites que les cantons ont fini par lui trouver. Grâce à l'investissement de collaborateurs cantonaux spécialisés (*ressources humaines*), qui leur ont permis de comprendre le modèle économétrique développé par ATAG, et donc l'acquisition de *ressources cognitives*, ils ont renversé le rapport de force avec le seco.

Le modèle économétrique, de même que le système *bonus/malus*, est donc à l'heure actuelle fortement contesté par les cantons. Les cantons à fort taux de chômage obtiennent de bons résultats, mais redoutent l'imprévisibilité et les défauts du modèle, alors que les cantons à taux de chômage faible remettent en question leurs scores médiocres et ne sont pas prêts à subir des malus, alors que le chômage pose moins de problème dans leurs cantons que dans ceux touchant des bonus.

Cette inacceptabilité politique (*ressource confiance*) a eu pour conséquence sa remise en question au point qu'aujourd'hui le seco a renoncé à utiliser le modèle économétrique pour comparer

³¹ Victoire totale donc des cantons ? Rien n'est moins sûr, sachant que le seco a profité de la modification de l'ordonnance pour définir une formule de calcul des enveloppes financières cantonales qui pénalise les cantons à fort taux de chômage. Les cantons ont donc obtenu leur autonomie financière en échange de perspectives d'économies pour le seco. Les ressources *juridique et interactive* ont décidément permis au seco d'atteindre *momentanément* ses objectifs.

officiellement les prestations des cantons³² et a abandonné le système *bonus/malus*.

³² En effet, le modèle économétrique reste appliqué, mais le benchmarking n'est plus publié et n'est plus associé de conséquences financières. Les cantons reçoivent les résultats bruts à titre indicatif comme source de pilotage.

6 Conclusion

L'objectif de ce travail était d'analyser, sous l'angle des jeux d'acteurs directs ou indirects, les conditions de production de deux énoncés évaluatifs de type scientifique, produits par ATAG ERNST & YOUNG et édités par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) en 1999.

En considérant ces énoncés évaluatifs comme des produits à part entière de la politique de lutte contre le chômage et, plus particulièrement, de la politique d'indemnisation des structures cantonales de mise en œuvre de cette politique publique, nous avons tenté, à partir des informations que nous avons pu rassembler, de tester un certain nombre d'hypothèses relatives aux jeux directs ou indirects des principaux acteurs concernés.

Si l'on considère que les énoncés évaluatifs, comme tout autre produit d'une politique publique, sont un construit social, l'analyse de leur production sous l'angle des jeux d'acteurs peut précisément nous aider à comprendre les fondements et le sens de cette construction.

Plus concrètement, l'étude des jeux d'acteurs dans le cadre traité ici nous a permis d'identifier les ressources mobilisées respectivement par le seco (autorité politico-administrative) et par les autorités cantonales (public cible) - responsables de la gestion des Offices Régionaux de Placement (ORP) - au moment de la production des deux évaluations d'ATAG, d'une part, et dans le cas de la révision du contenu du contrat de prestations appelé - Accord 2000 -, d'autre part.

De cette manière, il nous a été possible de vérifier que, grâce à leurs jeux directs et indirects, les acteurs continuent à mobiliser leurs ressources afin d'influencer le contenu substantiel et les règles institutionnelles de la politique en question tout au long du cycle d'une politique publique. Les *perdants* lors de l'étape de l'évaluation pouvaient, par exemple, devenir les *gagnants* au moment de la mise en œuvre du nouveau programme politico-administratif (PPA).

Ainsi, les autorités cantonales, mises à l'écart durant l'évaluation de leurs ORP et qui se sont vues imposer un nouveau contrat de prestations, répondant essentiellement aux préférences et intentions du seco (et de quelques cantons à faible taux de chômage), ont exploité par la suite leurs ressources afin d'obtenir des concessions et des garanties au moment de sa mise en œuvre.

Au final, grâce à leurs jeux directs et indirects, les cantons ont à l'heure actuelle apparemment *réussi à neutraliser l'aspect pénalisant de l'Accord 2000 et à obtenir en même temps l'autonomie financière en matière de gestion des ORP*, annulant ainsi dans une certaine mesure les jeux précédents du seco.

Par ailleurs, notre analyse nous a permis de mesurer *l'importance de la ressource confiance* dans le processus politique suisse, notamment entre les cantons et la Confédération.

En effet, même si le seco était en mesure de bénéficier des *ressources argent, infrastructure, droit et personnel* afin d'imposer aux cantons les deux évaluations et leurs conclusions, une telle approche, que nous pourrions qualifier de " technocratique ", s'est heurtée à l'acceptabilité politique en mettant à mal le consensus entre Confédération et cantons au moment de la mise en oeuvre de l'Accord 2000.

Sans la *ressource confiance*, en fait, toute politique, même si elle jouit d'une *légitimité juridique ou scientifique*, reste impraticable. Notre exemple montre bien que toutes les ressources de la Confédération (*argent, droit, infrastructures, information, ressources humaines*, etc.) ne pouvaient remplacer à long terme la *ressource confiance* de la part des cantons.

7 Annexes

7.1 Résumé du premier énoncé évaluatif sélectionné

OFDE. Etude analysant le fonctionnement et l'efficacité de la gestion des ORP. Rapport final par ATAG, ERNST & YOUNG. Mars 1999. Publication OFDE n° 14, Berne.

Origine du mandat

Décision du Conseil fédéral du 6 novembre 1996 de lancer un vaste programme d'évaluation de la politique de lutte contre le chômage par des institutions neutres et autonomes. L'OFDE charge ensuite la société ATAG Ernst & Young de procéder à une analyse de l'efficacité et du fonctionnement des ORP.

Questions de départ (contenu du mandat)

- a) Est-ce que la mise en place des ORP a permis d'atteindre les objectifs prévus dans la LACI (art. 72b, 2ème alinéa) : a) amener une **réinsertion rapide**, b) amener une **réinsertion durable** des assurés et c) atténuer le danger d'un **chômage de longue durée** ?
- b) Quels sont les facteurs qui influencent positivement ou négativement l'efficacité des ORP?

Méthodes utilisées pour y répondre

- **analyse économétrique** des corrélations entre les démarches de placement et les résultats atteints (des indicateurs de résultats sont définis concernant la durée de recherche d'emploi, la réinscription et les entrées dans le chômage de longue durée). Mise en évidence par une analyse de régression du poids des facteurs endogènes (ressources et prestations des ORP) et exogènes (contextuels).

Données provenant de PLASTA, SIPAC et de l'OFS; période : été 1997 à été 1998; 125 ORP compris dans l'analyse.

- **analyse qualitative de gestion d'entreprise** sur 9 ORP. Pour ces ORP, des variables supplémentaires ont été analysées (interprétation de la mission de l'ORP, pondération des différentes tâches, structures d'organisation, etc.)

Conclusions de l'évaluateur (énoncé évaluatif)

Le système instauré par la révision de la LACI a sa raison d'être.

Néanmoins, la rapidité de réinsertion diffère considérablement entre les ORP. Ces différences s'expliquent, pour près de la moitié, par des facteurs exogènes. Mais il reste des écarts sur le plan de l'efficacité qui proviennent essentiellement du comportement des conseillers en personnel et de la gestion de l'ORP.

Énoncé évaluatif : Les facteurs de succès qu'il s'agit de respecter pour atteindre les objectifs (réinsertion rapide, durable et éviter le chômage de longue durée) ne sont pas encore mis en œuvre de manière optimale dans tous les ORP.

Conclusions :

- les conseillers en personnel se comportent de manière adéquate lorsqu'ils a) y sont incités par des motivations monétaires ou non monétaires et b) disposent des compétences professionnelles et sociales requises.
- Facteur de succès n°1: poursuite des objectifs primaires par les conseillers en personnel; pas de prescription d'objectifs secondaires ou allant à l'encontre de la productivité. Ce facteur implique a) une définition claire des objectifs primaires et b) que les prestations des conseillers sont appréciées exclusivement en fonction de la réalisation des objectifs primaires.
- Facteur de succès n°2: Engagement des instruments ('aptitude au placement', 'placement', 'conseil', 'pression'), respectivement des prestations adéquates et conformes aux besoins (par exemple : les ORP qui 'placent' le plus n'ont pas le meilleur résultat en termes

de réinsertion durable et ont souvent un taux élevés de placements erronés).

- Facteur de succès n°3: qualification professionnelle et compétences sociales des conseillers.
- Facteur de succès n°4: acquisition d'un nombre suffisant d'emplois vacants appropriés.
- Facteur de succès n°5: sélection consciencieuse du personnel (combinaison des profils, favoriser la culture de réinsertion, compétences professionnelles et sociales).
- Facteur de succès n°6: organisation des ORP. Par exemple : le conseiller en personnel devrait avoir la compétence de sanctionner de manière autonome; les conseillers en personnel devraient être en mesure d'effectuer un traitement intégral de tous les déficits possibles, pas de spécialisation des conseillers.
- Facteur de succès n°7: création d'une culture de réinsertion: définition claire des objectifs et des directives, controlling efficace du personnel, flux d'information institutionnalisés, bonne combinaison des profils des conseillers.

Evaluation du potentiel d'économies

Si les 150 ORP travaillaient pendant une années entière de manière aussi efficace que les cinq meilleurs ORP, le potentiel global d'économie s'élève à 2,5 millions de jours au minimum et à 11,16 millions de jours au maximum. Pour le fonds de compensation de l'assurance-chômage, ce potentiel d'économie représente un allègement financier de 1,6 millions de jours à payer au minimum et de 7,97 millions au maximum. En partant d'une indemnité journalière moyenne de 130.- et des conditions esquissées, on obtient un potentiel d'allègement financier pour le fonds de compensation de l'assurance chômage de 209 à 1036 millions de francs par année.

Recommandations d'action

1. Les **ORP** peuvent favoriser les réinsertions réussies grâce à ses conseillers en personnel
 - En acquérant un nombre suffisant d'emplois vacants
 - En optimisant les processus
 - En créant une organisation appropriée
 - En établissant une 'culture de réinsertion' par l'engagement ciblé d'instruments de direction.

2. Les **cantons** peuvent favoriser la réussite de réinsertion des ORP
 - En récompensant les collaborateurs ORP pour les réinsertions rapides et durables
 - En ne prescrivant pas aux collaborateurs des ORP des objectifs secondaires
 - En optimisant la collaboration entre les ORP et les autres autorités cantonales

3. **L'OFDE** peut favoriser le succès de réinsertion des ORP
 - En incitant les cantons, par le biais d'un système de financement adéquat, à diriger les ORP sous la forme décrite plus haut
 - En orientant tous les systèmes de controlling et de financement de manière à produire les impulsions correctes
 - En dispensant au fur et à mesure aux ORP les dernières connaissances et recommandations permettant à améliorer le succès de réinsertion de manière ciblée

ATAG précise qu'un champ de manœuvre large devrait être accordé aux ORP dans la manière d'appliquer les tâches déléguées. Pour que les ORP exploitent cet espace de liberté dans le sens du mandat, il faut **mettre en place des incitations**. Ce but peut être atteint en liant le financement des ORP à la réalisation des objectifs prescrits.

7.2 Résumé du deuxième énoncé évaluatif sélectionné

OFDE. Mandat de prestations et mécanismes d'incitation pour les ORP. Rapport final par ATAG, ERNST & YOUNG. Mars 1999. Publication OFDE n° 17, Berne.

Origine du mandat

La sous-commission de la Commission de surveillance est chargée, en collaboration avec l'Office fédéral du développement économique OFDE, d'examiner différents modèles pour améliorer le mode d'exécution de la LACI.

Dans ce contexte, il s'agissait de développer des modèles alternatifs et d'évaluer leurs avantages et inconvénients. A cet effet, la sous-commission de la commission de surveillance a donné quatre sous-mandats³³, dont celui-ci.

Questions de départ (contenu du mandat)

- Analyse des points forts et des faiblesses du mandat actuel de prestations des ORP et développement de solutions de rechange
- Elaboration de mécanismes et d'instruments d'incitation devant permettre à l'OFDE d'orienter les ORP vers une plus grande efficacité
- Elaboration de solutions de rechange pour la conception du financement qui permettent un subventionnement des ORP lié aux prestations fournies ou aux résultats obtenus
- Elaboration d'une proposition prenant en compte l'influence de causes exogènes sur les résultats dans le cadre d'un mode de financement lié aux résultats.

³³ A) Examen de la structure des caisses, B) Examen du mandat de prestations actuel des ORP et élaboration de mécanismes incitant les ORP à travailler de manière efficace et économique, C) examen de la structure centrale de direction, D) développement d'instruments destinés à améliorer l'adéquation de l'offre de mesures de marché du travail.

Méthodes utilisées pour y répondre

Pour cette analyse, ATAG se base sur les données relevées dans le cadre de la première étude.

Conclusions de l'évaluateur (énoncé évaluatif)

En résumé : Le mandat de prestation actuel (du 29 avril 1998; 5 mandats partiels, choix d'indicateurs de prestations et de résultats ad hoc) était approprié pour mettre en place et faire commencer à fonctionner les ORP

Il présente néanmoins des **lacunes** à l'heure actuelle

- a) les lignes directrices et les mandats partiels n'ont pas d'effet incitatif dans la pratique
- b) les nombreux indicateurs de prestations et de résultats incitent les ORP à choisir eux-mêmes les indicateurs revêtant de l'importance pour eux
- c) certains indicateurs de prestations engendrent un comportement inapproprié des conseillers ORP

ATAG insiste à préciser que les ORP et les conseillers se comportent de façon tout à fait cohérente par rapport aux incitations actuelles. Il faut donc changer les incitations.

ATAG relève notamment **2 dysfonctionnements** :

I. liée à l'actuel mandat de prestation

Le mandat actuel fixé entre l'OFDE et les cantons définit les prestations à fournir et leur financement. Il comporte 7 lignes directrices sur les tâches et le rôle des ORP. De ces 7 lignes directrices, ATAG tire 5 mandats partiels implicites :

- stabilisation de la durée de la recherche d'emploi et du nombre des indemnités journalières payées
- stabilisation du nombre des chômeurs de longue durée
- intensification de la collaboration avec les employeurs
- maintien et amélioration de l'aptitude des demandeurs d'emploi à trouver du travail
- réalisation des tâches de contrôle et de sanction

Tant les lignes directrices que les mandats partiels révèlent la lacune de ne pas faire explicitement la distinction entre **les objectifs au niveau des résultats et les prestations permettant d'atteindre ces objectifs**. Cela mène au risque de confondre la prestation et l'objectif, c'est-à-dire que la prestation (p.ex. le placement ou le perfectionnement professionnel) devient un objectif en soi. En plus, les mandats ne sont pas pondérés.

II. liée au financement

La structure actuelle de financement présente deux inconvénients.

- a) le (non)respect du mandat de prestation n'a aucune conséquence financière, les frais administratifs sont pris en compte entièrement si un certain seuil maximal n'est pas dépassé.
- b) si le canton ne met pas à disposition un nombre déterminé de places MMT, il est pénalisé financièrement.

Cette structure peut mener au fait que si un canton n'arrive pas à atteindre le nombre minimum de places/année, l'occupation des

places/année devient l'objectif premier (même si ça peut retarder la réinsertion), parce que c'est le seul qui a des conséquences financières directes.

Recommandations d'action

L'OFDE devrait inciter les cantons – par un mode de financement approprié – à diriger les ORP dans la direction indiquée plus haut.

Les **cantons** devraient influencer les collaborateurs ORP pour qu'ils parviennent aux résultats souhaités en les récompensant pour les résultats et en évitant de leur fixer des conditions supplémentaires.

Les **chefs ORP** devraient inciter leurs collaborateurs en créant des incitations non monétaires.

En ce qui concerne le mandat de prestation, il faut revoir le modèle selon lequel le canton doit mettre à disposition un certain nombre de MMT et il faut revoir et réduire les objectifs à poursuivre.

ATAG propose les indicateurs de résultat suivants :

- a) durée de la recherche d'emploi
- b) taux de réinscriptions
- c) entrées au chômage de longue durée
- d) taux d'arrivées en fin de droits
- e) taux d'abus

ATAG propose les modèles de pondération suivants³⁴ :

| | Modèle 1 | Modèle 2 | Modèle 3 | Modèle 4 |
|------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Durée | 25% | 40% | 55% | 70% |
| Arrivée en fin de droits | 25% | 20% | 15% | 10% |
| Réinscriptions | 25% | 20% | 15% | 10% |
| Entrées au chômage de longue durée | 25% | 20% | 15% | 10% |

Un calcul sur les cantons montre des différences considérables entre les cantons. " 6 cantons obtiennent des résultats franchement médiocres ".

ATAG propose de lier 20% du financement des ORP aux indicateurs de prestations.

Sont calculées les participations fictives des cantons aux frais en fixant à 20% la part du financement liée aux résultats (sur la base des 125 ORP été 97 à février 98). Ce modèle de calcul montre qu'un canton (le moins bon) aurait dû prendre en charge lui-même un montant allant de 0.9 millions de francs à 1,2 millions de francs selon l'indicateur général choisi.

³⁴ La pondération finalement retenue : durée : 50% ; chômage de longue durée : 20% ; arrivées en fin de droits : 20% ; réinscriptions : 10%.

8 Bibliographie

- RS 837.0 Loi sur l'assurance chômage et insolvabilité du 25 juin 1982, état d'avril 2002 (et RO 1996 273ss pour la version de juin 1995)
- RS 873.02 Ordonnance sur l'assurance chômage et insolvabilité du 31 août 1983, état d'avril 2002 (et RO 1996 295ss pour la version de décembre 1995)
- RS 837.13 Ordonnance sur l'indemnisation des frais d'administration des cantons pour l'exécution de la LACI du 11 octobre 1998
- RS 837.023.3 Ordonnance sur l'indemnisation des cantons pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage du 29 juin 2001
- Conseil fédéral (1994). *Message à l'appui de la deuxième révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (LACI)*. FF 1994 I, 340ss.
- Giriens, Pierre-Yves et Julien Stauffer (1999). « Deuxième révision de la loi sur l'assurance-chômage : genèse d'un compromis ». in André Mach (dir.). *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*. Zürich : Seismo.
- Häusermann, Silja, André Mach and Yannis Papadopoulos (2001). « Social Policy Making in Hard Times. Changing Interactions between corporatist and Parliamentary Arenas in Switzerland ». Paper presented at the Annual Conference of the Swiss Political Science Association, November 8-9th, Fribourg.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue et Frédéric Varone (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Genève/Bâle/Munich : Helbing & Lichtenhahn.
- Muller, Pierre (1990). *Les politiques publiques. Que sais-je ?* Paris : PUF .
- OFDE (1999). *Rapport sur l'examen de la motion du Conseiller national Bonny relative à la réorganisation de l'assurance-chômage (98.3105) et de la motion commission CN relative à la réduction des frais administratifs de l'assurance-chômage (98.3526)*. Berne, le 21 avril 1999.

- OFDE (1999a). *Etude analysant le fonctionnement et l'efficacité de la gestion des ORP. Rapport final par ATAG, ERNST & YOUNG. Mars 1999.* Publication OFDE n° 14, Berne.
- OFDE (1999b). *Mandat de prestations et mécanismes d'incitation pour les ORP. Rapport final par ATAG, ERNST & YOUNG. Mars 1999.* Publication OFDE n° 17, Berne.
- OFDE (1999c). Subkommission Vollzugsoptimierung ALV. *Protokoll des Hearings mit den Volkswirtschaftsdirektoren vom 29. Januar 1999.* Bern.
- Rudaz, Jean-François (2000). *Politique de lutte contre le chômage: analyse comparée dans les cantons de Fribourg, du Valais et de Vaud.* Idheap: Travail de diplôme.
- Seco (2002). *Literaturverzeichnis der empirischen Evaluationsforschung im Bereich der angewandten Arbeitsmarktpolitik.* Berne.
- Seco (2000). *Bericht über die Optimierung der Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000.* Bern, 1. September 2000.
- Seco (1999). *Berechnung der Wirkungen der RAV unter Berücksichtigung exogener Einflussfaktoren. Schlussbericht par ERNST & YOUNG. Version zu Handen des seco und der Leiter der kantonalen Amststellen.* Bern, 19. Oktober 1999.

Dans la même collection

| N° | Auteurs, titres, date |
|-----------|--|
| 159 | KNOEPFEL Peter Total quality management et fédéralisme: le point de vue de l'analyse des politiques publiques / Total Quality Management und Föderalismus – Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse, octobre 1996 |
| 160 | EMERY Yves Quality Management in public administrations: one of the cornerstones of New Public Management, octobre 1996 |
| 161 | SOGUEL Nils, ZUFFEREY Jean-Louis La planification financière des collectivités publiques: un instrument de conduite précieux, novembre 1996 |
| 162 | KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 - 1995, novembre 1996 |
| 163 | CALDERÓN Donato Das Verfahren der Mitentscheidung in der EU (Art. 189B EVG). Ein überblick und Perspektiven, août 1996 |
| 164 | KNÜSEL René Chômage et emploi en Suisse, quel avenir? Chiffrage, bilan et perspectives. août 1996 |
| 165 | SAILER Giorgio Chiasso e moderazione del traffico: Analisi delle reti di contatto tra gli operatori dei principali provvedimenti, avril 1997 |
| 166 | EMERY Yves Le centre d'évaluation pour managers publics (CEMAP), mars 1997 |
| 167 | KNOEPFEL Peter Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, mars 1997 |
| 168 | WYSS Stefan, ZIMMERMANN Willi Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik, octobre 1997 |
| 169 | EMERY Yves, CLIVAZ Christophe, SEBASTIANUTTO Daniela, avec la collaboration de Pellaton-Leresche Sylvie L'image du fonctionnaire dans le Canton de Genève, juillet 1997 |
| 170 | ZIMMERMANN Willi, WYSS Stefan, NEUENSCHWANDER Peter Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, octobre 1997 |
| 171 | GIAUQUE David La Poste Suisse à l'épreuve d'un nouveau modèle productif, août 1997 |
| 172 | POFFET Gérard Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses, novembre 1997 |
| N° | Auteurs, titres, date |

-
- 173 GERMANN Raimund E.
Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte, octobre 1997
-
- 174 KNOEPFEL Peter
Eingriffsverzicht in öffentlichen Schutzpolitiken, avril 1998
-
- 175 CLIVAZ Christophe
Réseaux d'action publique et changement de politique publique. Valeur heuristique du concept de réseau et élaboration d'un modèle analytique du changement politique, avril 1998
-
- 176 LAUTNER Marion
Evaluation staatlicher Massnahmen im Bereich der Auen, novembre 1998
-
- 177 FINGER Matthias, LOBINA Emanuele
Managing globalisation in public utilities : public service transnational corporations and the case of the global water industry, avril 1999
-
- 178 KNOEPFEL Peter
Natural Resource Quotas and Contracts – A New Institutional Regime for our Common Resources, janvier 2000
-
- 179 AMHERDT Charles-Henri, EMERY Yves
Le Centre en Développement de Carrière pour managers publics (CDC), décembre 1998
-
- 180 FARINE Anouk
Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Bern, février 2000
-
- 181 ISENI Bashkim
Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est. Etude de cas de la Macédoine, avril 1999
-
- 182 WIDMER Conrad
Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen; Vergleich von Artikel 18b –18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes, octobre 1999
-
- 183 EHRENSPERGER Marc
Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreform – eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt, décembre 1999
-
- 184 REICHEN Pascal
Guide de projet Internet dans l'Administration, avril 2000
-
- 185 SOGUEL Nils, van Griethuysen Pascal
Evaluation contingente, qualité de l'air et santé: une étude en milieu urbain, avril 2000
-
- 186 CLIVAZ Christophe
Ecologisation de la politique agricole en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique agricole, mai 2000
-
- 187 CLIVAZ Christophe
Ecologisation de la politique des transports en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique des transports, mai 2000
-

| Auteurs, titres, date | |
|------------------------------|--|
| 188 | GENOUD Christophe La régionalisation des transports publics. Implications de la nouvelle loi sur les chemins de fer à l'exemple des cantons de Berne, Zürich, Neuchâtel et Jura, août 2000 |
| 189 | KNOEPFEL Peter Rationality Changes in West European Clean Air Policies (1960-2000), juin 2000 |
| 190 | KNOEPFEL Peter Les paiements directs à la lumière des sciences politiques: une politique publique des plus fragiles, août 2000e |
| 191 | FROSSARD Stanislas, HAGMANN Tobias La réforme de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence – "Le vrai, le faux et le criminel", août 2000 |
| 192 | EMERY Yves, LAMBELET ROSSI, Laurence Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandations pour les administrations publiques suisses: octobre 2000 |
| 193 | MAUCH Corine Stadtentwicklung zwischen Plan und Stadt, mars 2001 |
| 194 | HAGMANN Tobias Dynamiques conflictuelles résultant de l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses. Constats et causes, avril 2001 |
| 196 | GENOUD Christophe Privatization and Regulation: The Case of European Electricity, décembre 2001 |
| 197a | RODEWALD Raimund, in Zusammenarbeit mit KNOEPFEL Peter Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz – Eine Auslegeordnung (deutsche Version), octobre 2001 |
| 197b | RODEWALD Raimund, in collaboration with KNOEPFEL Peter Regional Policy and Rural Development in Switzerland. An Overview (English version), décembre 2001 |
| 197c | RODEWALD Raimund, en collaboration avec KNOEPFEL Peter Politique régionale et développement de l'espace rural en Suisse. Etat des lieux (version française), juin 2002 |
| 198 | CHAPPELET Jean-Loup Cyberparlementaires. L'appropriation de l'Internet par les parlementaires fédéraux, décembre 2001 |
| 199 | SIMON Ansgar Die Privatisierung des Flughafens Zürich und deren Auswirkungen, octobre 2002 |
| 200 | BATORI Frédéric, PFISTER Monique, SAVARY Jérôme La Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO): démarche chaotique ou politique publique planifiée? juin 2002 |
| 201 | KNOEPFEL Peter Regulative Politik in föderativen Staaten – das Beispiel der Umweltpolitik, mai 2002 |

| N° | Auteurs, titres, date |
|-----------|--|
| 202a | FROSSARD Stanislas Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen (Überblick, Tendenzen und Analyse), avril 2003 |
| 202b | FROSSARD Stanislas Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse (Aperçu, tendances et analyse), avril 2003 |
| 202c | FROSSARD Stanislas Nascita e sviluppo delle politiche giovanili cantonali (valutazione, tendenze e analisi), avril 2003 |
| 203 | EMERY Yves, HÜRLIMANN Boris Les processus dynamiques de l'employabilité, août 2002 |
| 204 | SAVARY Jérôme Des acteurs et des règles. Une analyse de la réforme du gouvernement suisse (1990-2002), octobre 2002 |
| 205 | HUGENTOBLER Alfred Presseförderung in der Schweiz. Alternative zum heutigen Subventionierungsmodell, février 2003 |
| 206 | FAVRE David Access pricing et régulation ferroviaires. La Suisse face aux expériences européennes, mars 2003 |
| 207 | GUALTIEROTTI Antoine F. Du bon usage de la statistique dans la conduite de l'Etat: Placent ad nauseam repetita?, mars 2003 |
| 208 | EFIONAYI-MÄDER Denise, CHIMIENTI Milena, CATTACIN Sandro Evaluation des Rahmenprogramms Schulen und Gesundheit - Evaluation du programme-cadre Ecoles et santé, juillet 2003 |
| 209 | HÄUSERMANN Silija Internationalisation des politiques publiques et mise en œuvre fédéraliste – La libéralisation des marchés publics cantonaux en Suisse, juillet 2003 |
| 210 | STEMMLE Dieter, CATTACIN Sandro, unter Mitarbeit von LOSA Stefano und SCHLEITER Susanne Strategien nachhaltiger Bevölkerungsinformation. Eine Analyse der Stop-Aids-Präventionskampagnen des Bundesamtes für Gesundheit unter besonderer Berücksichtigung des Social Marketing, juillet 2003 |
| 211 | SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, MARTIN Marc-Jean Comparatif 2002 des finances cantonales et communales, septembre 2003 |
| 212 | HÄUSERMANN, Silja, Antonello Spagnolo Le rôle des énoncés évaluatifs dans la politique de lutte contre le chômage, avril 2004 |

L'IDHEAP EN BREF

Avec l'Institut de hautes études en administration publique, la Suisse dispose d'une haute école pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de l'administration des affaires publiques.

Créée en 1981, l'IDHEAP est une fondation autonome associée à l'Université et à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.

L'IDHEAP a pour vocation la formation postgrade des étudiants qui désirent se consacrer à la fonction publique ou parapublique, le perfectionnement professionnel des fonctionnaires des administrations au sens large. Il a également une mission de recherche et d'expertise dans tous les domaines du secteur public.

Institut universitaire, l'IDHEAP propose une palette de formations adaptée à l'enseignement et au perfectionnement des connaissances des spécialistes de la fonction publique. Il dispense notamment le Master of Public Administration (MPA) et organise des séminaires pour spécialistes et cadres (SSC). L'Institut assure une formation doctorale et décerne le titre de docteur en science administrative de l'Université de Lausanne. Centre de formation au service des collectivités publiques, l'IDHEAP est ouvert aux entreprises, permettant à leurs collaborateurs de s'initier aux modes de fonctionnement propres au secteur public.

Comme tout institut universitaire, l'IDHEAP poursuit également une mission de recherche.

Son objectif est de fournir les instruments d'analyse et de gestion nécessaires à la réflexion des responsables du secteur public.

Concentration unique en Suisse de spécialistes de l'analyse des politiques et du management publics, l'IDHEAP intervient à la demande des entreprises et collectivités communales, cantonales, fédérales, voire étrangères, pour résoudre des problématiques spécifiques. Les mandats de conseil contribuent à nourrir l'interactivité permanente entre théorie et pratique qui caractérise les formations dispensées par l'IDHEAP.