

**Analyse des problèmes
politico-administratifs et de la
gouvernance des caisses
publiques de chômage**

**Martial Pasquier
Blaise Larpin**

Analyse des problèmes politico-administratifs et de la gouvernance des caisses publiques de chômage

Cahier de l'IDHEAP 244a/2008
Chaire de Management et Marketing publics

© 2008 IDHEAP, Chavannes-Lausanne
ISBN 978-2-940390-19-9



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Sommaire

1.1	Contexte	1
1.2	Objectifs	1
1.3	Méthodologie	3
1.4	Structure du rapport	4
2	Le système politico-administratif des caisses de chômage	5
2.1	Le système des caisses de chômage	5
2.1.1	Historique et descriptif du système des caisses de chômage	5
2.1.2	Bases légales et organisation de l'exécution de la tâche publique	6
2.2	Situation du système au niveau des caisses	9
2.2.1	La situation concurrentielle entre caisses publiques et caisses privées	9
2.2.2	La situation au niveau des cantons	11
3	La gouvernance des caisses publiques de chômage	17
3.1	Le système des caisses de chômage	17
3.1.1	Les éléments constitutifs d'un modèle	17
3.1.2	Les modèles de gouvernance des caisses publiques	20
3.2	La comparaison des modèles	31
4	Analyse du système de gouvernance des caisses publiques	36
4.1	Les éléments de l'analyse	36
4.2	Les particularités du système et leur impact sur les caisses publiques	37
4.2.1	Les caisses publiques au cœur des tensions du système	37
4.2.2	Un système concurrentiel biaisé	44
4.2.3	L'incidence des particularités cantonales	47
4.2.4	Modèles de conduite et performance des caisses publiques	52
5	Conclusion	57
	Annexe I : Comparaison des modèles	58

Figures

Figure 1	Evolution du nombre de caisses de chômage en Suisse	10
Figure 2	Evolution de la part de marché des caisses de chômage publiques et privées entre 1997 et 2007	11
Figure 3	Taux de chômage dans les cantons suisses durant les années 2004-2007	12
Figure 4	Part de marché des caisses publiques, de la caisse Unia et des autres caisses privées dans les cantons suisses (calcul basé sur les paiements IC/MMT selon les cantons en 2007)	14
Figure 5	Relation entre parts de marché des caisses publiques de chômage et le taux de chômage (2007)	16
Figure 6	Typologie des modèles de gouvernance des caisses publiques de chômage	20
Figure 7	Tableau récapitulatif de la répartition des cantons au sein des modèles	29
Figure 8	Modèles de gouvernance des caisses publiques de chômage et degré d'autonomie managérial	32
Figure 9	Les sources de tension inhérentes au système	37
Figure 10	Les tensions dans la représentation des intérêts des caisses publiques	40
Figure 11	Représentation des associations ou groupements de caisses dans les commissions de l'ASAK	41
Figure 12	Les éléments influençant la gouvernance opérationnelle des caisses publiques	44
Figure 13	Rapport entre la vulnérabilité des marchés cantonaux du travail et l'importance de la caisse publique de chômage	48

Figure 14	Part de marché des divers types de caisse selon la région (2007)	50
Figure 15	Comparaison des modèles de gouvernance des caisses publiques de chômage avec le coût par point de prestation des caisses (2007)	53
Figure 16	Les éléments influençant la gouvernance opérationnelle des caisses publiques	55

Introduction

1.1 Contexte

Une des principales composantes de la politique de l'emploi, l'assurance chômage, est confrontée à de nombreux changements et pressions. On peut mentionner notamment la révision de la loi (LACI) visant à réduire les déficits récurrents et la dette du fonds de l'assurance chômage¹, les pressions exercées par la Confédération pour réduire les coûts des caisses de chômage ou encore l'introduction d'un nouveau contrat de prestation liant la Confédération et les caisses de chômage pour les années 2009-2013. Combinés à une des particularités du système suisse de l'assurance-chômage résidant dans le fait que les caisses de chômage sont mises partiellement en concurrence² entre elles, ces éléments suscitent des interrogations sur les règles de gouvernance³ des caisses publiques et le degré d'autonomie de ces caisses pour remplir leur mission de manière efficiente.

Répondre à ce type de questions, tel est le but qui a été confié aux auteurs par l'Association des caisses publiques de chômage en Suisse et de la Principauté du Liechtenstein (VAK). La présente contribution est donc une version légèrement remaniée d'un mandat d'analyse, publiée avec l'accord de l'Association mandante.

1.2 Objectifs

L'objectif principal de ce mandat est d'étudier et de comparer les « modèles » des caisses publiques de chômage sous les angles juridiques, organisationnels et managériaux. Il s'agit donc d'inventorier les avantages et inconvénients des différentes solutions choisies par les

¹ Le déficit pour l'année 2006 se monte à env. 1 mia de CHF pour une dette à fin 2007 d'env. 5 mia CHF.

² Voir chapitre 2.2.1

³ Par gouvernance, nous entendons l'ensemble des interactions entre les diverses structures organisationnelles, entre les règles, formelles ou informelles, entre les acteurs politico-administratifs, déterminant comment les décisions sont prises, comment les responsabilités sont exercées ainsi que comment la légitimité démocratique est assurée.

cantons et de les étudier dans une logique comparative. Cette analyse a reposé principalement sur les éléments suivants :

- La forme juridique : même si les caisses ne sont en règle générale pas dotées de leur propre personnalité juridique, leur degré d'autonomie diffère considérablement d'un canton à un autre. Les aspects juridiques liés à ces situations différenciées sont donc étudiés (statut juridique propre à la caisse, organes et processus décisionnels, champs et outils de contrôle, etc.).
- Les composantes organisationnelles : l'organisation de l'exécution de la tâche publique étant aussi variée, il s'agit d'étudier les aspects organisationnels dans la conduite de cette tâche et dans la délivrance des prestations correspondantes (structure organisationnelle, répartition des tâches, etc.).
- Les instruments de management : le degré d'autonomie dans l'exécution d'une tâche publique s'étudie généralement au travers du degré de flexibilité dans l'utilisation des outils de management. Il s'agit donc de comparer les outils en matière de gestion du personnel (flexibilité en matière de recrutement, de rémunération, etc.), de gestion de l'information (systèmes d'information et programmes correspondants), de communication, etc.

L'analyse de la situation des caisses publiques de chômage ne peut pas s'effectuer indépendamment des institutions et instruments permettant la gestion globale du chômage en Suisse (et notamment le SECO, les services de l'emploi et les offices régionaux de placement dans les cantons) et bien sûr des caisses privées qui concurrencent les caisses publiques. Ces éléments ont aussi été inclus dans l'analyse de la gouvernance des caisses publiques de chômage.

1.3 Méthodologie

Afin de répondre aux objectifs du mandat, énoncés ci-dessus, nous avons opté pour la méthodologie suivante⁴ :

- Le travail a commencé par une récolte systématique de divers documents traitant de la problématique du chômage en Suisse.
- Dans un deuxième temps, six entretiens semi-directifs ont été conduits avec des personnalités choisies d'entente avec le comité de la VAK, en raison de leurs connaissances approfondies du système helvétique des caisses de chômage, de leur grande expérience et de leur expertise.
- Les étapes susmentionnées nous ont permis de construire une modélisation théorique des structures de gouvernance des caisses de chômage.
- Afin de valider ces modèles et de les approfondir, 7 entretiens interpersonnels semi-directifs avec des directeurs de caisse choisis en raison des spécificités organisationnelles inhérentes à la caisse qu'ils gèrent.
- Toujours dans le but de valider et de discuter des modèles de gouvernance des caisses de chômage, de leurs avantages et inconvénients ainsi que des instruments de management utilisés, des entretiens téléphoniques ont été conduits avec tous les autres directeurs des caisses publiques de chômage. Seuls deux directeurs de caisse n'ont pas donné suite à nos requêtes.
- Pour compléter ce tableau et avoir une vision exhaustive des problèmes politico-administratifs des caisses publiques de chômage, 6 entretiens interpersonnels semi-directifs avec des personnes qui exercent une responsabilité politique ou administrative dans la conduite des caisses au niveau cantonal (en principe des chefs de service) ont été conduits.

⁴ Pour des raisons de confidentialité, le nom des personnes interrogées sont absent de cette publication.

- Les résultats de l'analyse ont fait l'objet d'une présentation dans le cadre d'une assemblée générale extraordinaire de la VAK. Les remarques formulées par les participants à cette assemblée ainsi que les résultats des travaux de groupe conduits dans ce même cadre ont été pris en compte dans la rédaction du rapport final.

Tous les entretiens conduits dans le cadre de ce mandat ont fait l'objet d'un protocole. Les questionnaires semi-directifs utilisés pour la conduite de ces entretiens ainsi que les grilles d'analyse figurent en annexe au rapport. Les protocoles ainsi que les données récoltées ont été traités de manière anonyme.

1.4 Structure du rapport

Le présent mandat est structuré en cinq parties. Après cette première partie introductive, la deuxième partie traite de la place des caisses de chômage et plus particulièrement des caisses publiques de chômage dans le système politico-administratif actuel. La partie suivante est consacrée à la gouvernance des caisses publiques et plus spécifiquement à l'analyse comparative des modèles de gouvernance choisis par les différents cantons ainsi qu'à l'analyse de l'autonomie des caisses publiques dans l'utilisation des instruments de gestion. La quatrième partie intègre les résultats des deux parties précédentes et analyse les conséquences du système de l'assurance chômage sur la conduite des caisses publiques. Enfin, une très brève conclusion viendra parfaire cette publication.

2 Le système politico-administratif des caisses de chômage

Après un bref historique permettant de contextualiser la problématique de la lutte contre le chômage en Suisse, nous présenterons, dans ce chapitre, les dispositions législatives au fondement de cette politique publique. Dans un deuxième temps, nous exposerons la logique concurrentielle entre caisses de chômages publiques et caisses de chômage privées pour le versement des indemnités. Nous terminerons cette partie en désagrégeant les chiffres précédemment donnés afin de montrer la diversité des situations cantonales tant sur le point du taux de chômage que celui de la concurrence entre caisses publiques et privées.

2.1 Le système des caisses de chômage

2.1.1 Historique et descriptif du système des caisses de chômage

En 1976, l'article constitutionnel 34 novies, accepté en votation populaire, a rendu l'assurance chômage obligatoire pour l'ensemble des travailleurs. Il constitue encore à ce jour le fondement de la loi sur le l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) entrée en vigueur en 1984. La LACI poursuit deux objectifs principaux et explicites. Premièrement elle a pour but d'offrir une meilleure réinsertion sociale des chômeurs par l'intermédiaire de mesures d'aide à la recherche d'emploi. Secondement, elle renforce le contrôle par la mise en place d'instruments pour lutter contre les abus. En conséquence elle introduit une différence organisationnelle et structurelle entre le versement des indemnités (caisses de chômage), ainsi que le contrôle de celles-ci, et les mesures d'aide aux chômeurs (offices régionaux de placement, ORP).

A l'instar de la grande majorité des actes législatifs helvétique, cette loi est guidée par deux principes qui organisent la répartition des

compétences au sein de l'état fédéral : la subsidiarité et le fédéralisme d'exécution. Le principe de subsidiarité signifie qu'une collectivité territoriale donnée ne doit assumer une tâche (ou une partie de celle-ci) que si elle s'en acquitte mieux qu'une collectivité d'un échelon inférieur. Le fédéralisme d'exécution se réfère à la séparation fonctionnelle des tâches entre le centre et les entités fédérées, la Confédération fixant les objectifs et la conduite stratégique, tandis que les cantons assument la responsabilité opérationnelle. Cette loi comporte cependant une certaine originalité dans le sens où elle prévoit également une délégation des tâches à des acteurs privés en ce qui concerne l'exécution de la politique de chômage, particulièrement les caisses privées.

Malgré le rôle central des cantons dans la mise en œuvre de la politique d'aide aux chômeurs, l'administration fédérale, et particulièrement le Secrétariat d'Etat à l'économie, garde un rôle central pour piloter cette loi. Ainsi le Seco a un rôle important dans la conception des nouvelles normes et surtout dans la mise en œuvre de l'indemnisation. Le fonds de compensation de l'assurance-chômage est alimenté par des cotisations paritaires collectées de manière centralisée. De plus, si les caisses publiques cantonales et les caisses privées distribuent les diverses indemnités, le Seco garde un rôle majeur de surveillance et de contrôle tout comme de nombreux contacts avec les acteurs au sein des entités fédérées.

2.1.2 Bases légales et organisation de l'exécution de la tâche publique

Les caisses publiques cantonales de chômage sont obligatoires selon l'article 77 de la LACI, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1984 (notamment en reprenant les anciennes structures communales et/ou intercommunales préexistantes) :

¹ Chaque canton dispose d'une caisse publique accessible à tous les assurés domiciliés dans le canton ainsi qu'aux frontaliers assurés qui travaillent dans le canton. Cette caisse est en outre à la

disposition des entreprises sises dans le canton pour verser à l'intention de tous les travailleurs touchés, quel que soit leur lieu de domicile, les indemnités en cas de réduction d'horaire de travail et les indemnités en cas d'intempéries. Elle est seule compétente pour verser les indemnités en cas d'insolvabilité.

² *Le canton est le fondateur de la caisse.*

³ (...)

⁴ *Plusieurs cantons peuvent, avec l'assentiment de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT⁵), gérer une caisse publique commune à leurs territoires.*

La loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité a connu deux révisions récentes (la première est entrée en vigueur en deux temps, le 1^{er} janvier 1996 et le 1^{er} janvier 1997, la deuxième en 2003). Parmi les modifications principales, dont certaines ont une incidence sur la conduite des caisses publiques de chômage, mentionnons les suivantes :

- Renforcement de la réglementation de l'indemnisation des jeunes en formation (apprentis et gymnasiens)
- Instauration d'un délai de carence de 5 jours pour la perception des indemnités
- Imposition d'un délai de 12 mois de cotisation pour renouveler le droit aux prestations
- Participation financière des cantons et de la Confédération à l'assurance-chômage
- Allongement de la période minimale de cotisation ouvrant droit à l'indemnité de 6 à 12 mois
- Abaissement de la durée d'indemnisation de 520 à 400 jours.

⁵ Devenu depuis lors le Secrétariat d'État à l'économie (SECO)

Une nouvelle révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage est actuellement en consultation⁶. Elle prévoit des mesures d'économies et un relèvement du taux de cotisation afin d'assainir la situation financière du fonds de l'assurance chômage. Cette révision ne devrait cependant pas avoir d'incidences majeures sur la gouvernance des caisses publiques de chômage, à l'exception d'une remise en cause, dans le projet soumis à consultation, de la gestion des risques par le fondateur⁷.

Outre la LACI, les caisses publiques de chômage appliquent la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) et la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Pour être exhaustif, il convient également de mentionner que divers travaux sont actuellement en cours tant au niveau fédéral que cantonal pour mettre en œuvre une nouvelle révision de la politique d'aide aux chômeurs.

Si ces lois donnent un cadre général à la politique de chômage, les missions spécifiques allouées aux caisses de chômage sont déterminées par trois ordonnances faisant figure de véritable corset pour l'action quotidienne des acteurs chargés de l'indemnisation envers les chômeurs :

- Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI)

⁶ Une procédure de consultation concernant une révision partielle de la LACI vient de se terminer. Pour de plus amples informations sur les résultats de la procédure de consultation, veuillez vous référer à l'adresse internet suivante : http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1537/Bericht_f.pdf (consultée le 09.04.2008)

⁷ Art. 82, al. 5
Le fonds de compensation indemnise équitablement le fondateur pour le risque de responsabilité. Il peut conclure pour lui une assurance-risque. Le Conseil fédéral fixe chaque année les taux de calcul le montant de la bonification pour risque de responsabilité

- Ordonnance concernant l'indemnisation des frais d'administration des caisses de chômage
- Ordonnance sur le système d'information du Seco pour l'analyse des données du marché du travail (LAMDA).

2.2 Situation du système au niveau des caisses

2.2.1 La situation concurrentielle entre caisses publiques et caisses privées

Le système suisse des caisses de chômage est caractérisé par une grande pluralité. Outre les caisses publiques, la LACI prévoit également, par son article 78, la possibilité pour des acteurs privés d'instituer une caisse de chômage :

¹ Les organisations d'employeurs et de travailleurs d'importance nationale, régionale ou cantonale peuvent instituer séparément ou en commun des caisses de chômage privées. Celles-ci doivent être agréées par l'organe de compensation. Une caisse est agréée lorsque son fondateur offre toute garantie d'une gestion correcte et rationnelle.

Ces caisses privées sont de deux natures dépendamment de leur fondateur : soit syndicales, soit patronales. Dans la pratique et contrairement aux caisses publiques, elles ont la possibilité d'étendre ou de limiter leur périmètre géographique d'activité. Elles peuvent aussi d'une certaine manière choisir leur type de chômeurs en restreignant leur activité à un groupe déterminé de personnes ou de professions.

Qu'elles soient privées ou publiques, les caisses remplissent toutes des tâches identiques, à savoir l'indemnisation des chômeurs, les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et du chômage en raison d'intempéries ainsi que le remboursement des mesures de réintégration. Cependant, les caisses publiques, et uniquement elles, se doivent également d'indemniser les travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur. Sur le plan structurel, chaque caisse

dispose d'un fondateur qui assume la responsabilité de l'organisation et du financement. Dans le cas des caisses publiques, le fondateur est, de facto, le canton lui-même.

Depuis le début des années 1990, l'ensemble des acteurs ont été soumis à de rudes épreuves : les diverses crises économiques ont induit une forte augmentation du nombre de chômeurs et l'autorité fédérale a constamment eu comme souci d'exercer une pression sur les coûts administratifs des caisses. Ces deux phénomènes ont eu des conséquences certaines sur le « marché » des caisses de chômage. Tout d'abord et comme le montre la figure 1, ils ont poussé à la diminution du nombre de caisses privées. Alors que ces dernières étaient encore au nombre de 22 en 1998, elles ne sont plus que 14 actuellement.

Figure 1
Evolution du nombre de caisses de chômage en Suisse

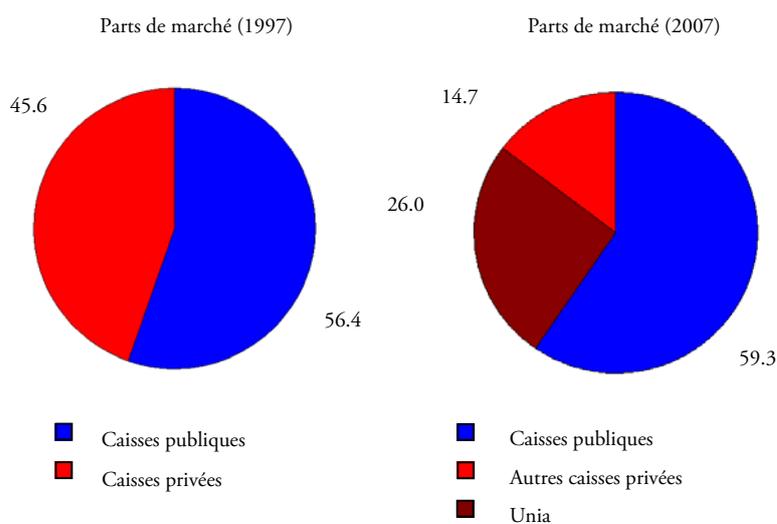
Année	Nombre de caisses publiques	Nombre de caisses privées	Nombre total de caisses de chômage
1998	26	22	48
2008	25	14	39

Source : Données fournies par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)

Cette concentration des acteurs privés a eu deux implications, une augmentation globale de la part de marché des caisses publiques au détriment des caisses privées et l'émergence d'un acteur privé principal né d'une fusion syndicale. Ces deux éléments s'observent dans la figure 2. On peut constater d'une part sur les graphiques que la part de

marché des caisses publiques est passée de 56% en 1997 à 59 % en 2007. D'autre part, on peut observer dans le graphique du dessous reflétant la situation en 2007 que la part de la principale caisse privée (Unia) est de 26 %, soit env. les 2/3 du volume de paiement des caisses privées.

Figure 2
Evolution de la part de marché des caisses de chômage publiques et privées entre 1997 et 2007



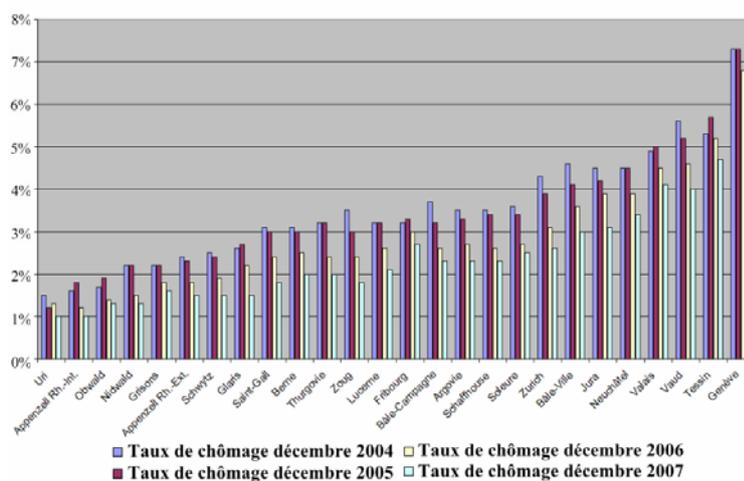
Source : Données fournies par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)
Remarque : Nous ne disposons pas des données pour les différentes caisses privées pour l'année 1997

2.2.2 La situation au niveau des cantons

La situation présentée dans le paragraphe précédent cache en fait de très grandes différences entre les cantons, ce que de nombreuses études ont déjà mis en évidence. D'abord, comme le montre la figure 3, le taux de

chômage et donc le nombre de prestations à délivrer, diffère considérablement d'un canton à un autre et n'est pas constant dans le temps.

Figure 3
Taux de chômage dans les cantons suisses durant les années 2004-2007



Canton	Décembre 2004 (%)	Décembre 2005 (%)	Décembre 2006 (%)	Décembre 2007 (%)
Uri	1.5	1.2	1.3	1.0
Appenzell Rh.-Int.	1.6	1.8	1.2	1.0
Obwald	1.7	1.9	1.4	1.3
Nidwald	2.2	2.2	1.5	1.3
Grisons	2.2	2.2	1.8	1.6
Appenzell Rh.-Ext.	2.4	2.3	1.8	1.5

Le système politico-administratif des caisses de chômage

Schwytz	2.5	2.4	1.9	1.5
Glaris	2.6	2.7	2.2	1.5
Saint-Gall	3.1	3.0	2.4	1.8
Berne	3.1	3.0	2.5	2.0
Thurgovie	3.2	3.2	2.4	2.0
Zoug	3.5	3.0	2.4	1.8
Lucerne	3.2	3.2	2.6	2.1
Fribourg	3.2	3.3	3.0	2.7
Bâle-Campagne	3.7	3.2	2.6	2.3
Argovie	3.5	3.3	2.7	2.3
Schaffhouse	3.5	3.4	2.6	2.3
Soleure	3.6	3.4	2.7	2.5
Zurich	4.3	3.9	3.1	2.6
Bâle-Ville	4.6	4.1	3.6	3.0
Jura	4.5	4.2	3.9	3.1
Neuchâtel	4.5	4.5	3.9	3.4
Valais	4.9	5.0	4.5	4.1
Vaud	5.6	5.2	4.6	4.0
Tessin	5.3	5.7	5.2	4.7
Genève	7.3	7.3	6.8	5.9

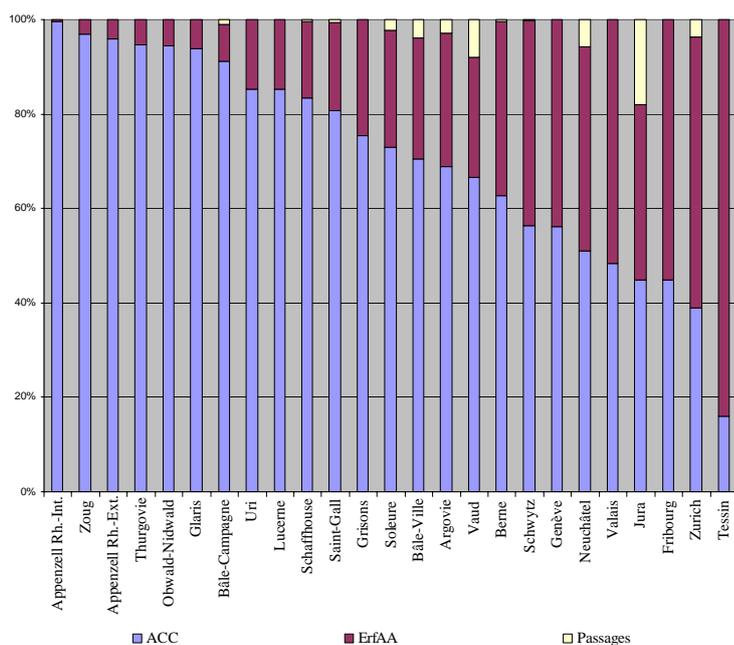
Source : <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/10702.pdf> (consulté le 14.05.2008)

Indépendamment des explications que l'on peut donner à ces différences, il convient de garder à l'esprit que ces variations du taux de chômage cantonal demeurent un élément pouvant avoir une forte influence sur la conduite d'une caisse de chômage. De même, la pénétration syndicale, avec son corollaire qui lui nous intéresse particulièrement ici, à savoir la mise sur pied de caisses syndicales sur le territoire cantonal, est également un facteur pesant sur la conduite

d'une caisse publique de chômage et sur les structures de gouvernance de celle-ci. Ainsi, de fortes disparités cantonales existent également au sujet de la force de la caisse publique au sein du marché cantonal de l'emploi.

La figure 4 présente la part des caisses publiques et privées dans les différents cantons. Alors que dans certains cantons, la caisse publique est l'unique acteur et détient, de facto, 100 % des parts de marché, dans d'autres elle est un acteur extrêmement minoritaire. C'est le cas par exemple du Tessin où la caisse publique de chômage ne détient que 16,2 % de part de marché. D'une manière générale, on constate aussi que la forte présence des caisses syndicales se trouve dans les cantons latins (Tessin, Fribourg, Jura, Valais, Neuchâtel, Genève) et dans les cantons urbains (Zürich, Bâle-Ville).

Figure 4
Part de marché des caisses publiques, de la caisse Unia et des autres caisses privées dans les cantons suisses (calcul basé sur les paiements IC/MMT selon les cantons en 2007)



Le système politico-administratif des caisses de chômage

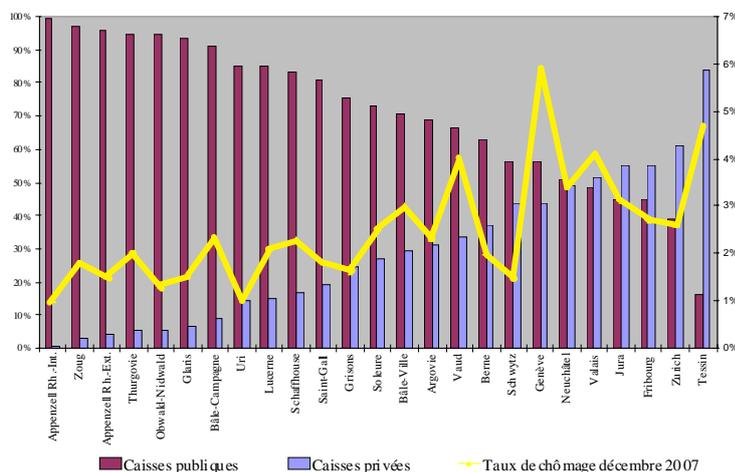
Canton	ACC (%)	ErfAA (%)	Passages (%)
Appenzell Rh.-Int.	99.66	0.34	0.00
Zoug	96.88	3.07	0.05
Appenzell Rh.-Ext.	95.80	4.20	0.00
Thurgovie	94.71	5.20	0.09
Obwald-Nidwald	94.54	5.39	0.06
Glaris	93.81	6.18	0.01
Bâle-Campagne	91.17	7.71	1.11
Uri	85.30	14.70	0.00
Lucerne	85.17	14.80	0.03
Schaffhouse	83.46	16.10	0.43
Saint-Gall	80.74	18.62	0.64
Grisons	75.46	24.54	0.00
Soleure	72.89	24.90	2.21
Bâle-Ville	70.49	25.69	3.83
Argovie	68.83	28.39	2.78
Vaud	66.54	25.44	8.02
Berne	62.66	36.84	0.50
Schwytz	56.34	43.35	0.31
Genève	56.14	43.83	0.03
Neuchâtel	50.95	43.32	5.73
Valais	48.43	51.49	0.07
Jura	44.97	36.97	18.05
Fribourg	44.90	55.02	0.08
Zurich	38.93	57.29	3.78

Tessin	16.03	83.97	0.00
--------	-------	-------	------

Source : Données fournies par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)
 ACC = Caisses publiques de chômage
 ErfAA = Caisses de chômage des organisations de travailleurs
 Passages = Caisses de chômage de l'économie privée

Une analyse combinée du taux de chômage et de la part des caisses publiques par rapport aux caisses privées est contenue dans la figure 5. S'il est difficile de tirer des conclusions de ce graphique, on peut cependant constater que plus le taux de chômage est élevé et plus la présence syndicale dans le canton concerné est élevée.

Figure 5
Relation entre parts de marché des caisses publiques de chômage et le taux de chômage (2007)



Source : Données fournies par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)

3 La gouvernance des caisses publiques de chômage

Ce chapitre décrit, principalement d'une manière théorique, ce que l'on peut appeler la gouvernance des caisses publiques de chômage. Pour rappel, on entend par gouvernance l'ensemble des interactions entre les diverses structures organisationnelles, entre les règles, formelles ou informelles, entre les acteurs politico-administratifs, déterminant comment les décisions sont prises, comment les responsabilités sont exercées ainsi que comment la légitimité démocratique est assurée. Ce concept très large mobilise les savoirs de plusieurs disciplines scientifiques, de la science politique au droit, en passant par le management. Son fort pluralisme permet de circonscrire au mieux les problématiques de plus en plus complexes auxquelles l'ensemble des organismes étatiques sont confrontés.

Ainsi, si dans un premier temps nous allons construire des modèles relativement généraux permettant de créer une typologie des divers « types » de caisses de chômage, nous présenterons dans un deuxième temps une série de critères beaucoup plus raffinés qui nous permettront par la suite de comprendre avec beaucoup plus de finesse l'ensemble des pressions sur les caisses publiques de chômage et, surtout, de cerner l'autonomie réelle de ces caisses, à savoir une autonomie non seulement juridique, mais également politique, managerielle et financière.

3.1 Le système des caisses de chômage

3.1.1 Les éléments constitutifs d'un modèle

Sur la base d'une analyse des lois d'organisation étatique ainsi que sur la base des entretiens qualitatifs, quatre modèles différents de caisses publiques de chômage ont été développés. Pour ce faire trois critères nous ont semblé particulièrement saillants : la logique prévalant au rattachement administratif de la caisse, le degré d'autonomie juridique

et l'insertion hiérarchique de la caisse au sein de son département de tutelle.

La logique d'exécution de la tâche :

Cet élément se rapporte à la manière avec laquelle l'activité de la caisse publique de chômage a été conçue. Il existe deux logiques différentes :

- La première, que l'on peut appeler *thématique*, fait coïncider au sein du même rattachement administratif l'ensemble des acteurs publics en charge d'une même problématique. Elle a pour conséquence un rattachement administratif de la caisse publique à un département en charge de la politique publique de l'emploi, et de son corollaire le chômage. Il s'agit en principe d'un département dit « de l'économie ». La caisse se trouve ainsi sous la même tutelle que les autres acteurs en charge de la réinsertion professionnelle des personnes sans emploi, particulièrement les offices régionaux de placement.
- La seconde suit une logique *fonctionnelle*. Indépendamment de la thématique traitée, cette répartition des tâches se concentre sur la nature même de la fonction des subdivisions administratives. Ainsi, l'ensemble des acteurs publics dont la fonction est de verser des prestations du même type sont regroupés au sein de la même entité. La caisse publique de chômage se retrouve donc au côté des autres des autres organismes dont la fonction est de verser des rentes (prestations AI, APG etc.) en principe au sein d'un département se concentrant sur les politiques publiques dites « sociales ».

L'autonomie juridique :

Comme le montrent la plupart des spécialistes de droit administratif, il est extrêmement difficile d'être exhaustif avec le concept d'autonomie, tant les formes qu'elle peut prendre peuvent être diverses. Toutefois quelques éléments peuvent catégoriser l'autonomie juridique d'un organisme étatique :

- L'existence d'une *base légale* instituant cette autonomie ou instituant l'autonomie de l'organisme sur certains points particuliers.
- Le pouvoir de l'autorité de *surveillance*. Ainsi plus le pouvoir de l'autorité de tutelle est grand, moins l'autonomie est forte, et ce, indépendamment, du statut juridique dudit organisme.
- La *spécialité*. En principe lorsqu'un organisme est autonomisé, il l'est afin de remplir précisément une fonction définie qu'il remplirait mieux en étant moins rattaché à l'administration centrale. Ainsi, moins la spécialisation de l'organisme est légalement inscrite, plus son autonomie est grande.

Position hiérarchique :

Le dernier élément constitutif d'un modèle est la position hiérarchique d'un organisme particulier au sein de l'administration. Plus que de donner une simple illustration du fonctionnement d'une administration cantonale, la position hiérarchique détermine l'autonomie en mettant en évidence deux fonctions centrales de la gouvernance, à savoir les ordres et le contrôle :

- *Chaîne de délégation*. Plus un organisme est « bas » dans l'organigramme cantonal, plus il est dépendant d'une multitude d'agents ayant un pouvoir discrétionnaire sur lui. Ainsi ce rallongement de la chaîne de délégation des ordres parvenant à l'organisme restreint fortement son autonomie. A contrario, plus sa position est élevée plus son autonomie est potentiellement forte en raison du faible nombre de « supérieurs ».
- *Contrôle*. La position hiérarchique d'un organisme détermine également le nombre de personnes auquel il doit rendre compte. Plus ces liens d'imputabilité sont forts et nombreux, moins l'organisme peut être considéré comme autonome.

3.1.2 Les modèles de gouvernance des caisses publiques

En combinant les trois critères susmentionnés, il est possible de recréer une typologie de base et de dégager ainsi les 4 principaux modèles de gouvernance des caisses publiques de chômage que l'on retrouve dans les différents cantons suisses (figure 6).

Figure 6
Typologie des modèles de gouvernance des caisses publiques de chômage

Critères	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
Logique	Thématique	Thématique	Thématique	Fonctionnelle
Autonomie de la caisse	Très élevée	Limitée	Très faible	Variable (mais pas significative)
Insertion hiérarchique	Indépendant	Intégré au niveau du département	Intégré dans le service de l'emploi	Variable (mais pas significative)
Description	Autonomie juridique complète	Autonomie essentiellement par rapport au service public de l'emploi	Caisse intégrée dans le service public de l'emploi	Caisse intégrée dans le département des assurances sociales (versement de rentes)

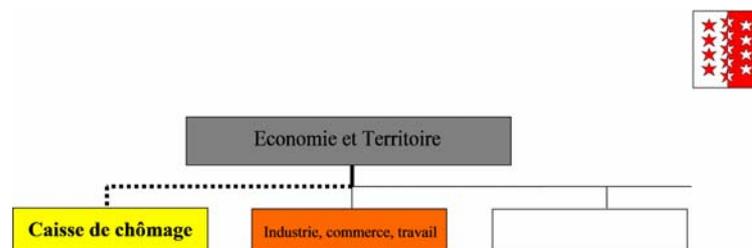
Source : Données fournies par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)

Dans la suite de ce chapitre on présentera graphiquement l'organigramme de cinq cantons permettant d'illustrer les modèles précédemment décrits. Ce choix est dicté par le fait que le canton de Zürich présente une variante du modèle 3 que l'on nommera 3bis, ce qui explique la présentation de 5 et non 4 modèles. Les caisses

cantonales choisies à titre d'exemple l'ont été en suivant deux considérations. Tout d'abord elles devaient être le plus représentatif possible d'un modèle donné. Deuxièmement, nous avons opté pour les cantons dans lesquels des entretiens semi-directifs approfondis ont été menés.

Ces organigrammes ont été fortement simplifiés afin de mettre en évidence le placement de la caisse cantonale de chômage et les liens de dépendance que celle-ci entretient avec sa hiérarchie. Au sein de ces figures nous avons placé les caisses publiques de chômage en jaune, les acteurs directement impliqués dans la lutte contre le chômage en orange. Les autres couleurs représentent les responsables indirects, c'est-à-dire les subdivisions administratives qui exercent une responsabilité politique ou administrative dans la conduite ou la surveillance des caisses.

Modèle 1 : la caisse publique comme institution autonome de droit public. L'exemple de la caisse publique valaisanne

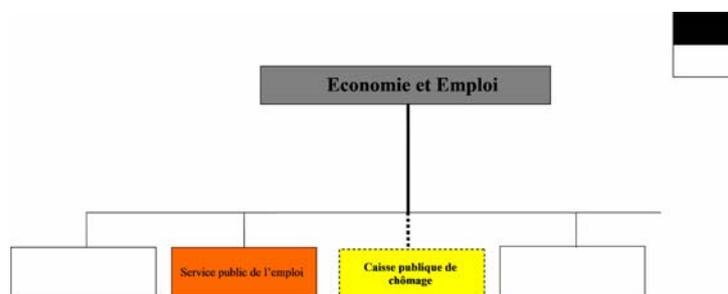


La Caisse publique cantonale valaisanne de chômage est un établissement autonome de droit public directement rattaché au Conseiller d'Etat en charge du département de l'Economie et du Territoire dudit canton. Le directeur de la caisse est un des chefs de service de ce département. La structure de la caisse cantonale est décentralisée : elle est présente dans les 5 régions socio-économiques du

canton, à savoir Brigue, Sierre, Sion, Martigny et Monthey. Outre sa mission de droit fédéral, quelques tâches cantonales lui incombent. Elle gère notamment le fonds cantonal pour l'emploi ; elle est responsable de la conduite du GETAC (gestion des emplois temporaires au sein de l'administration cantonale) ; enfin la caisse tient également la comptabilité des offices régionaux de placement, de la logistique des mesures relatives au marché du travail ainsi que de la section assurance-chômage du service de l'industrie du commerce et du travail.

- La caisse publique cantonale valaisanne de chômage traite avec l'extérieur en son nom et a qualité pour agir en justice.
- Son organisation interne est dictée par un règlement d'organisation approuvé par le Conseil d'Etat.
- L'ensemble des collaborateurs de la caisse sont engagés selon un contrat de droit privé. L'autorité d'engagement est le directeur de la caisse (le directeur et la/le responsable du service juridique sont nommés par le Conseiller d'Etat de tutelle). En cas de licenciement, les règles de droit privé s'appliquent.
- La caisse dispose de son propre barème salarial, indépendant de celui de la fonction publique cantonale, mais toutefois approuvé par le Conseil d'Etat.
- Les comptes de la caisse publique n'émargent pas dans ceux du canton, sauf en cas de mise à charge du fondateur.
- L'ensemble des prestations que le canton fournit à la caisse sont facturées à cette dernière (et inversement).

Modèle 2 : la caisse publique en tant que service de l'Etat. L'exemple de la caisse publique du canton de Fribourg



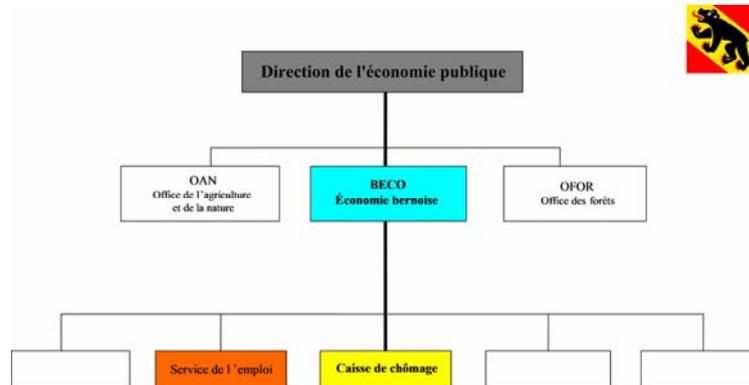
La caisse publique de chômage du canton de Fribourg est directement placée sous l'autorité du Conseiller d'Etat responsable de la Direction de l'économie et de l'emploi. L'administrateur de la caisse a donc rang de chef de service. La caisse de chômage dispose de deux succursales (Fribourg et Guin) alors que les syndicats ont 5 agences (2 pour le syndicat Unia et 3 pour le syndicat Syna).

Les éléments suivants caractérisent cette caisse :

- La caisse n'est pas dotée de la personnalité juridique. Elle traite cependant avec l'extérieur en son propre nom et a qualité pour agir en justice.
- L'autorité d'engagement du personnel est la Direction de l'économie et de l'emploi. Le personnel est payé par le service du personnel et ce dernier adresse une facture correspondante à la caisse de chômage.
- La caisse ne dispose d'aucune autonomie particulière en cas de licenciements. C'est la loi sur le personnel qui s'applique dans un tel cas de figure.

- La plupart des autres prestations internes ne sont pas refacturées à la caisse.
- Le budget de la caisse n'émerge pas dans le budget cantonal.
- La caisse dispose de ses propres comptes auprès de la Banque cantonale de Fribourg. Le versement des indemnités aux chômeurs comme le remboursement des salaires au service du personnel s'effectue au travers de ces comptes.
- Le fondateur (canton) avait créé une réserve lors de la création de la caisse. Les bonifications octroyées par le SECO ces dernières années ont été versés dans cette réserve.

Modèle 3 : la caisse publique en tant que office à l'intérieur du service de l'emploi. L'exemple de la caisse publique du canton de Berne



La Caisse de chômage est intégrée dans le BECO qui est l'un des trois offices de la Direction de l'économie publique du canton de Berne (équivalent d'un service dans les autres cantons). Donc l'ensemble des activités liées à la politique de l'emploi sont concentrées dans la même unité.

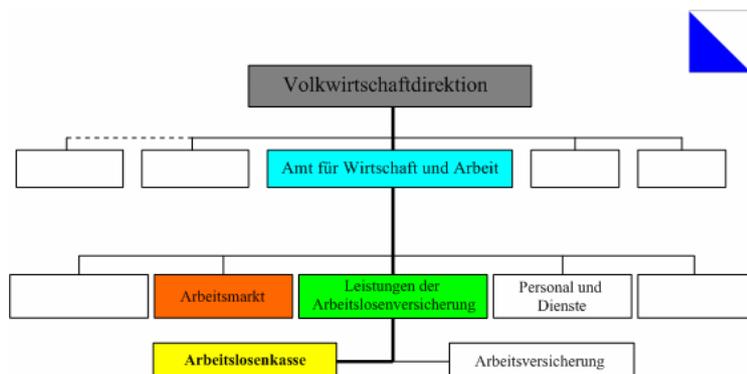
La caisse publique dispose de six agences qui sont situées dans les mêmes bâtiments que les ORP mais avec des entrées séparées. On notera cependant que les caisses privées disposent de plus d'agences que la caisse publique.

Les éléments suivants caractérisent la caisse publique :

- L'autorité d'engagement du personnel est le BECO. Il en va de même en cas de licenciement sur la base des dispositions prévues par la loi sur le personnel. Le fait que l'autorité d'engagement ne soit pas la direction mais l'office donne une plus grande flexibilité dans l'engagement du personnel.
- Le canton de Berne connaît un budget de soldes à charge du canton. Donc seuls les montants qui sont à la charge effective du canton apparaissent dans le budget. Dans la mesure où les coûts de la caisse pris en charge par le SECO, les montants inscrits pour le budget de la caisse dans le budget du canton correspondent à 0. Seul un éventuel dépassement à charge du canton pourrait apparaître.
- La caisse dispose de son propre système comptable et de ses propres comptes auprès de la banque cantonale.
- Le versement de bonus aux personnes employées par la caisse ne pose pas de problème dans les mesures où le règlement du personnel prévoit la possibilité de verser des primes individuelles liées à la prestation. Jusqu'à présent, les bonus ont été utilisés dans le cadre d'activités collectives.
- En matière informatique et mis à part le courrier électronique (Outlook), la caisse est autonome (utilisation du système proposé par le SECO).
- La caisse dispose de son propre système d'assurance qualité.

Sans bénéficier d'une autonomie juridique, la caisse bénéficie cependant d'une très grande autonomie managériale.

Modèle 3 bis : la caisse publique en tant qu'unité à l'intérieur du service de l'emploi. L'exemple de la caisse publique du canton de Zürich



Le cas de la caisse publique de chômage du canton de Zürich est particulier dans la mesure où la caisse se trouve à un niveau hiérarchique inférieur à celui des autres cantons suivant le même modèle. Comme dans les autres cantons, l'ensemble des services liés à la politique de l'emploi sont regroupés dans l'office de l'économie et du travail. Cependant, une séparation est faite entre la caisse de chômage (qui verse les indemnités) et l'assurance chômage qui prend les décisions pour la caisse publique et aussi le cas échéant pour les caisses privées. La taille de ces services (60 personnes pour l'assurance chômage et 80 pour la caisse de chômage) ainsi que le contexte historique des caisses de chômage dans le canton de Zürich peuvent être des facteurs explicatifs de la solution retenue. On notera cependant que le canton de Zürich est le seul canton qui centralise tous les recours contre les caisses publiques et privées de chômage, alors que, dans les autres cantons, cette compétence de traitement des recours en première instance est directement déléguée aux caisses concernées.

La caisse de chômage ne dispose que d'une autonomie managériale très limitée dans la mesure où la plupart des compétences (personnel, bâtiment, etc.) se situent soit au niveau de l'office (AWA) soit dans les services transversaux (les comptes de la caisse sont intégrés dans les comptes du canton, les choix informatiques doivent être approuvés par les services compétents du canton, etc.)

Modèle 4 : la caisse publique en tant qu'office de prestation du service des assurances sociales. L'exemple de la caisse publique du canton du Tessin



La caisse publique de chômage du canton du Tessin, à l'instar de l'ensemble des caisses de ce quatrième modèle, suit une logique radicalement différente. Elle est incorporée au sein du département cantonal s'occupant des affaires sociales (la terminologie exacte varie fréquemment). La caisse tessinoise est insérée dans l'Ufficio delle prestazioni. Ce dernier s'occupe de l'ensemble des versements de rentes de nature sociale, c'est-à-dire tant l'AVS, que l'AI ou encore l'assurance perte de gain. La logique qui sous-tend cette organisation administrative cantonale se fonde sur la similarité de la tâche effectuée,

indépendamment de la politique publique elle-même, à savoir une logique de paiement de rentes.

- La caisse publique de chômage du canton du Tessin est soumise à la législation cantonale sur le personnel. Toutefois un barème salarial spécifiquement créé pour l'ensemble de l'institut des assurances sociales régit la rémunération des collaborateurs.
- Le licenciement d'un collaborateur dépend également de la législation cantonale. Cependant, avec un tel système et en vertu de la même logique de « versement de rentes », les collaborateurs peuvent aisément être transférés dans un autre service.
- Dans un tel système, l'ensemble des collaborateurs des services transversaux (juristes, comptables ou femmes de ménage) ne travaillent que partiellement pour la caisse de chômage (ils sont utilisés par l'ensemble de l'office et leur temps de travail est ventilé entre les différentes missions de l'office).
- Le directeur de la caisse n'est pas libre d'engager des dépenses.
- La caisse tessinoise n'a pas de forme juridique indépendante et ne peut dès lors pas contracter. Elle agit cependant elle-même en justice.

Figure 7
Tableau récapitulatif de la répartition des cantons au sein des modèles

	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
Logique	Thématique (politique publique de l'emploi)			Fonctionnelle (rentes)
Intégration	faible	modérée	forte	critère non significatif
Cantons	Valais	Appenzell Rh.-Ext.	Argovie	Appenzell Rh.-Int.
		Fribourg	Bâle-Campagne	Jura
		Neuchâtel	Bâle-Ville	Schaffouse
		Obwald/Nidwald	Berne	Tessin
		Zoug	Genève	
			Glaris	
			Grisons	
			Lucerne	
			Saint-Gall	
			Schwytz	
			Soleure	
			Thurgovie	
			Uri	
			Vaud	
		Zurich		

Le modèle le plus souvent retenu par les cantons pour leur caisse publique est le modèle 3 qui consiste à placer la caisse publique de chômage à l'intérieur du service ou de l'office en charge de la politique de l'emploi.

Le deuxième modèle le plus souvent observé est le modèle 2 où la caisse est considérée comme un service à part entière et directement placée sous l'autorité politique du conseiller d'Etat. On remarquera le cas particulier de la caisse Obwald/Nidwald dans la mesure où les deux demi-cantons ont fusionné leurs caisses en 1999. La caisse ne dispose pas de la personnalité juridique et est placée sous le contrôle d'une commission de surveillance composée de représentants des deux demi-cantons. Elle est située à Hergiswil (Nidwald) et les règles concernant le personnel se basent sur le droit du personnel du canton de Nidwald.

Le modèle 4 est présent dans les cantons d'Appenzell Rh Int., du Jura, de Schaffhouse et du Tessin. Bien que ces cantons aient intégré la caisse de chômage dans les directions des affaires sociales, les formes juridiques et organisationnelles retenues varient considérablement d'un canton à l'autre. A titre d'exemple de cette diversité, comparons simplement le cas jurassien au cas tessinois. La caisse du canton du Jura est un établissement autonome de droit public inclus au sein d'un autre établissement autonome de droit public (la Caisse de compensation du Jura) alors que la Caisse de chômage du canton du Tessin est une sous-division administrative d'un établissement autonome de droit public (L'Instituto delle assicurazioni sociali).

On notera finalement que seul le canton du Valais a choisi l'établissement autonome de droit public pour sa caisse publique.

3.2 La comparaison des modèles

Les modèles présentés ci-dessus apportent une première réponse quant aux solutions organisationnelles et juridiques choisies par les cantons pour leur caisse publique de chômage. Il convient encore d'étudier dans quelle mesure le choix d'un modèle a un effet sur l'autonomie managériale des caisses. Pour ce faire, une liste de critères a été élaborée et a été intégrée à l'ensemble des interviews réalisées avec les responsables des caisses publiques de chômage. Cette liste concerne principalement les points suivants (la liste complète figure en annexe) :

- La position de la caisse au sein du système de conduite de la politique de lutte contre le chômage (relations avec le SECO, relations avec le service compétent et les ORP, rapports avec les services transversaux, etc.).
- Les compétences en matière de gestion du personnel.
- Les compétences pour ce qui a trait aux budgets, à la comptabilité et à la gestion financière.
- Les compétences en matière informatique.
- L'autonomie quant aux possibilités de délivrer les prestations.
- Les autres instruments de gestion comme le management de la qualité, etc.

La figure 8 résume de manière très synthétique le principal résultat de cette analyse comparative sur les principaux critères retenus : l'autonomie managériale des caisses ne dépend que très partiellement des modèles de gouvernance choisis par les cantons pour leur caisse publique de chômage, le principal facteur explicatif de cette autonomie étant les dispositions cantonales existantes.

Figure 8
Modèles de gouvernance des caisses publiques de chômage et degré d'autonomie managérial

	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
Finances	Forte	Variable en fonction des lois et dispositions cantonales		Faible au niveau de la caisse
Personnel	Totale			
Informatique	Totale			

Deux modèles regroupant un nombre limité de caisses, à savoir les modèles 1 et 4, doivent être considérés de manière séparée. En effet, le modèle 1 qui ne comprend que la caisse valaisanne a ceci de particulier que la caisse est une entité juridique autonome disposant de par la loi de compétences managériales très étendues tant en matière de gestion du personnel que pour les objets de nature financière (voir le paragraphe 3.1.2 et la description du modèle 1). A l'inverse, les caisses de chômage en tant que telles ne disposent pratiquement d'aucune autonomie dans le modèle 4 puisque c'est le service ou l'office correspondant et chargé de délivrer des prestations d'assurance sociale qui dispose généralement d'une large autonomie de gestion, les prestations de la caisse étant complètement intégrées dans le service.

Concernant par contre la plupart des caisses publiques de chômage qui font partie des modèles 2 ou 3, l'appartenance à l'un ou l'autre de ces

modèles n'a aucun impact concret sur l'autonomie managériale puisque **ce sont les dispositions en vigueur dans le canton qui permettent ou autorisent cette autonomie**. Quelques exemples liés à la politique de gestion du personnel, des finances et de l'informatique illustrent cette situation :

- **Autorité d'engagement du personnel et possibilité de licenciement:** dans la mesure où une très grande partie des coûts d'une caisse de chômage sont constitués par les coûts du personnel, il est intéressant d'étudier l'autonomie dont peut disposer ces unités en la matière. En fait, aucune des caisses faisant partie des groupes des modèles 2 ou 3 ne dispose formellement de la compétence d'engager ou de licencier du personnel. Les règles et pratiques dans les cantons sont cependant très différentes. Dans certains cantons comme celui de Berne, et essentiellement du fait que les compétences d'engagement sont décentralisées, les chefs des caisses disposent d'une très grande autonomie de fait pour autant que l'engagement du personnel corresponde à un besoin, que le coût correspondant soit assumé par le SECO et que le coût par point de prestation reste dans la cible prévue. A l'inverse, certains cantons connaissent soit de manière permanente soit de manière limitée dans le temps des règles plus contraignantes en matière d'engagement du personnel. Par exemple, le canton de Genève a décidé d'appliquer en 2002 un moratoire sur l'engagement du personnel principalement du fait de la crise des finances publiques alors même que le chômage était en augmentation et que la caisse publique de chômage aurait dû engager du personnel. La caisse publique de chômage a ainsi perdu 15% de part de marché au profit des caisses syndicales qui se sont adaptées rapidement aux besoins et demandes des chômeurs. Ce problème ne se pose pas dans le modèle 1 et que de manière secondaire dans le modèle 4 puisqu'en cas de modification importante du taux de chômage, des rocares de personnel

peuvent être effectuées entre les différents types de rentes versées.

- Dans certains cantons, **les lois sur le personnel** imposent aux services de l'administration de fournir des places de parc pour des personnes dont le domicile est éloigné du lieu de travail ou en cas d'absence de transport public. Comme la location de ces places ne couvre souvent pas le coût de celles-ci, le service doit prendre en charge la différence. Or, le SECO refuse en général de prendre en charge de tels coûts. Encore une fois, les particularités cantonales empêchent une comparaison des modèles.
- Ces spécificités cantonales sont aussi clairement visibles au niveau **du budget et des finances**. Dans un très faible nombre de cantons, les députés n'ont pas à se prononcer sur le budget de la caisse de chômage dans la mesure où le canton applique le principe des budgets par solde à charge du canton. Dans la mesure où les coûts sont assumés par une autre autorité (le SECO), aucun chiffre concernant la caisse publique n'émerge dans le budget. Dans une telle situation et toujours pour autant que l'ensemble des coûts soient pris en charge par le SECO et que la caisse respecte la cible en matière de coût par point de prestation, le responsable de la caisse bénéficiera d'une grande autonomie. A l'inverse, le budget de la caisse publique apparaît dans le budget ordinaire dans la plupart des cantons permettant ainsi aux députés d'intervenir sur toutes les positions budgétaires.
- Il en va de même au niveau **informatique**. Dans certains cantons, les liens de la caisse publique avec l'informatique cantonale se limitent à la mise en réseau, au courrier et à l'agenda électroniques, la caisse étant libre de choisir ses outils de travail, ses fournisseurs et d'effectuer des investissements en fonction des autorisations données par le SECO. La situation inverse s'observe aussi dans de nombreux cantons où l'informatique cantonale dicte ses choix à la caisse. Plusieurs cas

ont été mentionnés où des achats informatiques ont été autorisés par le SECO (et auraient par conséquent été remboursés) mais les autorités supérieures à la caisse (à l'intérieur du service ou venant d'un service transversal) n'ont pas autorisé ces acquisitions (les causes invoqués étant l'égalité de traitement à l'intérieur du service, la fixation de priorités au niveau du canton ou encore des processus de décision trop longs empêchant l'achat durant la période budgétaire prévue).

Ces exemples peuvent facilement être multipliés et illustrent tous que l'appartenance à un modèle (et en particulier au modèle 2 ou 3) n'influence que très faiblement l'autonomie de gestion dont peut disposer une caisse publique de chômage. En effet, et alors qu'elles appartiennent au même groupe, certaines caisses des modèles 2 et 3 disposent d'une autonomie managériale proche de la caisse du modèle 1 alors que d'autres caisses ne disposent d'aucune autonomie et doivent répondre en même temps aux contraintes parfois contradictoires imposées par le SECO et leur propre direction cantonale.

4 Analyse du système de gouvernance des caisses publiques

Après une description dans les chapitres 2 et 3 du système des caisses de chômage et des modèles de gouvernance appliqués aux caisses publiques, ce chapitre aborde de manière analytique et intégrée le système de gouvernance de ces caisses.

4.1 Les éléments de l'analyse

Comme défini dans le précédent chapitre, la gouvernance correspond à l'ensemble des interactions entre les acteurs et règles d'un système qui déterminent la manière dont les décisions sont prises, comment les responsabilités sont exercées dans la conduite du système et des entités organisationnelles et comment la légitimité démocratique est assurée.

Pour ce faire, il convient de conduire l'analyse à trois niveaux différents :

- l'analyse au niveau macro : il s'agit de voir les tensions inhérentes au système et les conséquences possibles sur les différents acteurs.
- l'analyse mezzo : on étudiera dans ce niveau d'analyse les particularités cantonales qui sont de prime abord extérieures au système mais qui influencent la gouvernance des caisses publiques (les règles formelles et les acteurs locaux).
- l'analyse micro : ce niveau correspond à l'analyse du pilotage et des structures de gouvernance des caisses elles-mêmes.

Cette triple analyse permettra de comprendre les problèmes politico-administratifs des caisses publiques de chômage et nous amènera à la fin du chapitre à une réflexion sur les problèmes d'autonomie managériale de ces entités administratives.

4.2 Les particularités du système et leur impact sur les caisses publiques

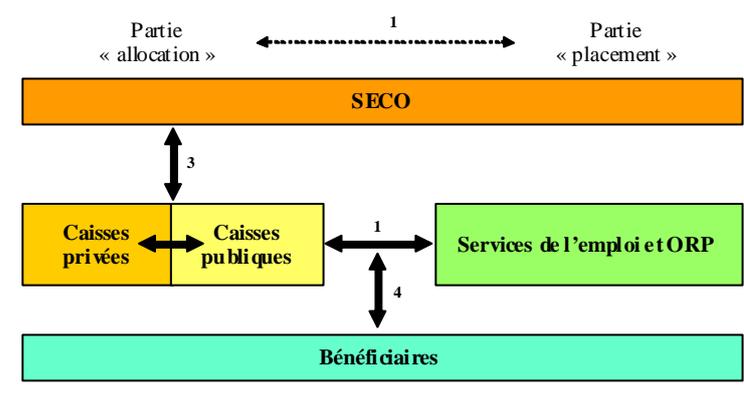
4.2.1 Les caisses publiques au cœur des tensions du système

Les caisses publiques de chômage sont au cœur d'un système complexe à l'équilibre fort fragile. Trois sources majeures de tension ont été identifiées: les tensions propres au système, les tensions liées à la prise en compte des intérêts des caisses publiques dans le système et les tensions liées aux règles de fonctionnement des caisses publiques.

Les tensions propres au système

La figure 9 présente de manière synthétique la place des caisses publiques dans le système de la gestion du chômage en Suisse. Une analyse permet d'identifier 4 principales sources de tensions.

Figure 9
Les sources de tension inhérentes au système



Reprenons les sources de tension dans l'ordre de leur numérotation dans le graphique ci-dessus :

- (1) La première source de tension est liée à une certaine opposition entre les deux fonctions principales de la gestion du chômage que sont la fonction d'allocation (versement d'une indemnité) et la fonction de placement (aider les chômeurs à retrouver un travail). Si ces deux fonctions sont complémentaires, la première est essentiellement technique et fait l'objet d'un intérêt très limité des autorités politiques et administratives, la seconde fait l'objet de l'attention de tous et est généralement très médiatisée. Comme de plus les caisses privées exigent souvent une séparation claire de ces fonctions dans les cantons où elles sont fortement présentes (pour éviter d'être défavorisées), les relations entre les caisses publiques et les ORP ne sont pas toujours optimales et varient fortement d'un canton à l'autre (manque de coordination, jalousies manifestées en cas de versement d'un bonus financier, etc.).
- (2) La deuxième source de tension correspond à un thème déjà évoqué, la concurrence entre caisses privées et caisses publiques. La marge de manœuvre des caisses publiques par exemple pour ouvrir ou fermer une agence sur le territoire cantonal est largement conditionnée par l'importance des acteurs privés, le poids politique de ceux-ci et l'attitude du Conseil d'Etat dans les relations entre caisses publiques et caisses privées. Nombre de situations ont été évoquées où des interventions de parlementaires ont empêché l'ouverture d'une agence de la caisse publique dans une région dans laquelle les caisses privées sont dominantes ou des autolimitations suggérées ou imposées par le pouvoir politique afin de préserver la paix sociale et de bonnes relations avec les syndicats.
- (3) Les relations entre les caisses de chômage et le SECO peuvent constituer aussi une source de tensions. Deux éléments sont à distinguer. D'une part, du fait d'opinions et d'options parfois

divergentes entre les caisses de chômage, le SECO ne peut ou ne veut pas jouer un rôle arbitral, ce qui tend à une certaine inertie du système. D'autre part, du fait de l'existence d'un système de mise à charge des caisses d'indemnités versées à tort, les caisses visent à réduire au maximum le risque d'erreur. Pour ce faire, certaines d'entre elles n'hésitent pas à soumettre les cas problématiques à l'appréciation du SECO. Seulement, comme elles doivent verser les indemnités dans un délai relativement court, elles ne peuvent pas s'appuyer sur l'avis du SECO qui n'intervient pour elles que tardivement. Même si elles ne sont que rarement pénalisées dans un tel cas de figure, cette situation est susceptible de créer des tensions dans le système.

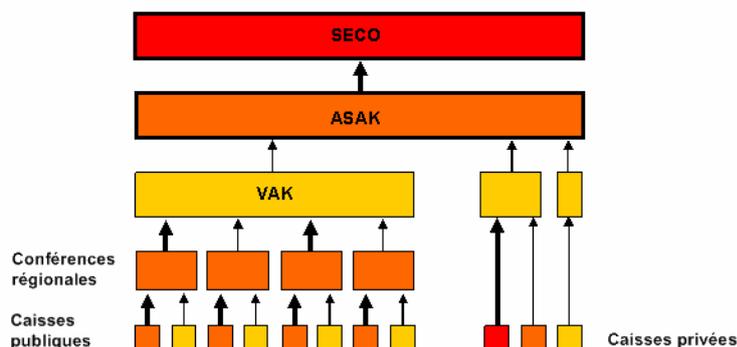
- (4) La dernière source de tension concerne les relations entre les deux acteurs de gestion du chômage (les caisses et les ORP) et les bénéficiaires. Ces derniers tendent à privilégier des solutions intégrées de type « guichet unique » avec un seul interlocuteur pour tous les problèmes concernant leur situation de chômeur. Dans la même logique, certains cantons (comme le canton de Schaffhouse par exemple) mettent en place un système coordonné pour des personnes présentant des situations très complexes et lourdes à gérer (prise en charge intégrée combinant l'assurance chômage, l'assurance invalidité et le cas échéant l'aide sociale). Or, de par les spécificités des connaissances métier requises et la situation concurrentielle, une telle intégration est très difficile voire même impossible à mettre en œuvre dans certains cantons.

Les tensions liées à la prise en compte des intérêts des caisses publiques

La représentation des intérêts des caisses de chômage est représentée dans la figure 10. Il convient de distinguer les acteurs suivants :

- Les caisses de chômage publiques et privées.
- Les conférences régionales au niveau des caisses publiques : il s'agit de rencontres régulières entre responsables des caisses publiques visant à l'échange d'informations et au développement de bonnes pratiques.
- L'associations de caisses : tous les types de caisses sont regroupées dans des associations ou des groupes d'échanges: l'Association des caisses publiques de chômage de Suisse et de la Principauté du Lichtenstein (VAK), le Groupe d'échanges d'expériences des caisses de chômage des organisations de travailleurs (ErfAA) et la Fédération suisse des caisses de chômage de l'économie privée (Passages).
- Toutes ces associations sont regroupées au sein de la Commission des caisses de chômage (ASAK). Cette commission est l'interlocuteur privilégié du SECO pour toutes les questions concernant les caisses de chômage.

Figure 10
Les tensions dans la représentation des intérêts des caisses publiques

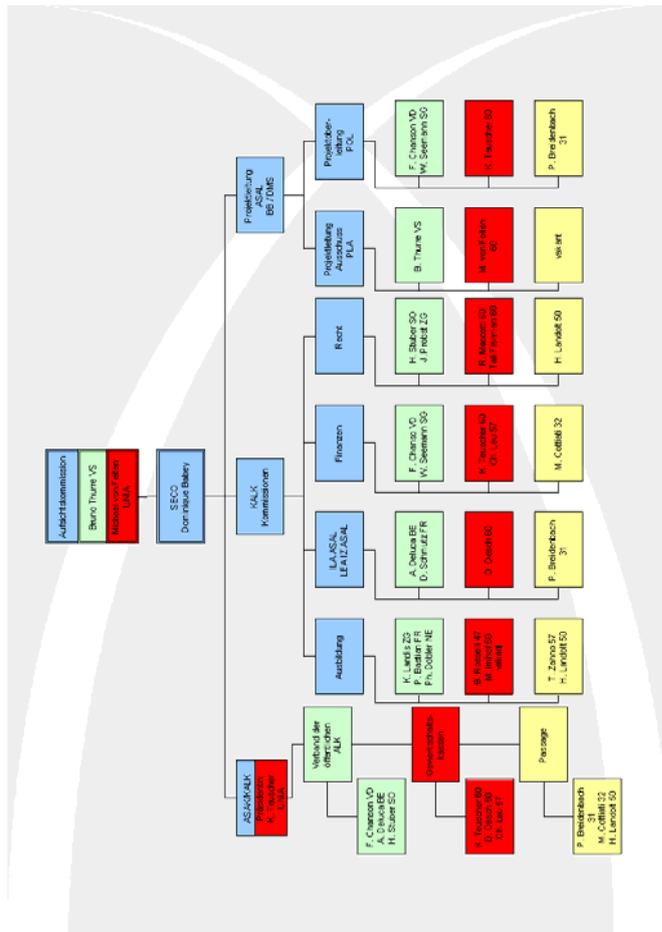


Les constats suivants sont à mettre en évidence :

- Tout d’abord, les caisses de chômage n’ont pas le même poids dans les négociations ni les mêmes relais politiques indépendamment d’ailleurs de leur statut public ou privé. Il ne semble d’ailleurs pas rare que des caisses discutent et négocient directement avec le SECO sans coordonner les positions avec les autres caisses.
- Les conférences régionales constituent une plateforme d’échanges très importante et nombre de positions des responsables de caisses semblent se forger au contact des autres membres des conférences régionales. C’est principalement à ce niveau que les pratiques sont développées ce qui peut conduire par la suite à des différences de traitement des chômeurs suivant leur domicile en Suisse.
- L’association des caisses publiques devrait être l’organe central de coordination des intérêts des caisses publiques. Pourtant cette fonction ne peut pas toujours être complètement assumée. Plusieurs raisons à cela. D’abord, comme indiqué dans le paragraphe précédent, les échanges entre responsables des caisses ont lieu dans les conférences régionales, organes existants d’ailleurs qui existaient avant la VAK. Ensuite, du fait de l’existence de plusieurs modèles de gouvernance, la représentation des caisses au sein de la VAK n’est pas uniforme. Il n’est en effet pas rare que des chefs de service participent aux réunions et les compétences décisionnelles des membres ne sont pas identiques.
- L’ASAK qui est l’interlocuteur privilégié du SECO regroupe de manière paritaire les trois associations ou groupements de caisses. Cette représentation paritaire présentée dans la figure 11 ne correspond pas du tout au poids des différents acteurs. Cette situation peut pousser parfois certaines caisses à favoriser des discussions bilatérales entre caisses ou avec le SECO, attitude

pouvant créer bien évidemment des tensions tant au niveau horizontal qu'au niveau vertical.

Figure 11
Représentation des associations ou groupements de caisses dans les commissions de l'ASAK



Source : <http://www.vak-acc.ch/accounts/vak/vakcms.nsf/id/43E6ADB9CD4B646BC1256E6D0048EC4E>
(consulté le 17.01.2008)

Les tensions liées aux règles de fonctionnement des caisses publiques

Comme ce rapport l'a souligné à de nombreuses reprises, les caisses publiques sont en fait soumises à plusieurs autorités ou bases légales parfois difficilement compatibles. La figure 12 présente les sources de tension correspondantes.

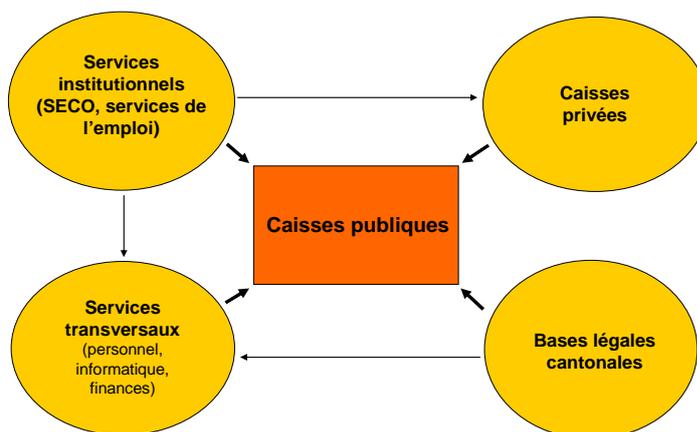
Les contrats de prestation ainsi que les directives du SECO et le cas échéant des services de l'emploi constituent bien évidemment la référence principale pour les caisses de chômage en matière de conduite de leur organisation.

Comme les caisses publiques sont des unités administratives intégrées dans les administrations cantonales (à l'exception de celle du canton du Valais qui est juridiquement autonome), elles doivent bien évidemment respecter les règles en vigueur dans les cantons (salaires, avantages sociaux, avantages pécuniaires comme la possibilité de verser des bonus, etc.). Or, ces règles diffèrent sensiblement d'un canton à un autre.

Dans le même sens, les caisses échappent rarement aux directives cantonales des services centraux notamment pour tout ce qui a trait aux aspects financiers, budgétaires et informatiques. Comme les règles appliquées par le SECO (comme par exemple la structure du budget ou la durée d'amortissement d'un ordinateur personnel) diffèrent des pratiques et règles cantonales, les caisses sont souvent obligées d'établir deux budgets distincts, de tenir deux comptabilités séparées, etc.

Finalement, les caisses privées peuvent être amenées à jouer un rôle important de manière indirecte dans la conduite des caisses publiques. En effet, suivant leur poids politique et leur importance quantitative locale, elles peuvent entraver la caisse publique dans son développement régional ou territorial (empêcher d'ouvrir une agence, séparation claire entre la caisse et l'ORP).

Figure 12
Les éléments influençant la gouvernance opérationnelle des caisses publiques



4.2.2 Un système concurrentiel biaisé

Le système helvétique des caisses de chômage est conçu comme un système concurrentiel au sein duquel coexistent des caisses publiques cantonales dont l'existence a été rendue obligatoire par le législateur, et des caisses privées, dont la nature peut être tant syndicale que patronale. Au sein dudit système, les « clients », à savoir les chômeurs, ont la possibilité de choisir l'une ou l'autre caisse selon leur domicile (logique de cantonalisation de la tâche, suivant le principe du fédéralisme d'exécution). Ce système suit une logique économiciste de « marché ».

Toutefois, les caractéristiques précises de ce marché en font un marché particulier dans lequel la concurrence est limitée par voie légale :

- Les caisses ont l'obligation légale d'offrir quasiment la même prestation ; en vertu de l'article 81 de la LACI,
 - elles déterminent le droit aux prestations,
 - elles suspendent l'exercice du droit aux prestations,
 - elles fournissent matériellement les prestations dues,
 - elles gèrent leur capital d'exploitation,
 - elles présentent périodiquement des comptes, conformément à des directives, au fond de compensation de l'assurance chômage.
- Un délai-cadre (art. 9, al. 2 de la LACI) empêche les assurés de changer librement de caisse.
- L'ensemble des prestations fournies par les caisses sont gratuites pour les bénéficiaires. Cette situation empêche les caisses de jouer sur le prix et limite fortement les possibilités de concurrence.

Les limitations susmentionnées font de ce système un système à concurrence fortement limitée. Outre les dispositions légales de la LACI, les entretiens menés ainsi que les analyses effectuées ont permis de relever un certain nombre d'entraves au sein du système suisse des caisses de ce chômage.

Les biais au niveau des relations de « marché »

En premier lieu, il existe une certaine asymétrie d'information entre les caisses publiques et privées généralement en faveur de ces dernières. En effet, la nature du fondateur des caisses privées (presque exclusivement des caisses syndicales ou patronales) fait que celles-ci ont une proximité beaucoup plus importante que les caisses publiques avec le marché du travail. Fréquemment, elles sont averties à l'avance des licenciements. Cette position de proximité, quand il ne s'agit pas d'implication totale, avec le monde du travail, permet aux caisses privées d'avoir une relation privilégiée avec les bénéficiaires, respectivement les futurs bénéficiaires.

Deuxièmement, les caisses privées peuvent légalement choisir leurs bénéficiaires. L'article 78, alinéa 2 de la Loi fédérale sur l'assurance-chômage leur permet de restreindre spatialement et quantitativement leur champ d'activité, à une région déterminée ou à un groupe de personnes et/ou de professions précises.

Troisièmement, il existe une asymétrie d'échelle entre les deux types de caisses. Effectivement les caisses privées peuvent agir à un échelon national, alors que le domaine d'action des caisses publiques est le territoire cantonal. Cette nationalisation des caisses privées concerne principalement les caisses dont le fondateur est une grande centrale syndicale. En conséquence ces caisses peuvent réaliser d'importantes économies d'échelle, spécialement sur l'ensemble des services de nature transversale (services juridiques, services de comptabilité, services informatiques, etc.).

Les biais dans le système d'indemnisation

Enfin, il existe une asymétrie de traitement manifeste entre les caisses publiques et privées en ce qui concerne leur système d'indemnisation. D'un côté les caisses publiques sont obligatoirement indemnisées selon un système de décompte de frais (les caisses doivent atteindre un certain nombre d'unités de prestation). D'un autre, les caisses privées peuvent, elles, soit opter pour le système précédemment décrit, soit pour un système de remboursement forfaitaire. La coexistence de deux logiques de remboursement au sein d'un même système de versement de prestations ne fait que renforcer les disparités entre les caisses. On notera cependant que le nouveau contrat de prestations entre le Seco et les caisses permettra à ces dernières de choisir le mode d'indemnisation.

Le propos du paragraphe ci-dessus n'a pas pour but de justifier les bienfaits de la mise en place d'un système concurrentiel, mais plutôt de montrer que le système tel qu'il est actuellement conçu et surtout tel qu'il est mis en application, est sub-optimal, c'est-à-dire que son potentiel n'est pas complètement exploité. Dès lors, les comparaisons faites entre les caisses n'ont qu'une utilité limitée du fait des asymétries

mentionnées, des grandes différences entre les caisses publiques et aussi de l'absence de prise en considération des coûts de certaines caisses privées dans le calcul de la moyenne des coûts des unités de prestation.

4.2.3 L'incidence des particularités cantonales

Nous l'avons déjà évoqué auparavant, une des principales conclusions de notre travail est d'avoir remarqué à quel point les réalités cantonales diffèrent et à quel point celles-ci ont une incidence déterminante sur la conduite et le pilotage d'une caisse publique de chômage. Chaque directeur de caisse fait face à une réalité différente, déterminée tant par les caractéristiques structurelles de son canton, par son histoire institutionnelle, que par les choix opérés par le politique. Quelques particularités cantonales dont les conséquences s'avèrent prédominantes pour la conduite et le pilotage d'une caisse publique de chômage sont mises en évidence ci-après.

Caractéristiques socio-économiques

En premier lieu les caractéristiques socio-économiques du canton semblent être un facteur déterminant de la gouvernance des caisses. Par facteurs socio-économiques on entend aussi bien des caractéristiques en rapport avec la structure démographique, le degré de formation, le taux de population active dans le secteur tertiaire, que des facteurs relatifs au taux d'urbanisation, à la pénétration industrielle ou encore à la diversification de l'activité économique. Ces facteurs structurels influent fortement sur la conduite des caisses puisqu'ils déterminent à la fois le nombre de chômeur, leur « type », ou encore sur la présence de caisses concurrentes.

A titre d'exemple illustrant l'importance que peuvent avoir les caractéristiques socio-économiques cantonales, on a reconstruit, sur la base de cinq indicateurs à savoir le taux de population sans formation, la population active étrangère, le degré de tertiarisation de l'activité économique, le taux d'urbanisation et le taux de chômage, une typologie des cantons selon la vulnérabilité de leur marché du travail. Cette typologie a été mise en relation avec une des caractéristiques

fondamentales des caisses publiques, à savoir leur importance au sein du « marché » cantonal. Cette illustration qui mériterait d'être approfondie montre l'importance que peuvent avoir des facteurs socio-économiques sur la gouvernance d'une caisse publique de chômage.

Figure 13
Rapport entre la vulnérabilité des marchés cantonaux du travail et l'importance de la caisse publique de chômage

Fortement vulnérables		Moyennement vulnérables		Faiblement vulnérables	
<i>Canton</i>	<i>Parts de marché</i>	<i>Canton</i>	<i>Parts de marché</i>	<i>Canton</i>	<i>Parts de marché</i>
Schaffhouse	83.46	Zoug	96.88	Appenzell Rh.-Int.	99.66
Bâle-Ville	70.49	Appenzell Rh.-Ext.	95.80	Obwald-Nidwald	94.54
Vaud	66.54	Thurgovie	94.71	Uri	85.30
Genève	56.14	Glaris	93.81	Schwytz	56.34
Neuchâtel	50.95	Bâle-Campagne	91.17		
Zurich	38.93	Lucerne	85.17		
Tessin	16.03	Saint-Gall	80.74		
		Grisons	75.46		
		Soleure	72.89		
		Argovie	68.83		
		Berne	62.66		
		Valais	48.43		
		Jura	44.97		
		Fribourg	44.90		
Moyenne	54.65		75.46		83.96

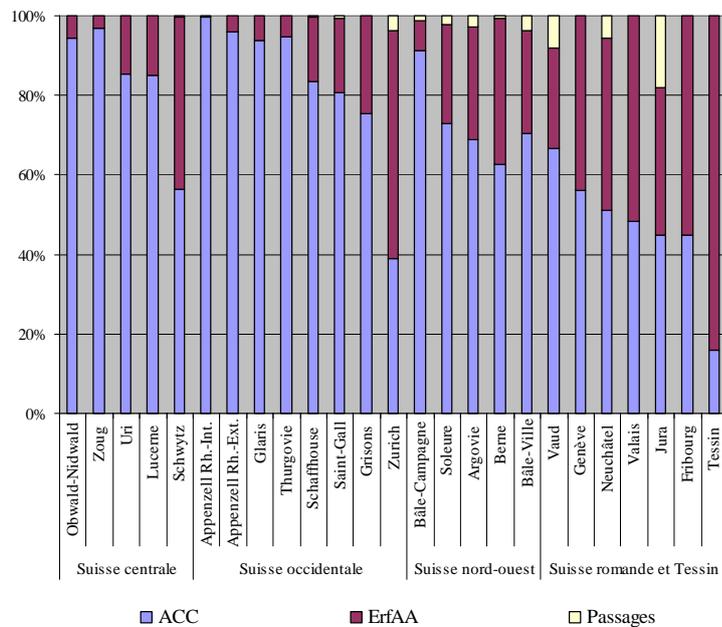
Source : Perret et al. (2007), Les cantons suisses face au chômage. Fédéralisme et politique de l'emploi, Paris, L'Harmattan et données fournies par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)

Relations cantonales avec caisses privées

Bien que souvent conséquence des facteurs socio-économiques évoqués auparavant, la problématique de la présence des syndicats au sein d'un canton est une donnée qui varie fortement d'un canton à l'autre et qui rend difficile la comparaison entre ceux-ci. La présence syndicale dépend fortement du tissu économique d'un canton, voire d'une région. Cette présence syndicale et surtout la stratégie adoptée par le politique face à cela (évoquée par après), influent directement sur des facteurs cruciaux de la gouvernance d'une caisse publique de chômage (p. ex. possibilité d'adopter une stratégie de déconcentration de la caisse).

Fréquemment, plus qu'une dimension cantonale, la présence des syndicats est à comprendre dans une dimension régionale. C'est pourquoi, afin de clairement mettre en évidence les importantes différences entre les régions, nous avons regroupé, dans la figure 14, les cantons selon un découpage correspondant aux différentes conférences régionales. Il est manifeste que la situation en Suisse romande, au Tessin et dans les villes-centres alémaniques diffère fortement du reste des autres cantons.

Figure 14
Part de marché des divers types de caisse selon la région (2007)



Source : Données fournies par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)

Rôle du politique

Enfin, les entretiens menés tant avec les directeurs de caisse qu'avec leurs supérieurs ont mis en évidence l'incidence que peut avoir, sur la caisse publique de chômage, la stratégie voulue et mise en place par la hiérarchie. Les stratégies politiques sont influencées principalement par deux sortes de considérations, la volonté affichée ou non de maîtrise, voire de réduction selon le cas, des coûts inhérents au fonctionnement de la caisse et se reportant sur les finances cantonales (mises à charge du fondateur essentiellement) et la volonté de respecter ou non une certaine paix sociale avec les syndicats. Ce deuxième point est patent dans de nombreux cantons où nous avons pu constater que le politique ne veut pas faire jouer la logique concurrentielle inhérente au système ; dans ces cas, les parts de marché des caisses privées sont perçues comme des compensations nécessaires au maintien de l'harmonie sur le marché du travail cantonal.

Trois types de stratégies voulues par le politique et impliquant des stratégies de maîtrise des coûts plus ou moins drastiques ont pu être identifiées :

- Stratégie d'indifférence : dans de rares cas, le canton est quelque peu indifférent aux parts de marché de la caisse. En conséquence, le directeur de cette dernière n'a que peu de raisons de changer les structures de gouvernance.
- Stratégie de maintien des parts : dans la majeure partie des cas, le canton exige un maintien des parts et considère que la principale mission du directeur de caisse est de faire en sorte que la caisse publique n'émarge pas au budget du canton. Dans ces cas, également, nous avons constaté la stratégie décrite précédemment de maintien de la paix sociale.
- Stratégie de gain : finalement, il arrive que certains cantons demandent au directeur de la caisse d'augmenter ses parts de

marché. Cela nécessite souvent une réadaptation des outils de conduite de la caisse et implique une forte pression sur les coûts de la caisse.

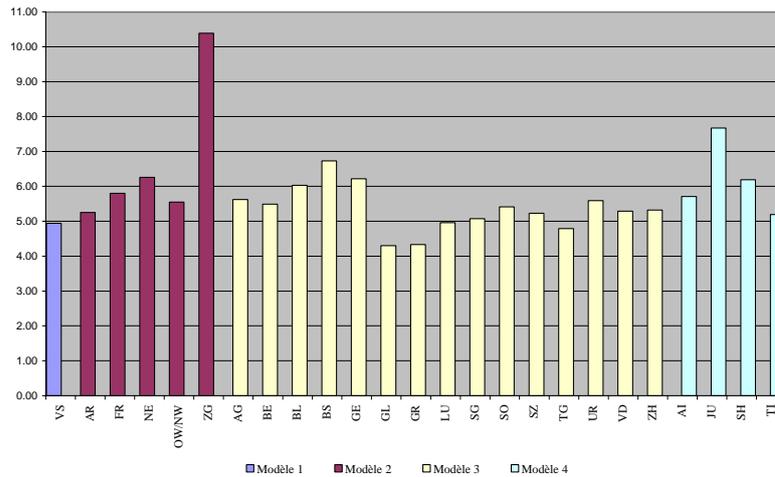
Les particularités cantonales ont donc des incidences déterminantes sur la conduite des caisses et la liste ci-dessus n'est pas exhaustive. On pourrait aussi mentionner le fait que la première personne de contact pour un chômeur n'est pas la même dans tous les cantons (administration communale dans certains cantons, conseiller ORP dans d'autres), les stratégies des caisses pour conserver ou augmenter les parts de marché pouvant donc aussi varier d'un canton à l'autre.

4.2.4 Modèles de conduite et performance des caisses publiques

Comme on l'a vu plus haut, une comparaison des modèles quant à leur autonomie managériale et à leur efficacité est très difficile du fait principalement des règles internes aux cantons et appliquées par les caisses de chômage. De même, une comparaison des caisses à l'intérieur d'un même modèle est relativement peu pertinente dans la mesure où les contextes dans lesquels ces caisses se meuvent sont très différents. On peut prendre pour exemple la situation du canton du Tessin où la caisse publique a une part de marché inférieure aux deux principales caisses syndicales et les relations avec les ORP sont cloisonnées. Même si la caisse tessinoise fait partie du même groupe que la caisse publique d'Appenzell Rh Int, la comparaison s'arrête là car cette dernière n'a aucune concurrence et les relations avec les ORP sont directes et régulières (les deux unités sont situées dans le même bâtiment et les problèmes sont réglés de manière bilatérale).

Ce constat fait dans les pages précédentes est confirmé par l'analyse de la performance des caisses publiques en termes de coût par point de prestation. La figure 15 présente le coût par point de prestation pour les caisses publiques.

Figure 15
Comparaison des modèles de gouvernance des caisses publiques de chômage avec le coût par point de prestation des caisses (2007)



Source : Données fournies par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)

Une lecture de cette figure permet d'observer une absence de lien direct entre le modèle de gouvernance choisi et la performance de la caisse mesurée au coût par point de prestation. D'autres facteurs comme le nombre de chômeurs, le type de chômeurs pris en charge par les caisses (plus grande hétérogénéité des types de chômeurs dans les zones urbaines), les règles et dispositions cantonales (niveau des salaires et des autres coûts, règles en matière de facturation des prestations cantonales

aux caisses, etc.), l'organisation interne de la caisse, les systèmes de contrôle mis en place ainsi que d'autres facteurs ne faisant pas partie du périmètre de cette recherche expliquent certainement plus les différences de performance que le modèle de gouvernance.

Un autre critère a été retenu pour étudier la relation entre la performance organisationnelle et les modèles de gouvernance, celui des demandes de restitution faites par la caisse au SECO. Bien que ce critère soit à utiliser avec beaucoup de prudence du fait du caractère potentiellement dichotomique de sa signification, il pourrait aussi être un indicateur de la qualité du travail effectué par les caisses. En théorie, plus le taux de demandes de restitutions est faible et meilleure devrait être la qualité du travail effectué par les caisses. La figure 16 présente les résultats par caisse.

Figure 16
Les éléments influençant la gouvernance opérationnelle des caisses publiques

Modèle 1		Modèle 2		Modèle 3		Modèle 4	
<i>Canton</i>	<i>Résultat</i>	<i>Canton</i>	<i>Résultat</i>	<i>Canton</i>	<i>Résultat</i>	<i>Canton</i>	<i>Résultat</i>
VS	1.19%	OB/ NW	0.89%	ZH	0.98%	SH	1.36%
		ZG	2.60%	BE	0.31%	AI	0.07%
		FR	0.90%	LU	0.84%	TI	0.99%
		AR	0.08%	UR	0.09%	JU	0.23%
		NE	1.27%	SW	0.86%		
				GL	0.37%		
				SO	0.83%		
				BS	0.80%		
				BL	1.42%		
				SG	1.07%		
				GR	0.89%		
				AG	0.66%		
				TG	0.63%		
				VD	1.60%		
				GE	1.39%		
<i>Moyenne</i>	1.19%	<i>Moyenne</i>	1.15%	<i>Moyenne</i>	0.85%	<i>Moyenne</i>	0.66%

Source : Données fournies par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco). Il s'agit de données relatives à un exercice isolé, pas forcément représentatif et le résultat peut être influencé par la stratégie de la caisse quant à l'annonce des cas au SECO ou la structure des assurés (montants du gain assuré, longueur de l'indemnisation, etc.)

Si la moyenne du pourcentage de demandes de restitution par rapport au volume de paiements tendrait à indiquer des différences de performance entre les modèles, une analyse plus détaillée laisse apparaître de très grosses différences entre les caisses à l'intérieur du même modèle. Si on enlève ZG dans le modèle 2 ou AI dans le modèle 4, la moyenne est très proche de celle des caisses du modèle 3.

Ce résultat confirme si besoin est que les différences et spécificités cantonales jouent un rôle déterminant dans les performances des caisses publiques.

5 Conclusion

Ce mandat avait comme objectif principal de comparer les « modèles » ou types des caisses publiques de chômage sous les angles juridiques, organisationnels et managériaux. Après avoir identifié et décrit les 4 principaux modèles existants, nous avons étudié ces derniers dans une logique comparative. Comme on a pu le constater et le développer dans l'analyse, le choix d'un modèle par le fondateur d'une caisse est très largement conditionné par les contextes historique et politique prévalant dans le canton lors de la création de la caisse alors que les règles et pratiques managériales que doivent appliquer les caisses dépendent principalement des logiques de gestion propres à chaque canton. Il est dès lors très difficile de comparer et d'inventorier les avantages et inconvénients des modèles de gouvernance des caisses dans la mesure où un tel travail reviendrait surtout à comparer les principes de conduite administrative appliqués par les cantons nuancés par la prise en compte des contextes politiques spécifiques à chaque canton. Cette situation de fait provient de la très grande liberté dont bénéficie le fondateur dans la gestion opérationnelle de sa caisse et aucun élément ne permet en l'état d'envisager une réforme profonde de cette autonomie.

Annexe I : Comparaison des modèles

Position des caisses au sein du système de conduite de la politique de lutte contre le chômage :

- Relation des caisses avec son service, respectivement département, de tutelle
- Nature des relations entretenues par les caisses avec les Offices régionaux de placement
- Rapport des caisses avec les services dits « transversaux » (à titre d'exemple : service du personnel ou service informatique)
- Nature de la relation verticale entretenue par la caisse avec le Secrétariat d'Etat à l'économie

Pilotage des caisses et instruments de conduite :

- Personnel
 - Soumis ou non à la loi cantonale sur le personnel (rémunération, vacances, avantages sociaux, etc.)
 - Autorité d'engagement
 - Fixation des niveaux de postes / salaires
 - Degré de flexibilité dans l'engagement du personnel
 - Possibilité de licencier
 - Possibilité de verser des rémunérations accessoires
- Finances et comptabilité
 - Marge de manœuvre dans les décisions d'investissement ou d'engagement des dépenses
 - Existence d'un double système de comptabilité (système cantonal et système imposé par le SECO)
 - Degré de liberté dans la gestion financière de la caisse

- Existence d'un système de facturation interne (relation contractuelle avec le canton) :
 - Le canton paye les créances et les refacture à la caisse
 - Facturation par le canton des prestations qu'il fournit à la caisse (salaires, loyers, soutien informatique, soutien logistique, nettoyage, etc.)
- Informatique
 - Latitude dans l'achat du matériel (renouvellement)
 - Logiciels autres que ceux fournis par le SECO (ex : messagerie ou bureautique)
- Prestations
 - Degré de centralisation des agences (répartition géographique de celles-ci)
 - Ouverture/fermeture d'une agence
 - Existence de prestations cantonales effectuées par la caisse de chômage (soit des mesures cantonales de lutte contre le chômage, soit des activités annexes à la mission première de la caisse)
- Management de la qualité
 - Existence d'un système de management de la qualité
 - Si oui, critères utilisés et provenance de ceux-ci (système développé par la caisse, système inspiré des recommandations du SECO ou encore système cantonal)
- Nature juridique
 - Capacité de la caisse à contracter en son nom (bâtiments, achats, maintenance)
 - Capacité de la caisse à agir en justice en son nom propre