

Mise en œuvre cantonale des mesures actives de lutte contre le chômage : les cas des cantons Zurich et du Tessin

Autor(en): **Castioni, Thibault / Grassi, Paolo / Osterwalder, Alexander**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **57 (1999)**

Heft 3: **Les politiques de l'emploi en Suisse à la fin des années 90 : modèle(s) en transition?**

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140847>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

MISE EN ŒUVRE CANTONALE DES MESURES ACTIVES DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE : LES CAS DES CANTONS DE ZURICH ET DU TESSIN

Thibault CASTIONI
Paolo GRASSI
Alexander OSTERWALDER

Notre article traite de l'organisation des politiques pour l'emploi dans un système politique fédéral décentralisé à travers l'analyse des rapports qu'entretiennent l'Etat fédéral et les cantons suisses dans le domaine des mesures actives de lutte contre le chômage. Dans le cadre du nouveau dispositif de la LACI, Confédération et cantons doivent collaborer tant dans la conception que dans la mise en œuvre de ces politiques. Les mesures pour l'emploi sont ainsi particulièrement caractéristiques de l'enchevêtrement des politiques publiques dans un contexte fédéral. Les compétences en matière de lutte contre le chômage sont partagées entre la Confédération et les cantons. Plus encore, les attributions fédérales en la matière sont mises en œuvre par les cantons conformément aux pratiques du fédéralisme d'exécution. Parmi les tâches qui incombent à la Confédération, certaines sont d'ordre structurel, d'autres d'ordre plus conjoncturel. La Confédération doit par exemple assurer la mise en place et le fonctionnement d'un système d'assurance-chômage tel qu'il est prévu par une législation fédérale. Par ailleurs, la Confédération fixe les grandes lignes des programmes de mesures actives de lutte contre le chômage. Pour leur part, les cantons installent et gèrent les services de l'administration de l'emploi directement au contact des chômeurs. Ils sont aussi chargés, en liaison avec la Confédération, de l'élaboration des mesures actives, et mettent seuls en œuvre ces mesures.

Les trois fonctions traditionnelles du service public de l'emploi, l'indemnisation, le placement et les mesures actives, se trouvent en Suisse éclatées entre différents niveaux institutionnels. En dehors du placement dont la responsabilité incombe plus clairement aux administrations cantonales, indemnisation et politiques actives sont enchevêtrées, selon des combinaisons différentes entre niveau fédéral et cantonal.

Les études de cas proposées ici n'illustrent qu'un des aspects de cet enchevêtrement complexe intervenant dans le cadre du fédéralisme helvétique et concernent exclusivement les mesures actives pour l'emploi. Les cantons de Zurich et du Tessin, ont été retenus pour notre analyse parce qu'ils représentent deux situations particulièrement contrastées sur le plan de la structure économique, de leur situation financière ou encore de leur capacité administrative, tout en comptant parmi les cantons suisses assez lourdement touchés par le chômage. Le but est ici d'analyser la mise en œuvre d'un dispositif fédéral dans des contextes et par des administrations cantonales fortement différenciées. L'analyse à laquelle nous procéderons de la division des tâches et de l'organisation administrative, dans le seul domaine des mesures actives, est fondée sur des enquêtes conduites auprès des administrations de l'emploi des cantons de Zurich et du Tessin.

1. Le dispositif suisse de lutte contre le chômage

Le régime suisse des politiques publiques pour l'emploi a ceci de particulier qu'il n'est pas un régime centralisé. Au contraire, c'est une structure complexe, éclatée, dans laquelle interviennent de nombreux organismes, dotés de statuts disparates : publics, parapublics ou même privés, cantonaux ou fédéraux. Ce régime de politiques pour l'emploi n'est ainsi pas un secteur délimité de l'Etat, qui remplirait une tâche particulière. Les fonctions traditionnellement dévolues aux politiques pour l'emploi, l'indemnisation, le placement, et les mesures actives sont remplies par un réseau polymorphe, d'ailleurs non exclusivement affecté à la prise en charge du chômage.

L'indemnisation

Le régime suisse d'assurance-chômage est de type assuranciel : les cotisations versées au long de l'activité professionnelle ouvrent des droits à prestation en cas de chômage, moyennant le respect de certaines conditions.

Dans un premier temps, les cotisations de chômage sont versées à une caisse de compensation Assurance Vieillesse et Survivants (AVS). Ensuite seulement, elles sont transférées, par le biais de différents organes, au fonds de compensation de l'assurance-chômage, géré de fait par l'Office Fédéral du Développement Economique et de l'Emploi (OFDE). A ce stade, les cotisations ont été centralisées par un seul organisme, dont le statut est fédéral et parapublic. Les montants recueillis sont alors distribués aux différents organismes prestataires garantis par

l'assurance-chômage. L'ensemble des mesures, actives ou passives, intervenant dans le cadre de la loi fédérale sont financées selon ce schéma au terme de l'ordonnance sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI).

Pour bénéficier de son indemnisation, le chômeur s'adresse, selon les cantons, à un office communal ou à l'office cantonal de l'emploi, auprès duquel il doit s'inscrire en priorité. Il se rend ensuite dans un Office Régional de Placement (ORP) géré par son canton, qui lui fournira des aides au placement. Il s'inscrit ensuite à une caisse de chômage, qui procédera au versement des indemnités. Les caisses se font rembourser les indemnités versées par le fonds de compensation de l'assurance-chômage géré par l'organe de compensation de l'assurance-chômage. Au sein d'un même canton, il existe une multitude de caisses différentes. En fonction de sa profession ou encore de son secteur d'activité, le chômeur a le choix de plusieurs caisses. La fonction d'indemnisation est révélatrice de l'éclatement de la structure organisationnelle du régime de l'assurance-chômage.

Le placement

Depuis la dernière réforme de l'assurance-chômage, le placement des chômeurs doit exclusivement être assuré par les ORP. Ces offices relèvent des administrations cantonales. Chaque canton met en place plusieurs offices et surveille leur fonctionnement par l'intermédiaire des services cantonaux de l'emploi. Le chômeur a l'obligation de se rendre régulièrement dans son ORP afin d'y rencontrer son conseiller personnel en placement. Dans la logique du principe du guichet unique, le conseiller-placeur a également pour mission de gérer les mesures actives proposées au chômeur ¹.

Censée au terme de la dernière réforme de la LACI représenter une structure homogène sur l'ensemble du territoire helvétique, la structure des ORP est susceptible de prendre des visages différents en fonction des cantons. Cette diversité peut représenter un avantage déterminant du fédéralisme au cas où elle reflète les efforts entrepris par les cantons pour prendre en compte les spécificités de leurs marchés régionaux du travail.

Les mesures actives

Les mesures actives en faveur des chômeurs relèvent également de la Loi fédérale. Dans chaque canton, elles sont établies et cataloguées par les services

cantonaux de l'emploi et mises à disposition des ORP. Les ORP peuvent choisir dans la liste cantonale annuelle, les mesures actives qu'ils proposent ou imposent aux chômeurs. Les mesures actives effectivement réalisées sont directement payées par l'organe de compensation de l'assurance-chômage.

Les cantons préparent leurs mesures en collaboration avec l'organe de compensation de l'assurance-chômage, c'est-à-dire, en définitive, avec l'OFDE. Plus exactement, les mesures préparées par les cantons sont soumises à l'approbation des autorités fédérales. La loi précise que *«l'organe de compensation veille, en collaboration avec les autorités cantonales, à ce que les besoins en matière de mesures de reconversion, de perfectionnement et d'insertion soient systématiquement analysés et que l'efficacité des mesures soit contrôlée et les résultats pris en compte dans la préparation et la mise en oeuvre de nouvelles mesures»* (art 59a LACI). Les cantons ne sont pas seulement soumis aux directives fédérales, ils doivent également choisir parmi l'offre régionale disponible les mesures actives (formation et programmes d'occupation) qu'ils proposent aux ORP. Cette offre provient de prestataires publics et privés en matière de formation, et, essentiellement de commanditaires publics en ce qui concerne les programmes d'occupation.

La loi oblige la Confédération et les cantons à se concerter et à collaborer dans la préparation et dans l'évaluation des mesures. La traduction pratique de cette obligation légale de contrôle ainsi que des modes d'évaluation demeure pourtant pour l'instant assez floues.

Les mesures actives prévues par la loi et couvertes par l'assurance-chômage sont de diverses natures :

- mesures de formation professionnelle ;
- programmes pour l'emploi temporaire des chômeurs (programmes d'occupation) ;
- aides à la mobilité géographique ;
- encouragement d'une activité indépendante nouvelle.

La Fédération met à disposition des cantons au total 25000 places annuelles de mesures actives, en équivalent de mesures annuelles de 220 jours. Ainsi, 11 cours de formation d'une durée moyenne de 20 jours correspondent par exemple à une mesure annuelle de 220 jours. Le Conseil Fédéral répartit l'ensemble de ces places entre les différents cantons en tenant compte du nombre d'habitants et du

nombre d'assurés. L'organe de compensation de l'assurance-chômage rembourse ensuite directement les frais des mesures auxquels les chômeurs ont effectivement participé. Les cantons sont dans l'obligation d'utiliser l'ensemble des mesures actives mises à disposition par la confédération. L'activation des politiques de l'emploi se fait ainsi sans gréver les budgets cantonnaux. De plus, les cantons sont libres d'utiliser comme ils l'entendent les mesures actives qui leurs sont ouvertes sous forme de programmes d'occupation, formation professionnelle ou mesures spéciales. L'évaluation que les cantons doivent tenir à disposition de la confédération est exclusivement de nature comptable. Ponctuellement, certains cantons peuvent procéder à des évaluations qualitatives individuelles -c'est le cas par exemple au Tessin-, sans devoir pour autant communiquer les résultats de cette évaluation aux autorités fédérales.

*Tableau 1 :
Fédéralisme et politiques de l'emploi*

| | <i>formulation</i> | <i>financement</i> | <i>mise en œuvre</i> |
|------------------------|----------------------|--|----------------------------|
| <i>placement</i> | fédérale | cantonal | cantonale |
| <i>indemnisation</i> | fédérale | dans le cadre d'un système financier fédéral | par des caisses cantonales |
| <i>mesures actives</i> | fédérale / cantonale | dans le cadre d'un système financier fédéral | cantonale |

Au total, en dépit d'une profonde et récente réforme, le régime des politiques suisses pour l'emploi demeure éclaté et disparate dans les différentes fonctions que sont l'indemnisation, le placement ou encore les mesures actives. On le voit à la lecture du tableau 1, la fonction mesures actives est celle qui implique le plus d'interactions entre la confédération et les cantons. Il s'agit effectivement de la seule fonction pour laquelle la compétence de formulation des politiques est partagée entre deux niveaux institutionnels. Peu développée avant la dernière réforme de la LACI, cette branche des politiques pour l'emploi a de plus connu un essor particulièrement fort depuis.

Sur la base de la mise en perspective institutionnelle que nous venons d'achever, nous entendons illustrer les disparités qui affectent les cantons suisses tant en ce qui concerne la situation de leur marché du travail que pour ce qui touche à la mise en œuvre de la politique pour l'emploi. C'est ainsi dans une perspective illustrative que deux cantons représentant des réalités particulièrement diverses au sein de l'ensemble suisse ont été retenus.

Le Tessin, peu développé sur le plan industriel, est essentiellement tourné vers le tourisme, alors même que Zurich est un pôle tertiaire et industriel de rang européen. Le canton italoophone accueille pour sa part un grand nombre de travailleurs frontaliers et connaît en septembre 1998 un taux de chômage de 5%, soit 7035 personnes (SPEL 1998), contre 3,7%, soit 24245 personnes dans le cas de Zurich (Kantonale Informationsstelle Zürich). Ainsi, fortement divers de par leur structure économique, sociale ou administrative, les deux cantons retenus pour nos études de cas présentent comme caractéristique commune d'être tous deux confrontés à des niveaux de chômage assez préoccupants.

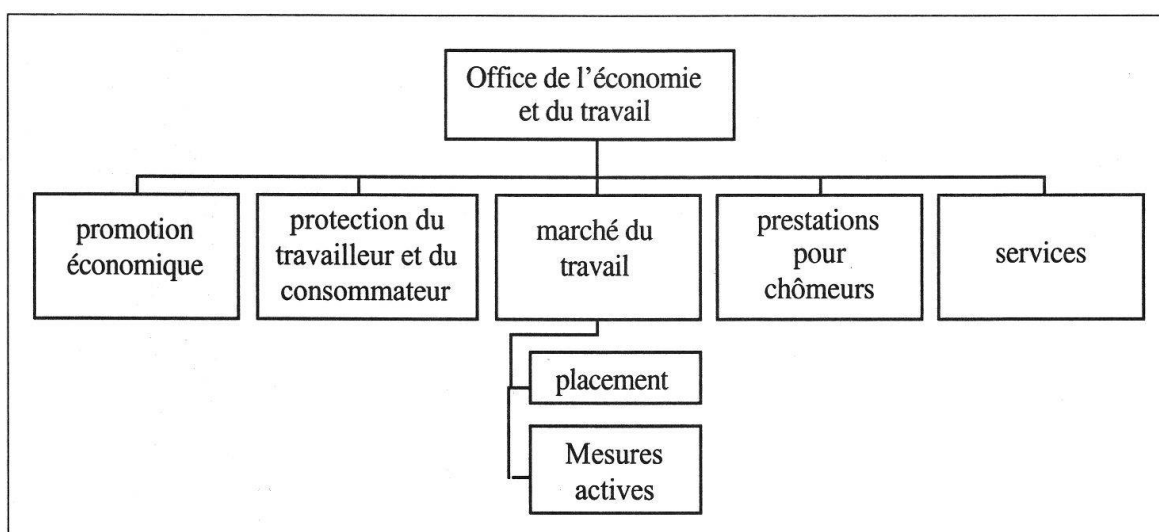
2. Les politiques actives pour l'emploi dans le canton de Zurich

Suite à la révision partielle du 23 juin 1995 de la loi sur l'assurance-chômage, le canton de Zurich a mis en œuvre une réorganisation de ses structures administratives. L'ancien KIGA² s'appelle aujourd'hui Office de l'économie et du travail³ et correspond aux nouvelles exigences de la loi sur l'assurance-chômage et aux directives de l'Office fédéral de la promotion économique et du travail (OFDE). Les modifications entreprises les plus importantes concernent le placement avec la mise en œuvre des offices régionaux de placement⁴ (ORP) ainsi que les mesures actives dont l'utilisation s'est fortement intensifiée suite à la réforme. En conséquence, les institutions communales zurichoises ont perdu la plus grande partie de leurs attributions en matière de lutte contre le chômage avec la suppression des bureaux de travail communaux. La nouvelle organisation administrative concentre les compétences en matière de politique de l'emploi dans l'Office de l'économie et du travail. Cette administration cantonale comporte une section *mesures actives* chargée d'élaborer le programme annuel du canton en matière de politiques actives. L'Office de l'économie et du travail oriente et coordonne la politique mise en œuvre par les ORP.

La structure administrative

L'Office de l'économie et du travail est divisé en cinq sections dont les plus importantes pour notre propos sont les sections *prestations aux chômeurs*, mais surtout, *marché de travail* puisque cette dernière gère à la fois le placement et les mesures actives.

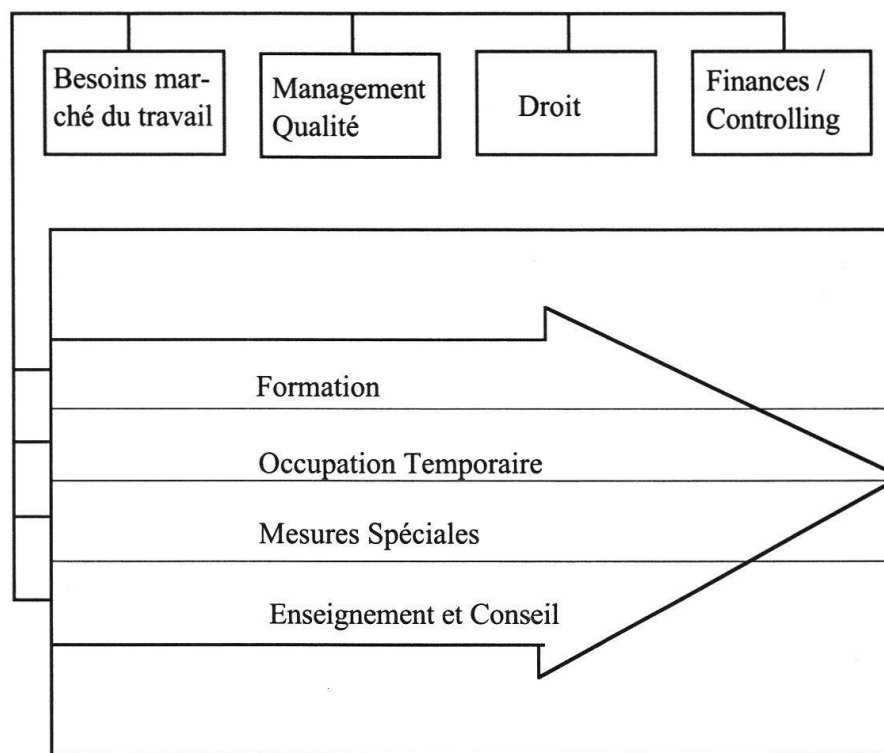
*Schéma 1 :
Structure de l'administration*



source : Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Amt für Wirtschaft und Arbeit (structure à compter du 1.04.98).

Au sein de l'Office de l'économie et du travail, la division mesures actives est organisée autour de deux dimensions : en fonction des différentes familles de mesures actives -formation, occupation etc.-, mais aussi des phases d'élaboration des mesures (entretien responsable coordination Amt für Wirtschaft und Arbeit, Zurich, le 28.10.98). Il existe ainsi trois groupes de travail qui correspondent aux trois catégories de mesures actives et un quatrième qui prend en charge la mise en œuvre des programmes élaborés.

Schéma 2 :
Structure de la division mesures actives zurichoïse



Source : Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Amt für Wirtschaft und Arbeit (structure à compter du 1.04.98).

- 1) Le groupe *formation* élabore des programmes de formation continue qui doivent répondre à la structure et aux demandes de l'économie cantonale mais aussi aux besoins des assurés. On distingue entre deux types de formations : celles qui sont réservées aux chômeurs et celles qui sont ouvertes à tous les publics.
- 2) Le groupe *occupation temporaire* gère les mesures les plus importantes par le nombre des mesures proposées chaque année. Les programmes d'occupation temporaire bénéficient majoritairement aux administrations cantonales, communales et autres institutions publiques.
- 3) Le groupe *mesures spéciales* ne met pas à disposition des chômeurs un grand nombre de places annuelles, mais il constitue néanmoins un élément important du dispositif puisqu'il propose des allocations de formation et le soutien à la création d'entreprises indépendantes.

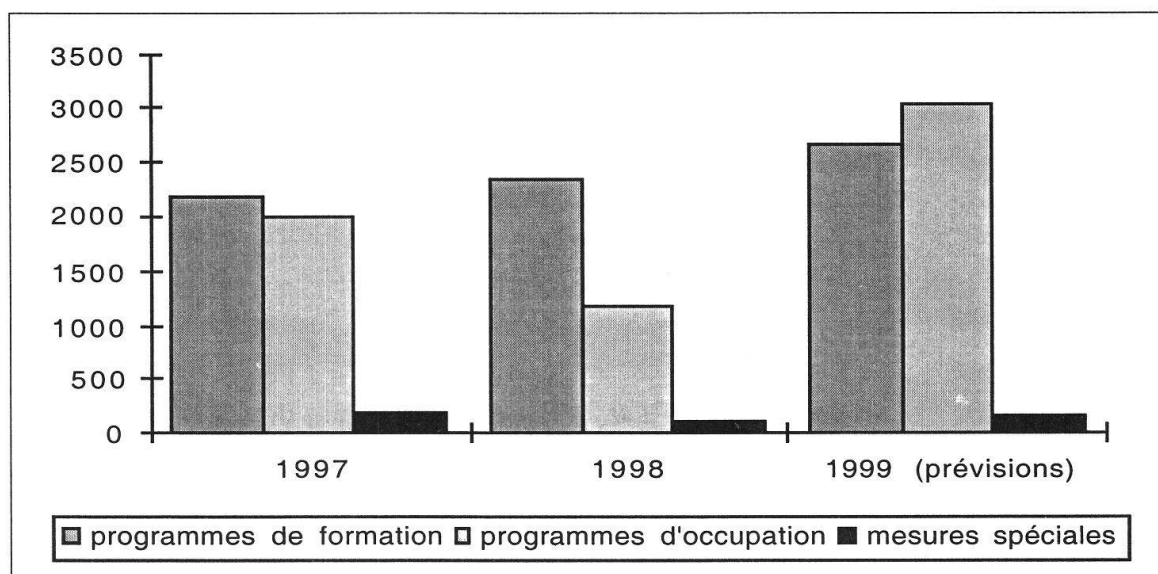
Par ailleurs, dans leur élaboration des différents types de mesures actives, les groupes de travail traversent quatre phases en cours d'élaboration. A chacune de ces phases, correspondent quatre *centres de compétences* qui répondent à des fonctions précises détaillées ci-après. Les employés des centres conseillent les groupes de travail de manière à optimiser le processus d'élaboration des mesures actives.

- a) *besoin du marché de travail et contact avec l'économie*. Ce premier centre de compétence doit estimer l'importance de la mesure proposée ainsi que sa contribution à remplir les objectifs fixés par la confédération. Il exerce une influence déterminante sur la morphologie des politiques actives dans le canton de Zurich.
- b) *management de qualité (MQ)*. Ce second centre est chargé d'optimiser les procédures de gestion des différentes mesures actives.
- c) *droit*. Cette troisième phase règle les aspects juridiques des programmes de mesures actives et traite notamment de leur conformité avec la Loi fédérale sur l'assurance-chômage.
- d) *finance et controlling*. Enfin, ce dernier centre de compétence juge des conditions financières des programmes à la fois vis-à-vis du budget cantonal et du cadre financier imposé par la LACI.

Les mesures actives

Le canton de Zurich a mis en œuvre pour la première fois la nouvelle loi sur l'assurance chômage en 1997. A cette occasion, elle a dû mettre à disposition 4258 places annuelles de mesures actives de 220 jours sur le contingent total de 25000 mis à disposition par la Confédération. Ainsi, en dépit d'un taux de chômage relativement réduit, le canton est un des principaux consommateurs de mesures actives en Suisse. Comme le prévoit la LACI, l'Office de l'économie et du travail du canton de Zurich dispose d'une grande liberté pour ce qui concerne la formation du programme et la répartition entre les différentes catégories de mesures actives. Pour ce premier exercice après la réforme, 2500 mesures devaient être attribuées à des places d'occupation et 1758 devaient être partagées entre formation continue et mesures spéciales. Cette relation devait ensuite évoluer en fonction des besoins du marché du travail.

Graphique 1 :
Mesures actives dans le canton de Zurich



Source : données statistiques (Division Arbeitsmarktliche Maßnahmen 1998a et 1998b)

Les programmes d'occupation occupent une place importante par rapport aux autres mesures actives mises en œuvre dans le canton de Zurich. On constate toutefois que le taux de réalisation des mesures planifiées est toujours plus faible - 41% en 1998- pour cette série de mesures que pour ce qui concerne les mesures de formation, plus aisées à mettre en œuvre. Les prévisions de répartition des dépenses pour l'année 1999 manifestent l'intérêt que les autorités zurichoises portent aux programmes d'occupation : malgré les difficultés de mise en œuvre, le canton entend développer ces programmes de manière prioritaire.

En ce qui concerne les programmes de formation, il est à noter que la réforme de 1997 s'est accompagnée de la mise en œuvre de nouveaux *programmes de base* qui s'efforcent de définir une stratégie personnalisée de réintégration qui combine des cours d'orientation, d'évaluation et de formation au sens propre du terme. A l'issue de ces cours de base, chaque participant se voit attribué un statut et un plan de qualification auquel correspond un plan d'action. L'ambition des spécialistes zurichoises des politiques de l'emploi est de proposer les cours de base à 40% des nouveaux chômeurs inscrits. Des programmes spéciaux de qualification combinant formation et occupation sont également proposés aux chômeurs étrangers dont la qualification est souvent insuffisante.

3. Les politiques actives de l'emploi dans le canton du Tessin

Comme dans le cas zurichois, la réforme de la LACI a donné lieu au Tessin à une importante réorganisation de l'administration cantonale. Aujourd'hui, le Bureau cantonal du travail fait partie de la Section du développement économique et de l'emploi (SPEL) du Département des finances et de l'économie. La réorganisation de l'administration de l'emploi autour de la structure des ORP est également effective : les districts de Bellinzona, Biasca, Chiasso, Locarno et Lugano possèdent un ORP. Ces différents ORP emploient au total 117 personnes, dont 104 conseillers en personnel, ce qui permet un taux d'encadrement des chômeurs favorable (OFIAMT 1998).

Structure de l'organisation administrative

Au sein du Bureau cantonal du travail, le Tessin a installé un Centre pour les mesures actives (CMA) qui a pour tâche d'évaluer les besoins du marché du travail en terme de mesures actives, définir les objectifs du canton par rapport à ces besoins et enfin de contrôler la mise en œuvre de ces mesures par les ORP (coordination et controlling financier). Deux commissions tripartites régionales de pilotage du Centre pour les mesures actives ont été installées. L'une représente la région du Sottoceneri (Lugano et Mendrisiotto), l'autre, celle du Sopraceneri. Organisations patronales et syndicales émettent dans ce cadre, en liaison avec les représentants de l'Etat, des avis consultatifs sur la qualité des mesures proposées par le canton, mais aussi par les prestataires de mesures.

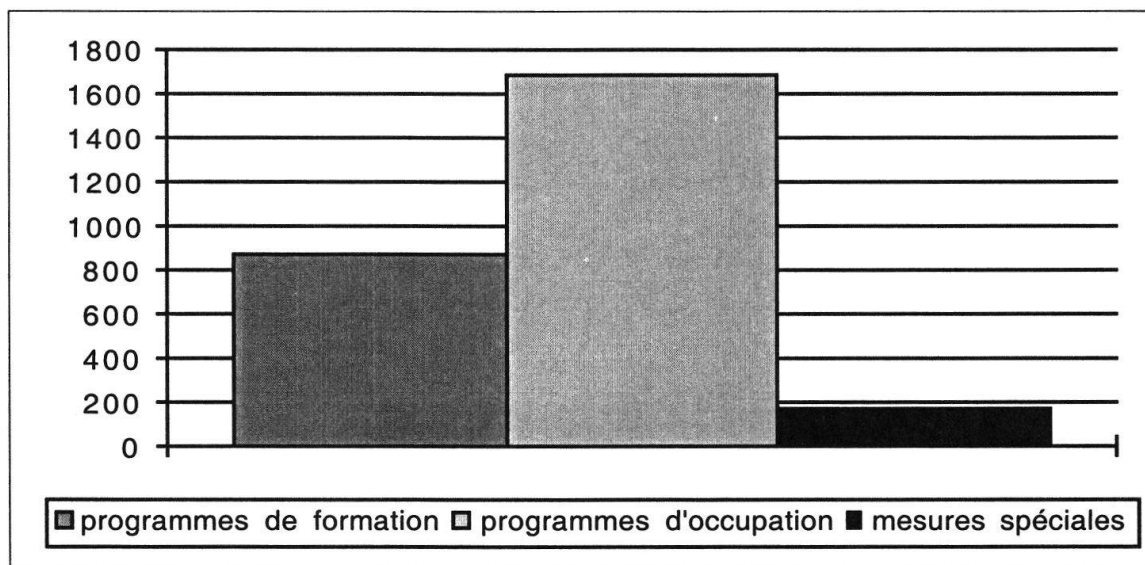
Autre spécificité de la politique tessinoise, le canton italoophone recourt aux services d'une centrale de placement collectif chargée entre autres de gérer d'importants projets de mesures actives et de sélectionner les participants. Enfin, l'Institut de recherches économiques de l'Université de la Suisse italienne est étroitement associé au pilotage des politiques pour l'emploi dans le canton du Tessin.

Les mesures actives dans le canton du Tessin

Dès la mise en œuvre de la réforme de la LACI dans le canton du Tessin au 1er janvier 1996, l'administration cantonale a fourni d'intenses efforts pour ouvrir un nombre suffisant de mesures actives pour l'emploi. D'après la répartition confédérale des mesures actives à appliquer par le canton du Tessin, ce dernier devait mettre en œuvre 1514 places annuelles pour l'année 1997. Pour chacune des catégories de mesures -formation, occupation, autres- le nombre de mesures program-

mées a été largement dépassé : le Tessin a ouvert en tout plus de 2700 places de mesures actives (Dipartimento Finanze e Economia 1997 p.22). On constate d'ailleurs qu'à la différence de Zurich, le canton du Tessin a d'emblée privilégié les programmes d'occupation sur les programmes de formation. Si les besoins quantitatifs ont été couverts assez rapidement, un contrôle plus performant de la qualité des prestations n'a été installé que dans le courant de l'année 1997. Aujourd'hui, CMA, Division de la formation professionnelle et commissions tripartites fournissent des avis souvent différenciés et conflictuels sur l'orientation à donner aux mesures actives. Il semble qu'un consensus se dessine entre les différentes parties prenantes autour de programmes ciblés sur le plan régional (entretien chef du Bureau cantonal du travail du canton du Tessin, novembre 1998).

Graphique 2 :
Mesures actives dans le canton du Tessin



source : données statistiques (CMA 1998)

En dehors de l'application de la LACI, il convient de remarquer que le canton du Tessin s'est doté d'un dispositif propre de lutte contre le chômage dans le cadre d'une loi cantonale sur la relance de l'occupation et le soutien aux chômeurs (L-rilocc). Cette loi prévoit notamment l'institution d'une forme de subvention à l'emploi (paiement des charges sociales par le Canton), d'une prise en charge par le canton de frais de formation liés à l'embauche de certains publics ou encore de soutien à la création d'entreprises par les chômeurs.

Les structures des administrations cantonales de l'emploi de Zurich et du Tessin présentent quelques points communs. Ainsi, les deux cantons ont fait preuve d'une grande diligence dans la réforme de leur administration cantonale et se sont fidèlement conformés aux exigences de la LACI. Des structures administratives de pilotage des mesures actives ont été mises en œuvre. Surtout, les ORP, clé du nouveau dispositif, ont été fondés et installés rapidement dans les deux cas.

Toutefois, la grande autonomie dont disposent les cantons dans le pilotage des programmes se reflète par d'importantes disparités aussi bien dans les structures administratives que dans le contenu des politiques mises en œuvre. Du côté zurichois, on relève une organisation administrative fondée sur une expertise fonctionnelle forte de l'identification des besoins, du contrôle de la qualité et de coordination de la mise en œuvre. Dans le cas tessinois, on a pu montrer que la politique cantonale a introduit un pilotage moins administratif et plus ouvert sur une expertise externe procurée par l'implication des partenaires sociaux, de centres universitaires ou même de sociétés semi-privées.

Cette diversité cantonale dans l'exécution de la politique décidée au niveau confédéral de lutte contre le chômage est souvent invoquée comme un des avantages déterminants du fédéralisme. Proches du terrain économique, social, culturel de leur région, les autorités cantonales seraient mieux à même d'installer des procédures décisionnelles et administratives adaptées, donc performantes. En revanche, le fédéralisme d'exécution dans des politiques sensibles telles que les politiques pour l'emploi, ne semble pouvoir éviter un écueil classique de cette forme de gouvernement : il ne permet guère de corriger les inégalités structurelles entre cantons. En effet, en dépit du fait que la confédération finance les mesures actives en elles-mêmes, les moyens mis en œuvre pour décider et coordonner les programmes cantonaux restent ceux des différentes administrations cantonales. Invariablement, les petits cantons, ou les cantons les plus faibles sur le plan financier, ne disposent de capacités d'expertise ou de pilotage des programmes de mesures actives. Il convient toutefois de préciser que dans le cas des politiques de l'emploi, la confédération apporte un soutien aux cantons dans l'élaboration de leurs propres programmes cantonaux.

Il semble au demeurant souhaitable que des pratiques d'échange ou de coopération inter-cantonales puissent s'instituer. Pour l'heure, les travaux de l'association inter-cantonale des bureaux cantonaux du travail ne sont pas officiellement reconnus et pris en compte ; coopération et échanges demeurent exclusivement informels.

Cette faiblesse de la coordination horizontale n'est d'ailleurs pas véritablement compensée par des pratiques de coordination verticales réellement plus efficaces. Nous l'avons vu, les pratiques d'évaluation par la confédération des politiques cantonales restent faiblement développées et la capacité de contrainte de l'OFDE sur les cantons récalcitrants dans l'application de la réforme de la LACI reste à démontrer : bien que les deux cantons retenus pour cette étude aient fait preuve de bonne volonté dans l'application de la réforme, d'autres restent rétifs à cette dernière. Des études plus approfondies permettraient de montrer l'efficacité ou l'inefficacité d'une réforme qui est aujourd'hui masquée par l'amélioration générale de la situation du marché du travail. En mettant l'accent sur la personnalisation du suivi et sur le fort développement des mesures actives, la réforme des politiques pour l'emploi en Suisse présente l'avantage déterminant de prendre au sérieux une des caractéristiques les plus préoccupantes du chômage suisse : le poids du chômage de longue durée. Plus encore que le taux de chômage, l'évolution du taux de chômage de longue durée pourrait fournir un indicateur convaincant de l'efficacité des politiques cantonales pour l'emploi.

Références bibliographiques

- Amt für Wirtschaft und Arbeit (1998). *Stellensuchende pro Berater*. Zürich.
- CMA -Centro delle Misure Attive- (1998). *1997 Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro*. Bellinzona.
- Dipartimento Finanze e Economia (1997). *Messaggio sulla revisione della Legge cantonale sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati*. Bellinzona.
- Division Arbeitsmarktliche Massnahmen (1998a). *Statistische Daten über die im Jahre 1997-1998 effektiv realisierten Jahresplätze im Kanton Zürich*. Amt für Wirtschaft und Arbeit, Zürich.
- Division Arbeitsmarktliche Massnahmen (1998b). *Kantonales Rahmenprojekt der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen für das Jahr 1999*. Amt für Wirtschaft und Arbeit, Zürich.
- Kantonale Informationsstelle Zürich (1998). *Monatliche Pressemitteilung September 1998*. Zürich.
- Loi sur l'assurance-chômage -LACI- (1995). Recueil systématique du droit fédéral. Chancellerie fédérale, Berne, 837.0 au 11.08.1998.
- OACI (1995),
- OFIAMT (1998). *Tableaux du controlling quantitatif relatif aux ORP*. OFIAMT, Berne.
- OFIAMT (1997). *Kreisschreiben über die Arbeitsmarktlichen Massnahmen*. Berne.
- Rossi, Angelo (1985). *Un'economia a rimorchio*. Lugano, Fondazione Pellegrini-Canevascini.
- SPEL -Sezione del Promovimento Economico e del Lavoro- (1998). *La situazione del mercato del lavoro nel Cantone Ticino*. Bellinzona, Dipartimento delle Finanze e dell'Economia.