

Fp 330 Novio

Schweizerische Zeitschrift für Soziologie

Revue suisse de sociologie

Swiss Journal of Sociology

Vol. 30 Issue 3

Beat Fux Editorial [G]

Unemployment and Active Labour Market Policies: Towards an Evaluation

Beat Fux Introduction [G]

Franz Schultheis The European Strategy of Employment :
Between Fighting against Precariousness among
the Youth and Producing more Flexibility [F]

Giovanni Ferro Luzzi, Yves Flückiger, Swiss Unemployment Policy: An Evaluation of
José V. Ramirez and Anatoli Vassiliev the Public Employment Service [E]

Chantal Magnin Consultation and Control. A Typical Dilemma
for the Activating State [G]

Monica Battaglini Labor Market Policy Implementation and
and Olivier Giraud Regional Power Structure: The Impact of
Political and Social Networks [F]

Philippe Badan, Jean-Michel Bonvin The Roles of Social Actors in the New
and Eric Moachon Employment Policies [F]

Daniel C. Aepli Effects of Employment Programmes for Long-
term Unemployed [G]

Michel Berclaz, Katharina Füglistor Welfare States, Political Opportunities, and
and Marco Giugni Mobilization of the Unemployed: A Neo-
institutionalist Approach [F]

Serge Paugam The Experience of Unemployment: Elements
and Duncan Gallie for a European Comparison [F]

Book Reviews / Abstracts

Publications Received / Index 2004

Seismo

Swiss Journal of Sociology

Vol. 30, issue 3, 2004

German and French abstracts on page 491|495

Contents



297 Editorial [G] | Beat Fux

Unemployment and Active Labour Market Policies: Towards an Evaluation

299 Introduction [G] | Beat Fux

303 The European Strategy of Employment : Between Fighting against
Precariousness among the Youth and Producing more Flexibility
[F] | Franz Schultheis

The contribution gives an overview on the conclusions of a research project that undertook a comparative analysis of the European strategy to combat youth unemployment, which was initiated at the Luxembourg E.U. summit and consolidated on the occasion of the Amsterdam summit. The picture shown by this sociological analysis of the emerging European employment strategy proves to be highly ambivalent. The European employment strategy, which claims to be motivated by socio-political considerations (the struggle against the exclusion of a particularly vulnerable group of the population) turns out to be closely related to a neo-liberal agenda of European economic policy. It is obviously oriented towards a "new spirit of capitalism" following the guiding principles of increasing the employability and flexibility of human capital, and applies consistently and uncritically the instruments of benchmarking and best practice first developed in the same spirit by economic management as instruments of political evaluation and regulation. In the process the contours of a hybrid European welfare culture is already emerging for which the seemingly paradoxical label "social-liberal" appears fitting. It tries to combat social exclusion and precariousness with the means of a neo-liberal economic policy and the instruments of modern management methods, a strategy which might turn out to be a fundamental contribution to the "depoliticization of the political" (Bourdieu).

- 319 **Swiss Unemployment Policy: An Evaluation of the Public Employment Service [E]** | Giovanni Ferro Luzzi, Yves Flückiger, José V. Ramirez and Anatoli Vassiliev

This paper addresses the issue of measuring the performance of regional employment offices in integrating unemployed workers into the labour market. The necessity of measuring this performance is explained and the objective of performance evaluation is discussed. A schematic representation of the activity of employment offices in Switzerland is presented, and efficiency measurement models are constructed which are based on this representation. The empirical results are then used to infer valuable recommendations so that employment offices can improve their performances. This improvement could be achieved within the Swiss placement system by having the more efficient employment offices exchange their experiences with the offices proved to be performing well. Regarding the organisation of the employment system, its degree of centralisation is shown to have an influence on the performance of individual offices.

- 339 **Consultation and Control. A Typical Dilemma for the Activating State [G]** | Chantal Magnin

With the fundamental reform of the unemployment insurance in Switzerland in the middle of the nineties, the principle of activation was introduced and consequently carried out. This principle states that a person will only receive benefits in return for a service, and was recommended by the OECD for all social security systems. New regulations for the rights and obligations of the beneficiaries were carried out, with the aim of improving their employability. In addition, regional employment centres were created. This new institution is not only responsible for the consultation of unemployed persons, but also for the execution of the law and its regulations. In this paper the consequences of this new policy on reducing unemployment are being questioned, on the basis of a research project that investigated advisory practices in regional employment centres.

- 363 **Labour Market Policy Implementation and Regional Power Structure: The Impact of Political and Social Networks [F]** | Monica Battaglini and Olivier Giraud

This article focuses on the disparities in the implementation of labour market policy by the Swiss cantons. The Swiss federal law (LACI) sets different goals to its action against unemployment. A typological analysis shows that some cantons address simultaneously all objectives, while others set a higher priority on the one or the other objective. Case studies conducted in six Swiss cantons show that most differences between the implementation modes can be explained by the structures of the regional political networks.

- 381 **The Roles of Social Actors in the New Employment Policies [F]** | Philippe Badan, Jean-Michel Bonvin and Eric Moachon

The activation of social policies coincides with the growing trend to give all local actors more freedom of action in the implementation of the public policy process. This contrasts with the previous top-down vision where local actors were considered as mere executive tools in the hand of the central government. The correlated objective is the setting up of a genuine local employment service that would, it is claimed, be able to tackle unemployment more efficiently. The paper examines if Swiss labour market policies stand up to this challenge.

397 **Effects of Employment Programmes for Long-term Unemployed**
[G] | Daniel C. Aepli

The two main questions addressed by the project were: Do the employment programmes constitute a suitable instrument for long-term unemployed, who have exhausted their unemployment benefit rights, towards their professional reintegration? Do they constitute a suitable instrument towards a social reintegration of the long-term unemployed? The survey area comprised the canton of Basel-City, the canton of Geneva and the city of Zurich. We used different quantitative and qualitative methods, the most important one was a telephonic survey. The central result was: The effects of the analysed programmes differ very much between the three survey areas. These impacts depend on the different legal foundations and on the different organisation and carrying-out.

421 **Welfare States, Political Opportunities, and Mobilization of the Unemployed: A Neo-institutionalist Approach** [F] | Michel Berclaz, Katharina Füglistner and Marco Giugni

This article deals with the relationship between the conceptions of the welfare state and the political mobilization of the unemployed. The idea that we put forward is that the dominant view on the welfare state specific to a country shapes what we may call the « contentious politics of unemployment », that is, the public debates and collective mobilizations on the issues related to the management of unemployment, including the mobilization of the unemployed. In this neo-institutionalist perspective, the dominant conceptions of the welfare state define a structure of political opportunities that enlarge or restrict the options for the activities of the collective actors in this field. We propose a typology of conceptions of the welfare state based on the intersection of two analytical dimensions: the formal criteria of eligibility to social security and the obligations attached to it. We then try to operationalize this typology by means of a set of indicators bearing on different aspects of social security. We finally advance a number of hypotheses concerning the impact of the conceptions of a welfare state on the structuring of public debates in the field of unemployment and, in particular, on the political mobilization of the unemployed.

441 **The Experience of Unemployment : Elements for a European Comparison**
[F] | Serge Paugam and Duncan Gallie

The article analyses the experience of unemployment in European countries by taking into account the particular welfare arrangements as well as the role of the family. It is shown that in modern societies the individual consequences of unemployment depend on the offers of the welfare state as well as on the material and monetary support of the familial network. Three models are differentiated: the familialist model (Southern European countries), the individualistic public model of the Scandinavian countries and the model of divided responsibility (e. g. Great Britain, Germany and France). Empirical analyses on the basis of the European household panel indicate that the tendency to a cumulation of risks (poverty and social isolation) is highest in the last mentioned model.

461 Book Reviews

483 Publications Received

489 Index 2004

Editorial

In der letzten Nummer eines Jahrgangs orientieren wir jeweils über die Entwicklung der Eingänge sowie den Erfolg des Begutachtungsverfahrens.

Während der Berichtsperiode 2004 wurden der Zeitschrift insgesamt 33 Manuskripte zur Publikation angeboten. Das bedeutet einen Rückgang im Umfang von ca. 10%. Angesichts der zunehmenden Konkurrenz auf dem wissenschaftlichen Zeitschriftenmarkt hat sich das Redaktionsteam vorgenommen, zum einen die Lehrstuhlinhaber der soziologischen Institute zu motivieren, Arbeiten aus ihrem Umfeld bei unserer Zeitschrift einzureichen. Ferner ortet die Redaktion einen Grund für diese Entwicklung im Fehlen eines angemessenen Internetauftritts und – damit zusammenhängend – im schwachen Bekanntheitsgrad der Zeitschrift ausserhalb der Schweiz. Kurzfristig haben wir uns entschlossen, die Sichtbarkeit mittels eines Call for papers für die Schwerpunktnummer 2005 (Thema: Familie, Lebensformen), der über verschiedene Kanäle verteilt wird, zu erhöhen. Ebenso versuchen wir trotz der unzureichenden Mittel, eine Homepage aufzuschalten, die sich mit denjenigen anderer sozialwissenschaftlicher Zeitschriften vergleichen lässt.

In den drei Nummern des Jahrgangs wurden insgesamt 23 Beiträge veröffentlicht, was einer leichten Steigerung gegenüber dem Vorjahr gleichkommt. Das bedeutet auch, dass die Rückweisungsquote tiefer ist als 2003. Ein Fünftel (20%) der Manuskripte musste abgelehnt werden gegenüber 35% im Jahr 2003. Andererseits sind die Auflagen für die Überarbeitung der Beiträge deutlich erhöht worden. Konnten anno 2003 ein Viertel der Beiträge nach geringfügigen Modifikationen respektive ein Drittel nach einer umfassenden Revision der Manuskripte akzeptiert werden, sind 2004 fast zwei von drei Artikeln (59%) umfassend revidiert worden. Bei einem Fünftel der Eingänge (21%) waren nur geringfügige Verbesserungen angezeigt. Wie schon im Vorjahr waren keine Eingänge zu verzeichnen, die aus formellen oder sachlichen Gründen von der Redaktion abgelehnt wurden.

Tabelle 1: Entwicklung des Auswahlverfahrens

	Total	Prozent
Im Berichtsjahr eingereichte Manuskripte	33	
Im Evaluationsprozess	4	
Bereinigtes Total	29	100 %
Abgelehnt durch das Redaktionskomitee	0	0 %
Abgelehnt im anonymen Begutachtungsverfahren	5	17 %
Rückzug von Artikeln nach Mitteilung von Überarbeitungsvorschlägen	1	3 %
Akzeptierte Beiträge nach umfassender Überarbeitung	17	59 %
Akzeptierte Beiträge nach geringfügiger Revision	6	21 %

In Entsprechung mit den tatsächlichen Gegebenheiten sind rund die Hälfte der Eingänge (49%) quantitativ-empirisch ausgerichtet. Bei je rund einem Viertel handelt es sich um interpretativ-qualitative (24%), respektive theoretische Papiere (26%). Diese Relation hat sich im Vergleich zum Vorjahr kaum verändert. Bezüglich der Erfolgsquoten waren auf diesem Differenzial keine Unterschiede zu verzeichnen.

Die Zeitschrift publizierte auch 2004 überwiegend Beiträge aus der universitären Soziologie. Nur gut 10% der veröffentlichten Artikel stammen von AutorInnen aus dem Fachhochschulbereich.

Der Anteil von Beiträgen, welche nicht von Schweizern verfasst wurden, lag auch während der Berichtsperiode bei rund einem Fünftel (21%). Die Erfolgsquote weist auch hier keine nennenswerten Unterschiede auf.

Verschiebungen im Vergleich zum Vorjahr betreffen die Sprache, in welcher die Beiträge verfasst wurden. Der Anteil deutscher Beiträge lag 2003 bei fast zwei Dritteln. Im Berichtsjahr sind nahezu gleich viele französische (48%) und deutsche (45%) Manuskripte eingereicht worden. Der Anteil englischer Manuskripte lag bei 7%. Auch auf dieser Dimension stellten wir im vergangenen Jahr keine Unterschiede bei den Erfolgsquoten fest.

Wie schon in den vorausgehenden Jahren boten uns wesentlich mehr Männer als Frauen Artikel zur Publikation an. Erfreulicherweise hat sich jedoch der Anteil von Manuskripten, die von Wissenschaftlerinnen verfasst wurden, etwas erhöht. Dieser belief sich auf rund einen Viertel (24%) der Eingänge (2003: 16%). Die Erfolgsquoten von Beiträgen mit männlicher oder weiblicher Autorschaft weisen keine Unterschiede auf.

Tabelle 2: Erfolg nach diversen Kriterien

	Eingänge (n)	Anteil (%)
<i>Ausrichtung des Beitrags:</i>		
Quantitativ	13	49
Qualitativ	7	24
Theoretisch	9	31
<i>Herkunft und Sprache der Beiträge:</i>		
Schweiz	23	79
Übrige Länder	6	21
Deutschsprachig	13	45
Französischsprachig	14	48
Englischsprachig	2	7
<i>Geschlecht der AutorInnen (ErstautorIn):</i>		
Männlich	22	76
Weiblich	7	24

Arbeitslosigkeit und aktive Arbeitsmarktpolitik: Versuch einer Evaluation

Einleitung

Beat Fux

Die Schweiz galt im internationalen Vergleich während Jahrzehnten als Insel der Vollbeschäftigung. Der starke Anstieg der Arbeitslosenquoten in den 1990er Jahren setzte indes dem Vertrauen in den Sonderfall Schweiz in diesem Bereich ein abruptes Ende. Obwohl die Erwerbslosenanteile auch in dieser Phase deutlich unterhalb jener der meisten europäischen Länder lagen, wurde der jüngste Zweig der Schweizerischen Sozialpolitik, die Arbeitslosenversicherung, in rascher Folge mehrfach revidiert (1990, 1995 und 2002). Einen tiefgreifenden Einschnitt stellte vor allem die Revision aus dem Jahr 1995 dar, welche den Übergang von einer passiven hin zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik bezweckte und der Integration von Erwerbslosen vermehrte Beachtung schenkte. Im Mittelpunkt der damaligen Reformbemühungen standen die Schaffung regionaler Arbeitsvermittlungszentren (RAV) sowie die Erweiterung der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Infolge der Wahrnehmung dieses Strukturwandels und der daran gekoppelten wohlfahrtsstaatlichen Anstrengungen erhöhte sich auch der Bedarf an der wissenschaftlichen Beobachtung, Leistungskontrolle und Wirksamkeitsprüfung der neuen sozialpolitischen Instrumente, dies sowohl innerhalb der Bundesadministration als auch in der akademischen Forschung.

Mit dem vorliegenden Schwerpunkt heft beabsichtigen wir weder die Vielschichtigkeit des Themas Arbeitslosigkeit in seiner ganzen Breite auszuloten, noch die Entwicklung der einschlägigen Forschungsliteratur zu rekapitulieren. Weit eher handelt es sich um den Versuch einer theorie- und empiriegeleiteten Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus unterschiedlichen disziplinären und methodischen Blickwinkeln. Vorgestellt werden zum einen Arbeiten, welche im Rahmen von zwei Nationalen Forschungsprogrammen (namentlich dem NFP 43: «Bildung und Beschäftigung» sowie dem NFP 51: «Probleme des Sozialstaats») entstanden sind. Ergänzt werden diese Fallstudien zum anderen durch theoretische respektive komparative Untersuchungen aus dem Umfeld internationaler Forschungsk Kooperationen.

Das Themenheft wurde von Marco Giugni angeregt, der im Kontext des Projekts «The Contentious Politics of Unemployment in Europe: Political Claim-

making, Policy Deliberation and Exclusion from the Labor Market" (gefördert vom 5. EU-Rahmenprogramm) im Dezember 2003 an der Universität Genf einen Workshop mit dem Titel: « La transformation du chômage en Suisse. Acteurs, enjeux, solutions » organisierte. Bei einem Teil der hier publizierten Artikel handelt es sich um weiter ausgearbeitete respektive erweiterte Fassungen der dort debattierten Beiträge. Marco Giugni beteiligte sich darüber hinaus an der Konzeption und Feinplanung dieser Nummer. Die Redaktion bedankt sich an dieser Stelle für die Zusammenarbeit.

Zur Gliederung des Schwerpunktheftes: Franz Schultheis liefert in seinem essayistisch gehaltenen Beitrag einen Aufriss der Problematik. Im Vordergrund stehen dabei vor allem die Ambivalenzen oder Paradoxien einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Er diagnostiziert einen grundsätzlichen Widerspruch zwischen der wirtschaftspolitischen Zielsetzung einer Verringerung der Arbeitslosenquote durch die Steigerung der Employability und erhöhter Ansprüche an die Flexibilität der Erwerbstätigen einerseits und den sozialpolitischen Zielvorgaben wie etwa der Bekämpfung von Armut, Ausgrenzung und Prekarität andererseits. Er spekuliert dabei auch über die Folgen und Auswirkungen dieser Neuausrichtung der Arbeitslosenpolitik, welche sich jedoch derzeit wohl noch nicht hinreichend ausloten lassen.

Die Beiträge der Genfer Ökonomengruppe um Yves Flückiger und der Beitrag von Chantal Magnin vertiefen die im einleitenden Artikel herausgearbeiteten Ambivalenzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus unterschiedlicher Optik. Während Flückiger et al. in einem durchaus sozialtechnologischen Sinne Wege und Methoden der Messung von Integrationsleistungen der regionalen Arbeitsvermittlungszentren skizzieren, betont Magnin, dass die Leistungen oder der Erfolg einer aktivierenden Politik erkaufte werden durch die subkutane Wiedereinführung der individuellen Schuldfrage. Anders ausgedrückt: Es besteht die Gefahr, dass die Arbeitslosen (z. B. mittels normativer Handlungsanforderungen) für ihr Schicksal selber verantwortlich gemacht werden, was einer eigentlichen Abkehr von grundlegenden Prinzipien der Wohlfahrtsstaatlichkeit gleichkommt.

Der Artikel von Battaglini und Giraud ist weder ökonometrisch noch qualitativ-soziologisch ausgerichtet, sondern versucht aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive den Vollzug der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Kantonen zu typologisieren. Sie zeigen anhand von Fallstudien, dass vor allem die Strukturen der politischen Netzwerke zur Erklärung der unterschiedlichen Praktiken beitragen.

Ebenfalls aus einer politikwissenschaftlichen Warte argumentiert der Beitrag von Badan, Bonvin und Moachon. Indirekt bezugnehmend auf die Einwände von Magnin streichen die Autoren heraus, dass die aktivierende Arbeitsmarktpolitik die lokalen Akteure stärker in den Vollzug einbindet. Die Hinwendung zur aktiven Arbeitsmarktpolitik enthält demnach durchaus ein Potenzial zur Befreiung der

Arbeitslosen aus ihrer Rolle als Administrierte. Dies schliesst freilich eine verstärkte soziale Kontrolle der Arbeitslosen nicht völlig aus.

Quantitativ empirisch ausgerichtet ist der Aufsatz von Daniel Aepli. Er untersucht den Erfolg von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose und kommt zum Schluss, dass die berufliche Wiedereingliederung stark durch die gesetzlichen Grundlagen sowie durch organisatorische Aspekte des Vollzugs determiniert wird.

Berclaz, Füglistner und Giugni entwickeln einen neoinstitutionalistischen Ansatz, der einen weiteren Aspekt anschneidet, nämlich die Mobilisierung der Erwerbslosen. Die Autoren postulieren einen Zusammenhang zwischen einerseits der Konzeption des Sozialstaats und andererseits den Kriterien, welche den Zugang zur sozialen Sicherheit regeln, respektive der Inpflichtnahme der Erwerbslosen.

Der Beitrag von Gallie und Paugam, mit welchem wir den Band beschliessen, steht in der Tradition der regimetypologischen Analyse. Anhand von Auswertungen des europäischen Haushaltspanels zeigen sie, dass in südeuropäischen Ländern das familiäre Netzwerk wesentlich zur Kompensation der Folgen von Arbeitslosigkeit beiträgt. Im Modell, das die skandinavischen Staaten praktizieren, kommt dem Staat eine ebensolche Rolle zuteil. Ein drittes Modell, das durch die Abwesenheit beider Akteure (Familie, Staat) charakterisiert wird, erhöht demgegenüber vor allem das Risiko einer Kumulation von Armut und sozialer Ausgrenzung.

Fluchtpunkt dieses thematischen Schwerpunkthefts sind, wie erwähnt, weder die Arbeitslosigkeit und die Faktoren, welche diesen Strukturwandel verursachen, noch die Analyse von Folgen der Erwerbslosigkeit. Vielmehr geht es um eine Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik, welche in der Schweiz mit der Revision des Arbeitslosengesetzes 1995 eingeführt wurde. Auch wenn die Neuausrichtung dieses Zweigs der Sozialpolitik die sozialwissenschaftliche Reflexion stimuliert hat, darf nicht übersehen werden, dass konsolidierte Befunde noch weitgehend ausstehen. Im Rahmen des reviewing konnten wir insbesondere feststellen, dass die hier veröffentlichten Beiträge in einem ungewohnten Ausmass kontrovers beurteilt wurden. Man kann vermuten, dass nicht zuletzt die politische Aktualität der Fragestellung sowohl die Verfechter eines neoliberalen Kurses wie auch die Apologeten einer sozialen Wohlfahrtsstaatlichkeit zu pointierten Stellungen bezogen veranlasst hat. Es bleibt zu hoffen, dass die Veröffentlichung dieser Artikel einen Beitrag zur Fortsetzung der Debatte über die Reform der Sozialpolitik leistet.

Collection « **Analyses sociales** »

Seismo

Sous la direction de Christian Suter, Isabelle Renschler, Dominique Joye

Rapport social 2004

Le Rapport social 2004 dessine une image de la Suisse actuelle à partir de données et d'indicateurs systématiques. Quelles sont les conditions de vie de la population ? Quelles sont les préoccupations des habitants de ce pays ? Qu'est-ce qui les sépare ou les unit ? Les institutions et processus politiques sont-ils en mesure de trouver des solutions légitimes aux questions d'aujourd'hui ? Quelles prestations l'Etat social suisse fournit-il, quels en sont les coûts, et où se situe la Suisse en comparaison internationale ? La politique menée en matière d'écologie permet-elle d'utiliser durablement notre environnement naturel et de le préserver pour nos enfants et les générations suivantes ?

Le Rapport social décrit, comment la Suisse a évolué au cours du 20ème siècle. Il retrace en particulier les changements des dernières années, qui ont marqué la situation actuelle dans ce pays. Comme le titre l'indique, ce rapport constitue une suite du Rapport social 2000. Les données et les indicateurs, élaborés pour la première fois dans ce volume, ont été repris et actualisés pour le Rapport social 2004. De plus, de nouveaux indicateurs ont été ajoutés. En outre, pour cette édition, les indicateurs sont présentés graphiquement sur

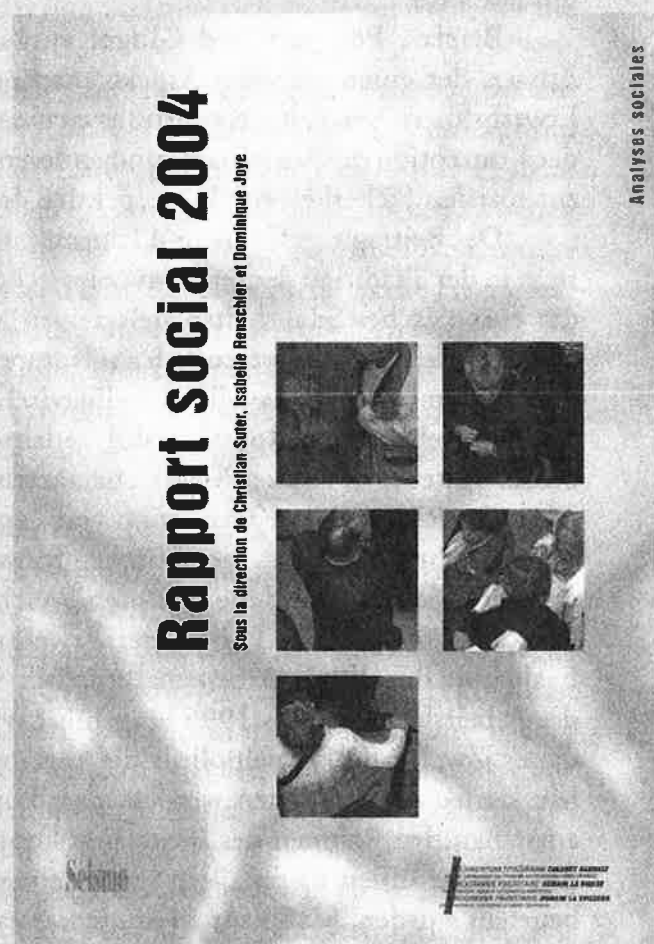
un CD-ROM joint à ce livre et les données correspondantes sont également disponibles. Le Rapport social 2004 est aussi disponible en allemand sous le titre Sozialbericht 2004. Pour des détails et des informations d'actualité sur le Rapport social : www.sidos.ch.

Christian Suter (1956) est professeur de sociologie à l'Université de Neuchâtel.

Isabelle Renschler (1967) est docteur, politologue et collaboratrice au SIDOS, Neuchâtel.

Dominique Joye (1955) est directeur du SIDOS, l'archive suisse de données pour les sciences sociales, et Professeur associé à l'Université de Neuchâtel.

www.seismoverlag.ch info@seismoverlag.ch



ISBN 2-88351-031-8, 292 pages, Fr. 38.— / Euro 26.—

La stratégie européenne de l'emploi : entre lutte contre la précarité des jeunes et production d'un habitus flexible

Franz Schultheis*

1 Les métamorphoses de la question sociale sous le signe du nouvel esprit du capitalisme

Pendant que nos sociétés occidentales débattent avec acharnement la question du chômage en tant que version contemporaine la plus brûlante de la question sociale du salariat, tout se fait comme si le statut même de « salarié » se trouvait très discrètement mis en question derrière les coulisses des débats politiques. L'érosion rapide du statut de salarié protégé par le droit du travail et le droit social, qui se manifeste entre autres par un type d'emploi dit « atypique » jusqu'alors devenant de plus en plus « typique » des conditions du salariat contemporain, semble ouvrir la voie à une crise fondamentale de tout un modèle de société historiquement posé depuis la fin du 19^{ème} siècle. Cette transformation profonde de la société salariale semble se faire de façon paradoxale ou – au contraire – « significative » sous la protection même de politiques bien pensantes qui tendent à enrayer et à endiguer le fléau du chômage par des remèdes politiques et économiques dont les effets non planifiés, non voulus et même pervers, du moins pour certains des acteurs, ou au contraire voulus, planifiés et désirés par d'autres, risquent de mettre radicalement en question une sorte de compromis historique inscrit dans l'histoire de longue durée de nos civilisations occidentales et représentant une sorte de réponse collective à une question sociale cruciale.

Depuis la fin du 19^{ème} siècle, le salariat, sorte de *no man's land* social, état sans statut et condition sociale à définition purement négative, a su s'imposer successivement comme catégorie sociale reconnue et protégée par la loi.

Bien sûr, avant ce processus, il y avait bien des personnes « sans travail » ou « sans gagne-pain », mais de là à être reconnu comme « chômeur », il y a eu une longue transformation sociale. En paraphrasant Simmel,¹ pour qui être pauvre veut dire « être assisté », on peut dire que le chômage existe dès qu'il y a un salaire de substitution (allocation de chômage). Dans une telle perspective institutionnaliste, le droit social moderne se trouve au centre d'un processus lent et long d'imposi-

* Franz Schultheis, Université de Genève, Département de Sociologie, Bd. du Pont-d'Arve 40, 1211 Genève 4, mail: franz.schultheis@socio.unige.ch.

1 Voir : Schultheis, F./ Paugam, S.: Naissance d'une sociologie de la pauvreté, In: Schultheis, F./ Paugam, S. (Eds.): Georg Simmel: Les pauvres, Presses Universitaires de France, 1998.

tion et de normalisation sociales du statut de salarié grâce à la mise en place d'un dispositif tout à fait révolutionnaire : l'assurance sociale.

Répondant aux risques types de la société industrielle, à savoir l'accident de travail, la vieillesse, la maladie et last but not least le chômage en tant que facteurs de perte de source de revenu frappant les populations salariées selon une probabilité statistique calculable et par-là même « assurable », l'assurance sociale constitue un des acquis sociaux essentiels de nos civilisations occidentales. En suivant Durkheim, on pourrait même avancer que l'Etat social, qui a su imposer cette forme de solidarité sociale obligatoire et générale, a joué le rôle de sage-femme du salariat. Etant donné que la sociologie elle-même n'a guère été neutre dans ce processus historique mais y a joué tout au contraire un rôle actif, il semble utile de faire un petit détour historique en se rappelant que la reconstruction historique est l'unique moyen heuristique disponible en sociologie pour comprendre, comme disait Max Weber, pourquoi les choses se présentent sous cette forme et non sous une autre (« das-so-und-nicht-anders-Gewordensein der Dinge erklären »).

2 Le salariat moderne en tant que réponse à la question sociale du XIXe siècle

La sociologie est née au 19^{ème} siècle en réaction à la question sociale du salariat moderne et a pris dès son émergence l'allure d'une « Krisenwissenschaft », d'une science de la crise et d'une critique scientifique d'une situation sociale caractérisée par des contradictions profondes. Tous les pères fondateurs de cette discipline encore jeune, de Marx à Durkheim, de Weber à Tönnies, sont partis d'un diagnostic critique des misères matérielles et morales allant de pair avec cette drôle de condition sociale dite « salariat ». Marx en parlait en termes d'aliénation, Weber en termes de domination et de servitude, tandis que Tönnies opposait sa notion de *Gemeinschaft* (communauté) à l'image d'une société de masse basée sur une simple juxtaposition d'individus atomisés, et Durkheim se servait de la notion d'anomie pour décrire les effets sociaux néfastes d'une société en manque d'encadrement normatif et d'une cohésion et d'une intégration sociales suffisantes pour contrebalancer les effets déstabilisants sinon destructeurs d'une logique marchande déchaînée et d'un capitalisme pur.

En posant un diagnostic critique d'une société marquée par une paupérisation de masse, par une vulnérabilité énorme du salariat et des déchirures sociales profondes, nos prédécesseurs avaient en même temps contribué de façon non négligeable à la mise en place de nouvelles formes de régulation sociale qui nous sont aujourd'hui à un tel point familières que l'on aurait (pour le moment encore au moins) du mal à imaginer l'existence sans elles. Durkheim était un des pères fondateurs du mouvement solidariste qui se trouve à la base du mutualisme français et des formes d'assurances sociales diverses qui en résultent depuis la fin du

19^{ème} siècle; les sociologues allemands qui se réunissaient dès les années 1880 dans une association nommée *Verein für Soziologie und Sozialpolitik* et qui créaient donc dès le début un lien direct et étroit entre sociologie et politique sociale étaient les conseillers de Bismarck au moment de la mise en place de l'assurance sociale moderne.

Depuis, nos sociétés modernes ont pris de plus en plus la voie d'un capitalisme civilisé et domestiqué où la logique marchande se trouve encadrée par un arbitrage social opéré par l'Etat qui impose des règles de jeu inspirées par des principes de justice sociale, de protection contre les risques types de la société industrielle et d'une citoyenneté sociale basée sur une reconnaissance d'un minimum vital accordé à tous les membres de la société. Ce modèle d'un *welfare capitalism* à l'européenne connut son âge d'or pendant les Trente glorieuses dans le cadre d'une politique monétaire keynésienne – plus ou moins prononcée selon les contextes nationaux – et d'une politique économique fordiste.

On parle souvent d'un modèle rhénan, appelé en allemand « soziale Marktwirtschaft », pour lequel un courant d'intellectuels réunis sous le nom de « ordo-libéralisme » avait fourni les bases théoriques. D'ailleurs, le maître-penseur de ce courant, Karl Röpke, avait conçu sa philosophie sociale lors de son exil en Suisse à l'époque du 3^{ème} Reich et avait pris explicitement ce pays comme modèle pour sa conception d'un capitalisme social basé sur un paternalisme d'entreprise et l'idée de « responsabilité sociale du capital ». Dans l'après-guerre, l'assurance sociale se généralise dans tous les pays occidentaux et intègre définitivement le risque de chômage dans sa logique d'inclusion sociale de situations à risque. Cette institutionnalisation de la catégorie « chômage » contribue de façon considérable à la stabilisation et à la normalisation de la condition de salarié en transformant le « sans gagne-pain » en salarié potentiel en attente.

3 Le retour de la question sociale sous le signe du néolibéralisme

Dès les années 1970, des signes alarmants d'un retour en force d'une question sociale tout aussi radicale que celle qui occupait nos prédécesseurs se font remarquer. Comme l'a bien montré Robert Castel (1995), la question sociale du salariat n'était guère résolue : il s'agit d'un processus historique de longue durée sous forme de métamorphoses permanentes qui à travers des formes phénotypiques variées renvoie toujours à un fond génotypique d'une grande inertie : la précarité essentielle et constitutive du statut de salarié, un statut qui est successivement devenu le sort social de la grande majorité des membres de nos sociétés modernes et une sorte de modèle de biographie normale pour l'homme moyen.

Cette biographie normale, découpée en trois phases principales, à savoir un moratoire socio-économique pour les enfants, les jeunes et certaines catégories de

post-adolescents, un âge d'activité continue et une période de retraite, était rendue possible par toute une panoplie de dispositifs politiques et juridiques visant différents types de transferts entre catégories actives et inactives et par la constitution d'un capital de transfert ou mieux, d'un capital social (Castel 2001; 2003) géré par l'Etat. Grâce à ce capital social, qui recouvre en général une bonne part des PNB de nos sociétés avancées, la thèse avancée par Marx, selon laquelle le salarié n'avait comme propriété que sa force de travail et rien d'autre à perdre que ses chaînes, allait s'avérer au moins partiellement erronée. Grâce au droit du travail moderne, grâce à l'assurance sociale, à la sécurité d'emploi et aux diverses politiques sociales qui visent la population des salariés, ceux-ci semblaient avoir définitivement su gagner un statut social stable, reconnu socialement et sanctionné par l'Etat. Grande illusion !

Depuis les années 1980, tous les experts du monde social s'accordent pour parler d'une crise profonde de la société salariale. Ce retour de la question sociale peut être thématisé sous différentes formes et à l'aide de différents concepts :

- La raréfaction du travail : certains auteurs parlent de la raréfaction du travail salarial et nous annoncent que face à cette denrée de plus en plus rare, nous nous trouvons devant de nouvelles ruptures sociales opposant un tiers de la population hautement qualifié, assuré, intégré et économiquement privilégié à un tiers de la population caractérisé par une exclusion économique, sociale et culturelle de plus en plus massive.²
- La fin du statut de salarié : d'autres annoncent la fin du statut de salarié successivement élaboré grâce à l'Etat social en insistant sur l'impact de plus en plus important d'emplois atypiques mal payés, sans protection sociale valable et d'une durée limitée qui ressemblerait de plus en plus à ce que l'on appelle aux Etats-Unis les *McJobs* ou les *junk jobs* dont il faut en général assurer deux ou trois pour parvenir à un revenu viable.
- De façon complémentaire d'autres observateurs nous parlent d'une catégorie socio-économique grandissante de *working poors*, de salariés restant de façon permanente en situation de précarité économique, sinon de pauvreté matérielle tout en travaillant à plein temps.
- Puis, nombre d'études nous dressent l'image d'une société de plus en plus polarisée, basée sur un retour d'une logique marchande pure de moins en moins maîtrisée, contrôlée et réglée par les Etats nationaux qui, face aux effets de mondialisation et de globalisation de l'économie, perdent de plus en plus la capacité d'intervenir et de sauvegarder les acquis socio-historiques du *welfare*

2 Voir de plus près: Schultheis, F. : Der Arbeiter : eine verdrängte gesellschaftliche Realität, In : Beaud, St. et Pialoux, M. : Die verlorene Zukunft der Arbeit, Konstanz, UVK, 2004, 9-15.
Schultheis, F. : Der Soziologe, der Arzt und die Diagnose alltäglichen Leidens in der neoliberalen Marktgesellschaft, In: Primary Care, 5/2004, 64-70.

capitalism. On insiste beaucoup sur le fait que le nouveau darwinisme social qui accompagne la philosophie du *shareholder value* et le principe *the winner takes all* se paie par une accentuation massive des inégalités sociales de toutes sortes.

- Enfin toute une série d'analyses sociologiques à visées théoriques, orientations méthodologiques et objets empiriques très divers soulignent l'émergence d'une sorte de nouvel ethos de travail et d'une transformation profonde des exigences normatives adressées aux salariés quant à leurs dispositions mentales, morales et comportementales.

Ces transformations en cours semblent d'ores et déjà se refléter dans le langage dont on se sert pour parler des effets économiques et sociaux. On assiste depuis une dizaine d'années à la naissance de ce que l'on peut appeler avec George Orwell un *newspeak*. Parmi les nouveaux concepts³ dont on se sert couramment dans la politique de personnel rebaptisée de façon conséquente en *human resources management*, le concept d'*employability* semble jouer un rôle clé et représenter en tant que tel toute une nouvelle vision économique et sociale du statut de salarié et de sa condition.

Souvent, ces changements sociaux dont la force réunie semble préparer un changement de société global sont attribués à des dynamiques extérieures à nos sociétés contemporaines proprement dites, le concept attrape-tout de « mondialisation » servant à cacher notre ignorance en ce qui concerne ces transformations sociales radicales. En collant une telle étiquette passe-partout aux phénomènes économiques sociaux et culturels les plus divers, les sciences sociales contemporaines risquent de contribuer à une vision fataliste du monde d'ores et déjà bien présente dans les représentations collectives de nos contemporains et faire oublier que ces changements manifestent ou accompagnent des choix politiques et représentent des enjeux de luttes pour ce que l'on peut appeler avec Weber et Bourdieu le monopole de définition légitime de l'ordre social. La notion abstraite de « mondialisation » ne nous mène pas bien loin en matière de diagnostic des temps actuels et nécessite une « opérationnalisation » face à des objets empiriques tangibles tels que le processus de construction d'une Europe sans frontières – qui nous offre un terrain d'observation et d'analyse tout à fait pertinent. Il s'agit justement d'un modèle de régulation politique et économique transnational mettant radicalement en question la souveraineté des appareils étatiques nationaux des pays impliqués, produisant des effets de dérégulation très forts à l'intérieur des sociétés

3 Le nouveau vocabulaire des économistes mériterait certes qu'on lui consacre un bétisier intégral pour mieux élucider quelles formes d'euphémisation et de transfigurations hypocrites se trouvent véhiculées et opérées par les nouveaux mots du management tels que *benchmarking*, *best practice*, *flexibility*, *leaver*, *out-placement*, *out-sourcing*, *self evaluation*, *survivors sickness* ou *shareholder value*.

concernées⁴. Il s'agit à notre avis d'un cas empirique exemplaire – sorte de gigantesque laboratoire politique et social – pour tester quelques unes des hypothèses théoriques circulant dans le champ des sciences sociales et économiques contemporaines. C'est à travers l'exemple de la politique européenne de lutte contre le chômage des jeunes, analysé par un groupe de chercheurs de différents pays membres, que nous aimerions esquisser une telle démarche.⁵ Dès son lancement, à l'occasion du sommet européen d'Amsterdam (1997), ce que l'on appelle aujourd'hui la « stratégie européenne de l'emploi » a été présentée comme la tentative d'instauration d'une politique sociale européenne tournée vers des catégories cibles particulièrement vulnérables au risque de chômage et victimes de disparités, en premier lieu les « jeunes ».⁶ Le haut niveau du taux de chômage des 15–24 ans, l'insuffisance ou l'inadaptation de leur formation, leur trop faible « employabilité » se sont vus constitués comme problèmes sociaux à l'échelle de l'Europe, alors même que les traditions en matière de traitement social de l'emploi des jeunes demeuraient fortement différenciées.⁷ L'adoption en 1999 du « pacte européen

4 Pensons par exemple aux conséquences du traité de Maastricht au niveau des budgets publics nationaux en général et aux restrictions des dépenses en matière de protection sociale en particulier ou encore aux effets de « social dumping » allant de pair avec la libre circulation des capitaux.

5 Cette partie de notre contribution présente les conclusions d'un projet de recherche européen coordonné par Franz Schultheis sous le titre « La précarité des jeunes en Europe et la mise en pratique d'une politique de lutte européenne contre l'exclusion économique et sociale des jeunes » (Targeted Socio-Economic Research de l'U.E.; 1998–2001). Ce projet a été réalisé en coopération avec F. Lebaron/ Paris, N. Panayatoupolos/ Crète, et A. Rea/ Bruxelles. L'analyse du champ d'émergence de cette nouvelle politique en France présentée dans la deuxième partie de l'article a été fournie par F. Lebaron. Pour savoir plus sur ce projet, qui se servait d'une approche pluri méthodologique de la question de la mise en place de la politique européenne dans quatre différents contextes nationaux (analyse de sources écrites, observations participantes, entretiens qualitatifs avec de différents types d'acteurs institutionnels etc.) voir : http://www.cordis.lu/improving/socio-economic/conf_dilemma.htm

6 Voir les travaux de Jean.-Claude Barbier, sur lesquels nous nous sommes souvent appuyés, en particulier : « Assessing the European Strategy : Some Preliminary Considerations », Presentation to the Seventh Workshop on Alternative Economic Policy in Europe, Brussels, 28th–30th September 2001.

7 Si l'initiative semble assez clairement française, la plupart des commentateurs journalistiques font un rapprochement, à beaucoup d'égards pertinent, entre la SEE et la « troisième voie » de Tony Blair. Celui-ci se félicite des conclusions du sommet de Luxembourg en évoquant une « troisième voie » entre le « laisser-faire » et l'« interventionnisme ». Plusieurs citations de Tony Blair illustrent bien le fait qu'il a constitué le chantier de la SEE en laboratoire pour la « troisième voie ». Rappelons en passant, que le leitmotiv de cette philosophie social-libérale, à savoir « employability », naît justement au moment où la social-démocratie s'impose dans la grande majorité des pays européens et que souvent des sociologues ont contribué de façon non négligeable à sa carrière étonnante. *Employability* joue un rôle clé dans le programme de réforme d'Anthony Blair en GB qui s'est largement inspiré des textes sociologiques d'Anthony Giddens. La même chose est vraie pour les manifestes de la *Zukunftskommission* en Allemagne où Ulrich Beck, le sociologue allemand le plus en vue actuellement, a fourni des éléments-clé d'une nouvelle théorie de la modernisation du monde salarial qui règne aussi dans le fameux papier Blair-Schröder visant un renouvellement total de la social-démocratie européenne.

pour l'emploi » puis celle, en décembre 2000, d'un « agenda social européen » ont assuré une évolution graduelle vers la mise en place, au moins rhétorique, d'une politique sociale européenne qui se veut tournée vers certaines populations cibles telles que les jeunes. Plutôt que d'évaluer la « réussite » ou l'« échec » d'une telle politique, il semble d'abord nécessaire d'interpréter sa signification et les conditions de sa mise en œuvre, qui ne vont pas de soi dans un contexte de profondes différences nationales, afin de mieux saisir les traits caractérisant un nouveau modèle d'Etat social émergeant devant nos yeux, que l'on peut qualifier de « social-libéral ».

4 Les noces de la social-démocratie européenne et la naissance d'un hybride politique

A l'origine de la « stratégie européenne de l'emploi » le gouvernement français a eu un rôle décisif : pour beaucoup d'observateurs et de commentateurs, cette politique est même très largement d'origine française.⁸ Durant la campagne législative de 1997, le Parti socialiste français, notamment par l'intermédiaire de son premier secrétaire Lionel Jospin, met en avant la nécessité d'un « gouvernement économique », c'est-à-dire d'une coordination des politiques économiques nationales, pour contrebalancer l'indépendance future de la Banque centrale européenne et sa politique orthodoxe en agissant de façon volontariste contre le chômage. Quelques mois après l'arrivée au pouvoir de la « gauche plurielle » en France, la mise en place de la « stratégie européenne de l'emploi », à la suite d'un « conseil européen extraordinaire sur l'emploi » tenu à Luxembourg en novembre 1997, semble marquer un tel tournant dans la construction de l'Europe sociale,

Si les socialistes ont « boudé » ce papier, il s'agit probablement plus d'une stratégie d'évitement de conflits avec les syndicats français très militants depuis les événements de décembre 1995 et d'une forme d'autocensure quelque peu opportuniste en ce qui concerne l'impact très fort d'une « gauche rouge » ayant choisi comme porte-parole de son mouvement de contestation la personne de Pierre Bourdieu (voir : Schultheis, F.: *Soziologie als Verteidigungskunst: Pierre Bourdieus eingreifende Wissenschaft*, In: Bourdieu, P.: *Gegenfeuer*, Konstanz, UVK, 2004, 9-16). Soulignons en passant que les sociologues - conseillers des princes nommés ont contribué de façon non négligeable à introduire dans le discours social-démocrate l'idée d'une fin de l'époque des classes sociales et d'une déstructuration et individualisation des sociétés contemporaines.

- 8 *L'Année sociale 1998*, Paris, Editions de L'Atelier/Editions Ouvrières, 1998. La rhétorique officielle du gouvernement français met en scène ce retournement, comme par exemple C. Aubin, fonctionnaire à l'Inspection Générale des Affaires Sociales : « Même si certains y ont vu le triomphe d'une approche anglo-saxonne néo-libérale, le projet européen dessiné à Lisbonne revendique son originalité en se démarquant clairement du modèle américain. A une orientation économique résolument libérale s'ajoute en effet la référence forte à un Etat social actif. Cette vision d'une Europe à la fois libérale et sociale se rapprocherait plutôt du modèle nordique » (C. Aubin, « L'Union européenne et les questions sociales », in *L'Etat de la France 2001-2002*, Paris, La Découverte, 2001, p. 55).

laissée jusqu'alors au seul jeu des « acteurs sociaux » les plus légitimes, à quelques textes et directives encore peu appliquées,⁹ et aux « compétences nationales » conformément au principe de subsidiarité.

Malgré les apparences volontaristes, la « stratégie européenne de l'emploi » s'inscrit ainsi sans ambiguïté dans l'agenda néo-libéral européen. Elle marque moins un infléchissement qu'une accélération des pressions à la restriction des dépenses sociales et à la flexibilisation du marché du travail, deux moteurs de l'imposition des politiques néo-libérales, en Europe comme dans le reste du monde. Les sommets européens d'Amsterdam et de Luxembourg n'ont pas conduit à la création d'une ligne budgétaire « fédérale » spécifique. Ils se sont en fait concrétisés, comme on sait, par l'élaboration de « piliers » et de « lignes directrices », de « plans d'action nationaux pour l'emploi » (discutés dans chaque pays par l'Etat et les partenaires sociaux), accompagnés d'un dispositif global d'évaluation institutionnelle communautaire visant à contrôler régulièrement la mise en œuvre des lignes directrices dans les pays de l'Union. Il s'est finalement plutôt agi de dessiner l'architecture d'une conception et d'une pratique européenne de la politique de l'emploi et plus largement de l'Etat social, en tentant de surmonter les différences nationales dans une sorte de synthèse orientée par la mise en évidence des « bonnes pratiques » et la transposition des « modèles de réussite » nationaux. Mais l'importation explicite de techniques d'évaluation d'origine managériale, le *benchmarking* de la politique de l'emploi, n'est évidemment pas le seul élément d'inspiration « néo-libérale » dans la stratégie européenne de l'emploi, même s'il joue un rôle important, qui va dans le sens d'une « économicisation » généralisée de la politique publique à travers la prégnance de critères quantitatifs restrictifs et biaisés. La notion de « flexibilité » n'est pas reprise explicitement, notamment du fait des réticences françaises à employer un vocabulaire trop clairement associé aux politiques néo-libérales, mais la philosophie sociale qui l'accompagne est omniprésente au sein du pilier consacré à l'« adaptabilité » et de celui qui concerne l'« insertion professionnelle ». Les notions d'« employabilité », d'« apprentissage tout au long de la vie », de « politique active de l'emploi », l'objectif de la « réduction des charges sociales sur les bas salaires » et le combat contre les « désincitations au travail » sont quelques-unes des priorités constamment réaffirmées. L'« esprit d'entreprise » (deuxième axe) contrebalance la référence, plus social-démocrate, à l'« égalité des chances » (quatrième axe). La SEE peut ainsi être décrite comme une synthèse négociée de l'état des philosophies de la politique en matière d'emploi dans les pays de l'Union telles qu'elles se sont cristallisées, durant cette période, dans des institutions, des dispositifs, un lexique et des pratiques. Cette philosophie évolue peu entre 1997 et 2001 et conserve un caractère relativement hybride : issue d'une inflexion « volontariste » à l'échelle de

9 Comme le rappelle Jean-Claude Barbier, le Fonds Social Européen lui est simplement rattaché et reste complémentaire aux financements nationaux.

l'Union, elle vise finalement surtout à construire un cadre de références communes à l'ensemble des partenaires à partir de situations nationales différenciées. Le premier travail de la SEE a en fait consisté à *retraduire* dans la langue européenne les principes et les pratiques de leurs propres institutions et politiques en matière d'emploi. Mais, loin de consister en une impulsion centrale très cohérente, les « piliers » et les « lignes directrices » sont plutôt le produit de négociations politico-administratives et de retraductions multiples du niveau national vers le niveau européen (et vice-versa). Leur fonction peut être décrite comme unificatrice et mobilisatrice à la fois, et c'est sans doute d'abord en ce sens qu'elles contribuent à la réalisation de l'agenda néo-libéral, faute de permettre la mise en œuvre réelle d'une politique commune de l'emploi. Depuis 1997, les différents pays européens ont avancé, à des rythmes très divers et selon des modalités elles-mêmes différenciées, dans la construction de ce que l'on peut appeler un *Etat social-libéral européen*. Celui-ci est relativement distinct de l'Etat pénal-libéral américain tel qu'il est décrit par Loïc Wacquant, même s'il lui emprunte plusieurs traits en matière de « workfare ». En ce sens, il correspond assez bien à l'idée de « troisième voie » chère à Tony Blair. Cet hybride politico-économique s'organise autour de plusieurs caractéristiques :

- *Le niveau relativement élevé des dépenses sociales* (en valeur absolue et en comparaison avec le reste du monde), qui s'accompagne du ralentissement de leur progression, voire de leur stabilisation sous la pression des contraintes budgétaires. Les coupes dans les budgets sociaux sont, dans l'ensemble, plus limitées en Europe que dans le cas américain et les acteurs politiques s'en félicitent d'ailleurs explicitement en insistant sur l'exception européenne en matière de « capitalisme social ».
- *La déréglementation du marché du travail et le développement des systèmes d'incitation au travail* (par opposition à l'inactivité). Elle est « encadrée » par le rôle plus important des « partenaires sociaux », qui accompagnent le mouvement voire l'accélèrent dans certains cas.
- *L'activation des dépenses sociales* accompagnant le développement des incitations au travail et la fabrication d'*habitus* flexibles associés au nouvel état du marché du travail. Ces transformations sont associées à la croissance d'un marché de l'insertion, largement public et para-public, où s'épanouit la rhétorique managériale en dépit de la résistance de nombreux acteurs de « terrain ».
- *La mise en place d'une politique sociale et pénale intégrée*, visant au contrôle des populations dans un contexte d'insécurité économique et sociale accrue. Une grande partie des nouveaux emplois publics créés en France ou en Belgique ont pour objectif l'accroissement des procédures de contrôle social.

La SEE vise, finalement, à construire politiquement un marché du travail conforme à ce que représente, sous une forme idéalisée, la théorie néo-classique. Des acteurs *individualisés* : par leur parcours de formation, leur « capacité d'insér-

tion », leur expérience professionnelle. L'idée de salarié-entrepreneur sous-jacente à cette nouvelle conception de capital humain retraduit de façon particulièrement pertinente cette idée de l'individualisation. Cette nouvelle « anthropologie économique » ressemble à un remake de l'image classique de l' *homo oeconomicus*, monade utilitariste « sans histoire », dans laquelle les salariés sont :

Des acteurs *évalués* par des mécanismes à la fois institutionnels et marchands, mais surtout soumis à une logique de « self evaluation » permanente comme dispositif d'autocontrôle et d'autodiscipline particulièrement contraignant.

Des acteurs « mobilisés » qui restent disponibles sur le *marché du travail* et cherchent activement un emploi lorsqu'ils sont touchés par le chômage. Il va sans dire que l'idée de « workfare » avancée de façon plus ou moins euphémisée par les promoteurs de la 3ème voie du social-libéralisme européen continue à sa façon à renforcer cette tendance.¹⁰

Des acteurs *flexibilisés* aptes à changer de position dans l'entreprise et sur le marché du travail en fonction de l'état de ceux-ci et capables d'augmenter l'attractivité de leur valeur marchande (employability) à travers un investissement biographique permanent de « life-long learning ».¹¹

Ces caractéristiques du « salarié » tel que se le représente une part importante des économistes néo-classiques sont en fait le produit d'un travail politique intense, dont la SEE n'est que la forme rationalisée au niveau de l'Union européenne. Cette conception néo-libérale du marché du travail est doublement « en-

10 Parmi les conséquences sociales des politiques social libérales menées depuis les années 1990 dans plusieurs pays européens, mais aussi au niveau de la politique européenne de l'emploi proprement dite, se trouve le phénomène d'une nouvelle montée d'un populisme de droite qui semble retraduire à sa façon le malaise ressenti par une fraction de plus en plus large des populations concernées face aux effets anormaux de plus en plus poussés du changement socio-économique en cours. Cet aspect de la question sociale traitée ici s'est trouvé au centre d'une autre recherche européenne menée durant les années 2001-2004. voir : Schultheis, F. et al.: *The Abandoned Worker : Socio-economic Change and the Attraction of Right-wing Populism*; SIREN : *European synthesis report on qualitative findings*, 2003; Schultheis, F. et al.: *Socio-economic Change and Right-wing Extremism in Switzerland* (Interim country report on literature review); SIREN, 2003; Schultheis, F. et al.: *Elementary Forms of Right Wing Populism: Facing Socio-economic Changes in Today's Switzerland* (Interim country on qualitative findings); SIREN, 2003.

11 Les normes transportées par le nouveau discours social libéral se caractérisent par une forte ambiguïté et peuvent prendre selon les conditions socio-économiques données des connotations bien différentes. Ce qui peut par exemple paraître comme un trait pertinent d'un style de vie « jeune » (dynamique, ouvert, mobile etc.) prend pour une autre catégorie une allure nettement plus négative. Pour s'en rendre compte, une lecture en parallèle de deux études récentes peut s'avérer pertinente. Tandis que Rambach et Rambach (2001) illustrent bien de quelle façon des catégories de jeunes bien dotées de capital culturel tendent de faire de nécessité vertu en soignant un style de vie d'« intellos précaires », Martinez (2003) nous fait voir le côté nettement moins romantique de cette médaille en nous faisant rencontrer la vie quotidienne d'un intérimaire. Voir aussi : Menger (2002), qui met en lumière les affinités électives entre la condition d'artiste et le style de vie « précaire », analysé de façon plus systématique par Boltanski et Chiappello (1999).

castrée » dans les rapports politiques : produit d'une négociation politique transnationale et transpartisane, elle est aussi le résultat d'une hybridation politico-idéologique.¹²

L'usage de technologies issues du management en matière d'évaluation des politiques de l'emploi illustre un aspect important de la légitimation des politiques néo-libérales : la construction officielle de catégories d'évaluation des pratiques et des institutions est désormais partie intégrante de la politique publique elle-même. Il n'est dès lors guère surprenant que bon nombre des enjeux de la politique européenne se cristallisent autour de la définition des indicateurs de « bonne performance » en matière d'emploi.

Les modalités de la mise en place du *benchmarking* européen sont le produit d'une interaction complexe entre le champ politico-bureaucratique transnational (la Commission européenne, le Conseil européen, le comité de l'emploi, etc.) et les différents champs nationaux (gouvernements, ministères du travail, partenaires sociaux, etc.). Le cercle des agents qui interviennent en amont dans la définition des « bons indicateurs » inclut un assez grand nombre de responsables politiques, hauts fonctionnaires et économistes. Il reste que le résultat de ce processus transnational s'exprime, de manière objectivée et brutale, dans la liste des indicateurs finalement retenus pour évaluer les performances en matière d'emploi (cf. document). Sans entrer dans une analyse méthodique de leur mode de définition et des conditions de collecte des informations statistiques qui mériteraient, elles aussi, d'être plus longuement développées, on se contentera de quelques éléments d'interprétation.

La SEE s'accompagne de façon très évidente d'une dévalorisation relative du *taux de chômage* au profit d'une référence de plus en plus appuyée au *taux d'emploi*, qui devient, comme nous avons pu le constater dans plusieurs entretiens menés avec des acteurs de la Commission européenne, le principal indicateur d'état global du marché du travail, complété par divers taux de chômeurs spécifiques correspondant à des catégories cibles jugées centrales (chômage des jeunes, chômage de longue durée). C'est une nouvelle définition du « plein-emploi », néo-libérale, qui s'impose : le plein-emploi exprime la mobilisation maximale de la population « en âge de travailler », cette catégorie étant elle-même définie de manière extensive, au service de l'activité économique. Rappelons en même temps que la catégorie de chômage s'enracine dans l'histoire sociale de longue durée des contextes nationaux et des logiques de régulation étatique de la question sociale

12 Les travaux de la « nouvelle sociologie économique » mettent rarement l'accent sur l'encastrement du marché du travail dans le champ politico-bureaucratique, à travers les directives, lois, décrets, institutions (comme les missions locales, etc.), etc., mais aussi par l'intermédiaire de l'ensemble des représentations et croyances économiques qui sont produites et surtout diffusées par le champ politique. Parmi celles-ci, un grand nombre est issu du champ de la science économique elle-même : le marché du travail est, en ce sens, encasté dans la science économique qui le « représente » sur un mode idéalisé.

du salariat moderne produites à travers un long processus de « social learning » (Heclo) et qu'une convergence des points de vue nationaux y serait donc beaucoup plus difficilement réalisable que dans le cas de l'usage de la norme abstraite de plein emploi.

Dans le cas des jeunes, la référence à cet indicateur exprime la dévalorisation relative de la scolarisation générale par opposition à l'apprentissage. Dans le cas des personnes âgées, c'est une autre formulation de l'incitation à reculer l'âge de la retraite, dans la perspective du financement futur des retraites, érigé depuis longtemps en problème principal de l'*agenda* néo-libéral. Plusieurs autres indicateurs ont pour but de mesurer de façon plus précise ce que l'on peut appeler l'*effort national en matière d'insertion* de diverses catégories cibles, notamment par la mesure de l'*activation* des dépenses sociales.

5 La norme du plein-emploi entre welfare et workfare

Le succès de la notion de *taux d'emploi* exprime de façon synthétique la philosophie sociale qui sous-tend la nouvelle conception du « plein-emploi ». ¹³ Elle exprime aussi très bien le caractère hybride des institutions politico-économiques européennes. La notion « beveridgienne » et keynésienne de « plein-emploi » est réutilisée mais redéfinie dans un cadre néo-libéral. L'un des multiples usages politico-économiques de la notion de *taux d'emploi* la constitue comme une réponse aux inégalités dans les taux d'activité de différentes catégories (par exemple les femmes), thème traditionnel de la rhétorique progressiste : la hausse du taux d'emploi des catégories particulières à fort taux de chômage ou d'inactivité viserait à corriger une défaillance du marché qui pénalise indûment telle ou telle catégorie.

Mais le recours au *taux d'emploi* revêt en même temps une signification sans ambiguïté quant à la place du système scolaire ou de la protection sociale. Appliquée aux classes d'âge jeunes, elle signifie en premier lieu une remise en cause de la politique d'accès aux études supérieures longues et une incitation à la fin précoce de la scolarisation au profit du développement de l'apprentissage, censé être beaucoup plus performant en matière d'emploi des jeunes. Appliquée aux classes d'âge élevées, elle signifie avant tout la remise en cause de l'accès « précoce » à la retraite

13 Dans le cadre de nos entretiens qualitatifs avec des représentants de la Commission européenne chargés de la mise en place de la stratégie européenne de l'emploi, nous avons pu constater à quel point la notion de plein emploi se situe au cœur même de la doxa économique bruxelloise. Rappelons en passant que cette idée peut prendre une allure bien différente selon que l'on se place dans une logique d'inclusion sociale « social-démocrate » caractéristique du « welfare capitalisme » nordique ou au contraire dans une logique de « workfare » telle que l'on la rencontre de préférence dans le contexte des régimes de welfare dits « libéraux ».

et une philosophie restrictive quant au financement des retraites, qui implique des « réformes » concernant l'âge du départ à la retraite et son mode de financement.

L'« Etat social européen » est donc d'abord un ensemble d'incitations à la mise au travail de catégories inactives, qui se donnent pour but d'élargir l'assise du financement de la protection sociale tout en diminuant le nombre de bénéficiaires « passifs » des largesses de l'Etat providence. La dimension morale et moralisatrice de ce système est évidemment centrale. Et l'on ne peut que constater les connotations puritaines d'une telle vision du « travail » et de « l'activité ». L'insistance sur le caractère actif du nouvel « Etat social » européen s'exprime aussi par le succès d'un discours accompagnant l'incitation à la mise au travail d'une définition des nouvelles conditions d'adaptation de la main d'œuvre aux nouvelles formes de travail. L'« insertion », qui fut longtemps pensée comme un ensemble de droits associés au risque du chômage et à l'entrée sur le marché du travail, est désormais conçue comme un ensemble de « devoirs » particuliers des demandeurs d'emploi et des inactifs pour devenir des salariés efficaces, y compris dans la recherche d'emploi. Il s'agit pour eux d'adapter leurs demandes et leurs dispositions aux conditions nouvelles d'intégration au marché du travail, de devenir d'une certaine façon des « salariés-entrepreneurs », responsables de faire valoir leur capital humain à son juste prix sur le marché. Face à l'émergence d'un tel esprit du capitalisme radicalisé et étendu aux salariés eux-mêmes, ce n'est donc pas un hasard si la résolution des pays membres de l'UE signée en 1997 lors du sommet de Luxembourg, fasse, comme nous l'avons constaté au départ, du concept d'*employability* un des quatre piliers essentiels d'une nouvelle politique d'emploi. L'*employability* y est représenté comme la capacité (ou les qualités) dont un salarié dispose pour qu'un employeur veuille faire appel à ses compétences, ou autrement dit, la capacité d'inciter une demande face à son offre constituée de sa force de travail.

La politique européenne de l'emploi se donne donc pour objectif explicite de créer des acteurs du marché du travail. Elle est relayée par l'évolution des dispositifs nationaux en matière de « retour à l'emploi » et d'indemnisation des chômeurs. Avec le « plan d'aide au retour à l'emploi », la philosophie du *workfare* s'étend successivement en Europe. En France par exemple, elle tend à contraindre les chômeurs, par une incitation morale doublée d'une obligation juridique, à accepter les emplois qui leur sont offerts, en Allemagne ou en Belgique, elle se manifeste de plus en plus ouvertement dans le contexte des politiques d'aide sociale sous forme de politique d'« activation » à caractère souvent très contraignant.

Il s'agit de *fabriquer* des acteurs économiques mobiles et flexibles, c'est-à-dire capables de s'orienter dans des configurations économiques changeantes et d'accepter des normes de travail plus ou moins contraignantes (selon les périodes, les secteurs, etc.), sans référence à des normes de qualité du travail ou de niveau de rémunération, ou encore d'innover et d'accepter les risques associés à la création

d'entreprises. Les jeunes sont au cœur de cette politique de production d'*habitus* flexibles ajustés à un *cosmos* économique toujours pensé comme mouvant, contraignant, incertain, le risque étant institué en dimension structurelle de l'activité sociale¹⁴. L'émergence de la « jeunesse » – comme catégorie passe-partout de la représentation des problèmes économiques et sociaux contemporains va de pair avec l'apparition de toute une panoplie de discours, qui semble faire des qualités spécifiques attachées à l'âge jeune¹⁵ la base même de cette nouvelle conception du capital humain en réponse aux exigences impatientes d'un monde économique soumis aux contraintes apparemment incontournables et irréversibles d'une nouvelle dynamique historique du capitalisme en voie de mondialisation. Flexibilité, mobilité, perfectibilité, méritocratie, plasticité, prix faible, esprit de concurrence, soumission continue à des tests et des épreuves: voilà des nécessités matérielles et symboliques attachées aux statuts de « jeunes » trans-substantialisés ensuite en « vertus » universelles du nouveau type de capital humain clamées et réclamées par le discours néo-libéral. Faire du salarié futur un *éternel jeune* acceptant comme une fatalité de devoir participer à une course acharnée mais sans but faute de déboucher réellement sur une situation stable, reconnue et assurée. Il se fera d'autant plus facilement à l'idée du *life long learning* qu'il ne sortira peut-être jamais vraiment de cette drôle de salle d'attente ou il se trouvera parmi toute une armée de réserve de prétendants éternellement jeunes puisque durablement dépourvus de tout statut social légitime.

Le thème de l'« activation » s'accompagne d'un durcissement des systèmes objectifs de contraintes pesant sur les jeunes demandeurs d'emploi, les inactifs et plus largement les bénéficiaires de l'Etat social. L'accroissement de toutes les

14 Entre le travail politique mené au niveau européen et national et la réalité des pratiques de terrain des acteurs locaux rencontrés dans le cadre de notre travail de terrain sociologique à Bruxelles, Paris, Stuttgart et Athènes, il existe néanmoins un écart suffisamment important pour laisser place aux luttes et aux aménagements spécifiques. Les « inséreurs » sont souvent très critiques quant aux orientations libérales des politiques d'insertion, ce qui les conduit à des formes de résistance passives ou mêmes actives. Rappelons que ces « encadreurs » des jeunes précaires se trouvent bien souvent dans des situations d'emploi guère moins précaires que celles de leurs « encadrés », ce qui semble créer des bases sociales pour une sorte de solidarité spontanée avec leur clientèle.

15 Les mots jeunesse et précarité riment bien sociologiquement parlé : être jeune veut dire ne pas être établi, ne pas être établi va de pair avec une absence de biens et de moyens matériels et symboliques accordant à un individu un statut et une valeur sociale reconnue en tant que « propriétaire de soi » (Castel 2003). En tant que moratoire socio-économique en bonne partie construit et protégé par l'Etat moderne à travers le système scolaire et l'ensemble des droits visant la protection des mineurs, la catégorie dite « jeunesse » s'avère d'une flexibilité étonnante selon les contextes sociaux et les conjonctures économiques données et tout se fait comme si cette « salle d'attente » de la société marchande jouait non seulement un rôle-clé dans la gestion d'une armée de réserve du marché de l'emploi à géométrie variable, mais représentait en même temps une sorte de « laboratoire » socioéconomique pour la production et reproduction d'un *habitus* économique et d'un capital humain à la hauteur des exigences de la demande marchande.

formes d'encadrement et de contrôle social est logiquement associé à une orientation de plus en plus restrictive en matière de dépenses sociales, les sanctions à l'égard des « mauvais » inactifs ou chômeurs, c'est-à-dire des agents économiques accusés de profiter passivement des largesses publiques, tendant à s'imposer toujours plus dans le débat public. Elles sont de plus en plus évaluées comme autant d'incitations au « retour à l'emploi », ce qui contribue à la cohérence globale du système qui se met en place : le contrôle accru sur les dépenses (restrictions budgétaires) a pour effet un déplacement des dépenses vers le contrôle des bénéficiaires et celui-ci à l'imposition de l'accès à l'emploi et de l'*habitus* flexible qui le rend possible. L'usage de la notion d'incitation cache donc le déploiement des diverses formes de contraintes sociales ayant pour but de transformer l'Etat social « passif » en Etat social « actif ».

Pour conclure, en ce qui concerne plus spécifiquement les « jeunes », la SEE est un révélateur de la philosophie sociale d'ensemble, « sociale-libérale », que partagent les gouvernements et les institutions nationales de l'Union : la légitimation de l'accès précoce à l'emploi et à la formation professionnelle (par opposition à la scolarisation générale prolongée); la nécessité de produire chez les jeunes des dispositions flexibles à l'égard du monde du travail; la mise en place de dispositifs contraignants visant à légitimer et à faciliter le retour à l'emploi des jeunes les plus « défavorisés » (ce qui se traduit par l'« activation » des dépenses sociales).

Loin de chercher ainsi à simplement lutter contre la « précarité » des jeunes (catégorie qui n'a, à ce jour, pas été constituée comme telle dans l'espace européen encore moins qu'au niveau national¹⁶), la stratégie européenne de l'emploi fournit surtout un cadre visant à promouvoir de façon structurelle la *flexibilisation* du marché du travail, qui a pour but de conduire les jeunes à intérioriser les conditions d'accès à l'emploi d'un marché du travail fortement dérégulé : cette double dimension libérale et contraignante caractérise bien un *Etat social-libéral*, qui conjugue un niveau relativement élevé de dépenses sociales (tout en délégitimant les recettes fiscales au nom de leur caractère « désincitatif ») et la fabrication sous contrainte d'*habitus* ajustés au marché du travail dérégulé.

16 Cf. F. Lebaron, « Chômage, précarité, pauvreté. Remarques sur la construction sociale des politiques économiques », *Regards sociologiques*, 21, 2001, p. 67-78. La catégorie de « précaire » a connu un succès certain sur le terrain des luttes sociales mais la mobilisation durable d'organisations de « précaires » rencontre des difficultés structurelles (voir de plus près Bourdieu, P. : Contre-feux, Paris, raisons d'agir, 1998). Rappelons aussi que le mot « précarité » est depuis un bon moment rentré dans les habitudes linguistiques des experts du monde social francophones, mais ne trouve guère de contrepartie en langue allemande. Dans notre démarche comparative, de tels problèmes de « traduction » linguistique qui renvoient bien souvent à des divergences de représentations sociales et de discours en sciences sociales, ont été abordés par le biais d'un glossaire, dans lequel nous avons tenté d'explicitier les champs sémantiques respectifs des mots « intraduisibles » dans les trois autres langues présentes.

6 Références bibliographiques

- Boltanski, L. et Chiapello, E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris : Gallimard.
- Bourdieu, P. (1993), *La Misère du Monde*, Paris : Ed. Seuil.
- Castel, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris : éd. Fayard.
- Castel, R. & Haroche, C. (2001), *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris : éd. Fayard.
- Castel, R. (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est ce que être protégé ?*, Paris : éd. du Seuil.
- Martinez, D. (2003), *Carnets d'un intérimaire*, Marseille : Agone.
- Menger, P.-M. (2002), *Portrait de l'artiste en travailleur*, Paris : Ed. du Seuil.
- Rambach, A. et Rambach, M. (2001), *Les intellos précaires*, Paris : Fayard.
- Schultheis, F. et Chauvel, L. (2003), Le sens d'une dénégarion : L'oubli des classes sociales en Allemagne et en France, *Mouvements*, 26, 17-26.
- Schultheis, F. (2001), Du chômage à la précarité : vers une reconversion néo-libérale du statut de salarié, In : Barth, Y. et al. (ed.) *Le chômage en perspective*, Paris : L'Harmattan, 5-23.

Swiss Unemployment Policy: An Evaluation of the Public Employment Service

Giovanni Ferro Luzzi, Yves Flückiger, José V. Ramirez and Anatoli Vassiliev*

1 Introduction

Swiss unemployment has considerably changed during the last fifteen years. In the 1990s, the unemployment rate attained levels that exceeded those observed during the recession provoked by the oil shocks of the 1970s. In addition, the share of long-term unemployed¹ in the pool of unemployment, which amounted to nearly 10% at the beginning of the 1990s (8.7% in 1992), then dramatically increased to reach 34.1% in 1997. In order to face this new social and economic problem, the Swiss federal authorities adjusted their labour market policy. Before 1996, the Swiss unemployment policy was mainly based on “passive” measures guaranteeing the unemployed an acceptable income level. This included the federal unemployment insurance scheme, which underwent several modifications in the 1990s, e. g. regarding the duration of unemployment insurance benefit (UIB) entitlement. Since 1996, the labour market policy has been complemented by the so-called “active” labour market measures aiming at a rapid re-integration of unemployed people into the labour market. To achieve this re-integration, active labour market programmes (ALMPs) were created, including vocational training courses and occupational programmes. These programmes are aimed at improving the employability of job-seekers by providing them with the missing skills and work experience. The percentage of unemployed people participating in such programmes is very high in Switzerland in comparison to other European countries (Martin and Grubb, 2001). At the same time, important efforts were made to improve matching between the unemployed job-seekers and vacancies. Better matching means shorter duration of the job-search. To improve this matching and to manage the active labour market programmes, about 180 regional

* University of Geneva, Département d'économie politique, 40, boulevard du Pont-d'Arve, 1211 Geneva 4, E-mail of corresponding author: yves.flueckiger@ecopo.unige.ch.

The work underlying this paper stems from National Research Programme 45 (Problems of the Welfare State) financed by the Swiss National Science Foundation (NSF). Financial support from the NSF is gratefully acknowledged. We thank Thomas Ragni (seco) for constructive remarks from which our research has benefited substantially, and we appreciate the helpful comments by one anonymous referee of this Journal. All remaining errors are the authors' own.

1 People searching for a job for more than one year.

employment offices (REOs) were created. These offices replaced more than 3000 local placement offices that existed in Switzerland before 1996, and constituted a more professional public employment system. The reform of the Swiss placement system was achieved in a short time limit – between 1996 and 1997 – and was conducted during a period of high unemployment.

The introduction of ALMPs and the reform of the national employment system represented important efforts in fighting unemployment. These efforts necessitated both involvement of significant human resources and substantial financial spending. Therefore, the questions of how effective these measures are in fighting unemployment and how their efficiency may be improved are important for both policy-makers and practitioners in charge of implementing the labour market policy. This paper addresses the issue of evaluating the economic efficiency of regional employment offices and suggests different ways of improving the performance of those offices found to be inefficient.

The effects of new labour market policy have been addressed by several authors from both an economic and a sociological point of view. On the economic side of the analysis, Lalive et al. (2000), Gerfin and Lechner (2000), and Lechner (2002a, 2002b) analysed the impact of participation in active labour market programmes on the duration of individual unemployment spells in Switzerland. The question of which socio-economic group of unemployed job-seekers benefits most from participation in different types of labour market programmes was also examined. However, Martin and Grubb (2001) emphasise that while the studies of the impact of ALMPs on different outcomes such as duration of unemployment, post-unemployment wages, and personal trajectories on the labour market (including the choice between activity and inactivity) are important, they need to be complemented by analysis of the impact of the public employment system. Indeed, there is some evidence that this system represents an effective and not so costly tool with which to tackle the unemployment problem (see the review of international evidence in Martin and Grubb, 2001).

The existing literature on the economics of public employment services is scarce.² In Switzerland, ATAG Ernst and Young (e.g. see ATAG Ernst and Young, 1999) perform a yearly efficiency evaluation of regional employment offices using a variation of the parametric non-stochastic Corrected Ordinary Least Squares (COLS) technique (Greene, 1993) applied to cross-section data. Sheldon (2003) uses the non-parametric non-stochastic Data Envelopment Analysis (DEA) technique in his cross-section study. This study completes the existing literature by providing an analysis of the efficiency of REOs undertaken by means of various econometric and statistical tools using both cross-section and panel data. This

2 The international literature comprises the studies of Cavin and Stafford (1985) on cost efficiency of U.S. employment offices, and Althi and Behrenz (1998) and Torgersen et al. (1986) on technical efficiency of Swedish and Norwegian employment offices, respectively.

allows some conclusions to be drawn regarding both the means to improving efficiency in each employment office, and the nation-wide organisation of the public employment system as a whole.

In the next section, we introduce the objectives of the efficiency evaluation and explain why evaluating the public employment system is useful in the Swiss setting. This leads on to the presentation of the methods used to evaluate the economic efficiency of regional employment offices. In particular, the view of an REO as a production unit is introduced and justified. Section 4 briefly describes the data. Section 5 presents and discusses the evaluation results and provides an example of how the findings might be used by practitioners, e.g. by the REO's managers. The last section presents the main conclusions derived from this analysis.

2 Evaluating the efficiency of employment offices

2.1 The need for efficiency evaluation

In 2000, an agreement was concluded between the Swiss federal authorities and cantons regarding the performance evaluation of regional employment offices (*Accord ORP/LMMT/Autorité cantonale* 2000, 2003).³ According to this agreement, the performance of regional employment offices was to be evaluated with respect to four criteria. These include the degree of success in lowering the mean duration of unemployment spells of job-seekers registered with the REO, as well as how successful the REO is in reducing the number of people entering the long-term unemployment, the number of unemployed losing their entitlement to the federal unemployment insurance benefit (which occurs after two years of unemployment),⁴ and finally, the number of people re-entering unemployment less than four months after having found a job. Initially, introduction of a performance-based budgeting scheme for REOs was planned. This premium/penalty scheme would financially reward those cantons whose REOs were the most effective and penalize the least effective ones. However, the performance-based budgeting was never fully applied, at least with respect to this penalty.

The public employment system is a part, or a tool, of Swiss labour market policy, which is subject to regular evaluation according to above-mentioned agreement. Evaluation of public policy is obviously a complex task and may be conducted in different ways depending on the objective of evaluation. Commonly, evaluation of public policy has the following objectives (Monnier, 1992):

- Allow the public institution to modify its actions regularly in order for them to meet the current needs of society most adequately;

3 This agreement was renewed in 2003.

4 Nowadays, this duration has been reduced to 18 months.

- initiate the learning process and generate transmission of best management practices between public institutions, especially in decentralised cases;
- render the public policy credible in the eyes of public opinion.

Therefore, evaluation is not intended to be a sanction, neither should it be confused with the pursuit of short-term resulting returns, e. g. from cost reductions or decreasing public spending.

Evaluation of public policy may be conducted from different points of view; in the rest of the paper, economic *technical* efficiency is considered, which is one of many possible approaches. The objective of efficiency evaluation is to determine whether or not the resources and efforts engaged in the public policy were deployed in the optimal way. What is considered as "optimal" obviously depends on the choice of performance criteria. In the case of regional employment offices, these criteria were chosen by the federal authorities and cantons, so this study conforms to this choice and selects performance indicators as close as possible to those appearing in *Accord ORP/LMMT/Autorité cantonale* (2000; 2003).

In the case of the Swiss public employment system, evaluation was initially designed to provide the REOs with incentives to improve their performance. The performance criteria were fixed in such a way that better performance would mean a lower unemployment rate in the local labour market.⁵ The yearly evaluation was performed by means of ATAG Ernst and Young's (ATAG hereafter) model and ranks REOs according to their performance. The existence of such a ranking is expected to push the offices towards better performance by generating competition among them. Very importantly, the ranking obtained using the ATAG model takes the exogenous environment into account – including local labour market conditions, individual characteristics of the unemployed workers registered at REO, etc. These exogenous conditions are beyond the control of employment offices and may influence their performance. However, the ATAG model leaves aside several important objectives that evaluation of public policy might have. Namely, how may the performance of a given office be improved? Would a centralisation or decentralisation of nation-wide employment service lead to better performance? Our evaluation complements the yearly performance assessment of ATAG by bringing a decision-making tool to the attention of policy-makers and practitioners that may help the least efficient REOs to discover what the more efficient REOs are doing differently, and so to apply the most effective management practices.

2.2 Schematic representation of the activities of an employment office

The ultimate goal of regional employment offices is to match unemployed job-seekers with potential employers. To achieve this matching, REOs execute different

⁵ For example, shorter mean unemployment duration would imply lower unemployment rate.

tasks such as regularly performing job counselling sessions with unemployed persons to discuss individual job-search strategies and support their motivation; identifying the job vacancies existing at the local labour market; organising active labour market programmes and assigning job-seekers to different ALMPs in the most effective way; and finally, applying financial sanctions to the job-seekers who do not comply with the REO's job-search requirements (e. g., cuts in unemployment insurance benefit).

Currently, Swiss public employment services are produced by joint efforts in which federal authorities supply operating funds and the cantons retain administrative control of local operations. It is up to the cantons to decide whether the activities of their employment offices are responsive to the needs of the given locality and are appropriate to lowering the unemployment rate in the cantons. Accordingly, substantial differences between cantons were indeed reported in the use of various labour market programmes and in the administrative organisation of employment offices. For example, the number of job counselling sessions per unemployed per month varies greatly between REOs, as well as the number of job-seekers per REO job counsellor (Curti and Meins, 1999; see also Table 1).

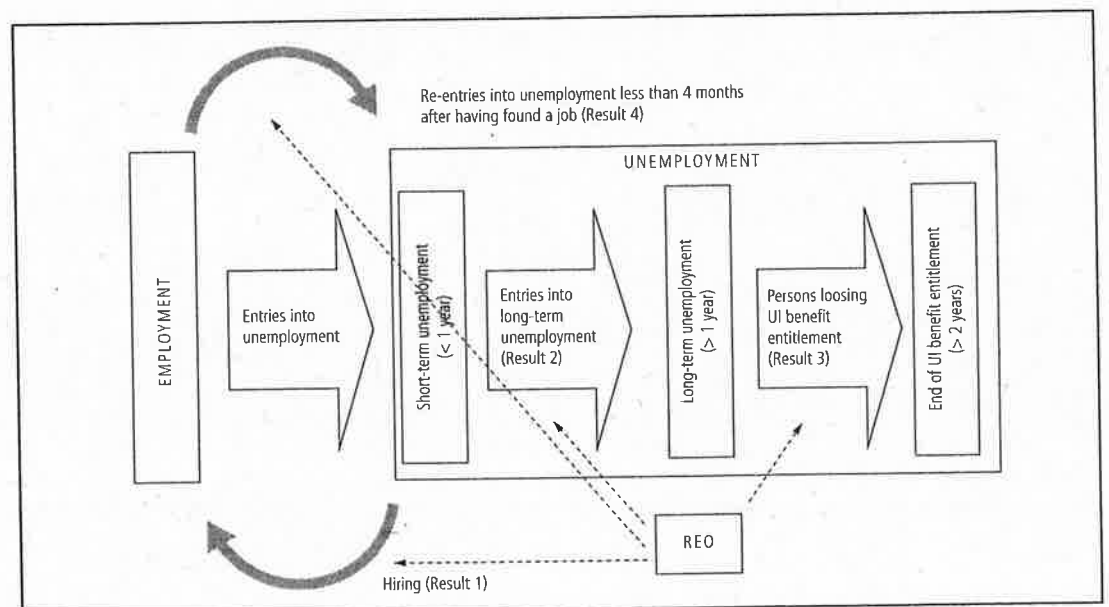
The Swiss placement system being decentralised, activities and organisation of employment offices are different from one canton, and even REO, to the other. The common feature of all REOs is that they use some resources – both human and financial – to influence the size and composition of the pool of unemployment on the local labour market. To evaluate the efficiency of employment offices in their fight against unemployment, we consider REOs as public enterprises providing services to the society, including unemployed job-seekers and potential employers. These enterprises – or Decision Making Units (DMUs), which is the term used in efficiency measurement literature – employ resources, or inputs, to transform these inputs into outputs, or goals. The placement process is therefore seen as a transformation process in production economics. In the case of employment offices, resources are mainly composed of labour input. The number of job counsellors working at REO will be used throughout this paper as a proxy for this input.⁶

Regarding the goals of employment offices, the objective of REOs is to influence four transition flows on the labour market. These flows are:

6 The number of job counsellors is only a proxy of labour input because REOs employ, in addition to job counsellors, some administrative staff. Moreover, qualification and experience of persons employed at REOs varies from one person to another. It could be argued that REO workers having different qualifications should be considered as different types of labour input. However, no information regarding the qualification of REOs' staff could be obtained, nor regarding the total number of workers employed at each office. Therefore, the number of job counsellors was used as a proxy. The data on capital (e. g., the office space and computer terminals) are also missing, so that the authors are forced to adopt the hypothesis that the capital input is strictly proportional to the labour input.

- *Hiring flow* (i. e., transitions from unemployment to employment), which should be increased as much as possible in order to shorten the duration of unemployment spells.
- *Entries into long-term unemployment* (unemployment longer than one year): it is well known that long-term unemployment is very painful to workers and costly to the society. Indeed, lasting unemployment deteriorates the skills of unemployed worker and affects his or her search motivation, thus negatively influencing both the economic and social capacities and networks of the job-seeker. Unemployment offices should reduce as much as possible the number of entries into long-term unemployment in order to avoid its ominous consequences. Note that increasing the hiring flow does not automatically decrease the number of entries into long-term unemployment, because employment offices may concentrate their placement efforts on the job-seekers who have the best profiles, so that the number of entries into long-term unemployment remains unaffected.
- *Exits from unemployment* without finding a job and after losing entitlement to the federal unemployment insurance: this transition flow should be decreased for the same reasons as those concerning the number of entries into long-term unemployment. And finally,
- The number of *re-entries into unemployment less than four months* after having found a job should be decreased as much as possible in order to improve the quality of matches between job-seekers and vacancies.

Figure 1: Schematic representation of economic activity of a regional employment office



Economic activity of REOs is summarised in Figure 1, where the transition flows that might be influenced by the activities of employment offices are indicated by the dashed arrows.

Note that the activities of employment offices – be it counselling sessions, ALMPs, or sanctions – are considered to be the means to achieve the goals of influencing the transition flows on the labour market. Therefore, they have not been included in the main core of analysis in this study.

Obviously, the process of matching unemployed workers to job vacancies is influenced by the exogenous conditions prevailing in the local labour market. These include both the factors affecting the labour supply – e. g., the structure of skills of job-seekers, their age, the type of working time arrangement they are looking for (full-time or part-time), etc. –, and the factors related to the labour demand – e. g., the availability of job vacancies. These exogenous factors are outside the managerial control of regional employment offices and affect all four transition flows which can be influenced by the REOs.⁷ *Accord ORP/LMMT/Autorité cantonale* (2000; 2003) emphasises that the measurement of efficiency of employment offices should be *net* of the influence of exogenous factors, so that the “pure” managerial efficiency is compared across REOs. Therefore, the efficiency measurement techniques used in our study control for the environment in which each REO operates. The latter is captured by the age, gender, nationality, and other individual characteristics of the unemployed workers registered at each REO, as well as some variables relative to the canton where the employment offices operate.

3 Efficiency measurement techniques

This section introduces econometric and statistical methods used in implementing the efficiency measurement model. Priority is given to intuitive presentation of the ideas underlying the efficiency measurement techniques. For further details the interested reader may refer to specialised textbooks (Färe et al., 1994; Färe and Primont, 1995; Coelli et al., 1998).

Currently, the measurement of productive efficiency is a well established field in economics so that many methods are available. All these methods rely on the same idea: performance of an institution is evaluated either on the basis of its ability to provide as many outputs as possible with the resources at its disposal, or alternatively, on the basis of its ability to use the smallest possible amount of

⁷ An important empirical literature relates the duration of job-search to the individual characteristics of job-seekers. The interested reader may refer to e. g. Lalive et al. (2000) and Gerfin and Lechner (2000). This literature gives insights into the way in which individual characteristics – qualification, age, etc. – influence the chances of success of the placement process undertaken by REOs.

resources to produce a given amount of outputs. In what follows, the first approach is adopted, because the objective of employment offices is obviously to reduce unemployment rather than reduce the cost of operating the REOs themselves.

Once the resources at the disposal of Decision Making Units (be it REO or other institutions) and their goals are classified either as inputs or outputs,⁸ the relation between inputs and outputs may be represented by means of a production frontier. This production frontier may be estimated empirically if data are available. Such an estimation is illustrated in Figure 2 in a simple one-input, one-output case.

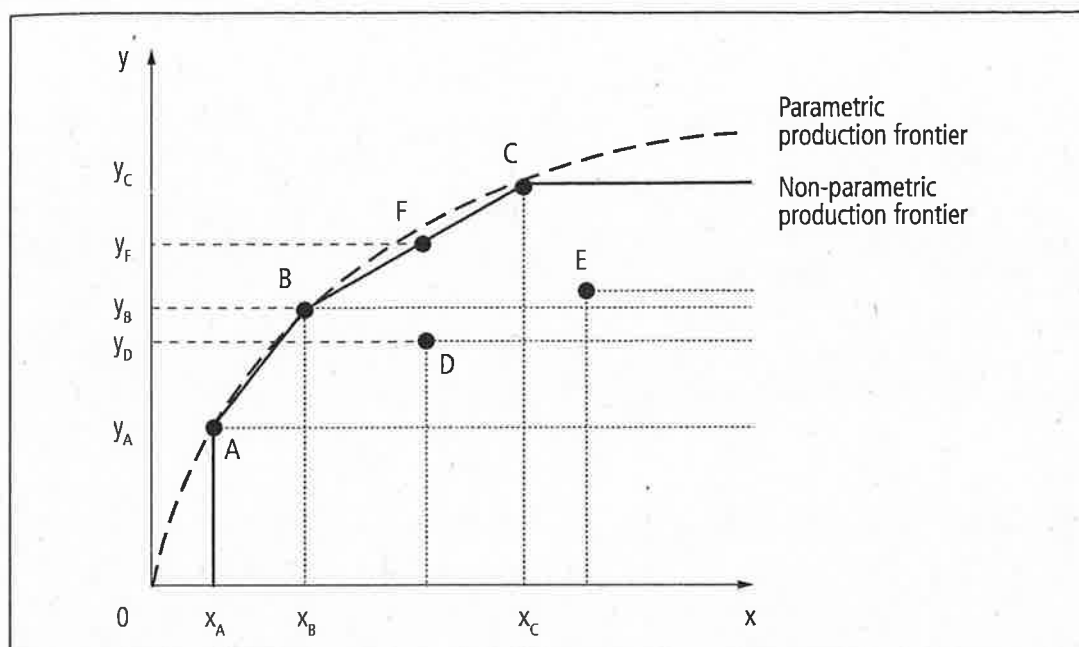
Figure 2 plots several DMUs – A , B , C , etc. – in a two-dimensional space, where the quantities of inputs (x_A , x_B , x_C , etc.) used by these DMUs are reported on the horizontal axis Ox , and the quantities of outputs produced (y_A , y_B , y_C , etc.) are reported on the vertical axis Oy . These data allow us to estimate the empirical production possibility set, i.e., the combinations of inputs and outputs that are feasible. To do so, some assumptions are made. The first one – called the assumption of strong disposability of outputs – states that if an amount of output (say, y_B) can be produced by a DMU (say, DMU_B) which uses a given quantity of inputs (x_B), then this DMU_B can also produce *smaller* quantities of outputs keeping its input usage constant. The logic behind this hypothesis is that it is possible to offer fewer outputs than those that are currently provided with given resources. This assumption allows us to draw vertical lines connecting each DMU in the graph to the horizontal axis Ox ; the points situated on these lines are feasible and belong to the production possibility set.

The second assumption – that of strong disposability of inputs – states that if a DMU (e. g., DMU_B) can produce a given quantity of output (y_B) employing a quantity of input (x_B), then this DMU is also able to produce the same quantity of output (y_B) with a *larger* quantity of input. This assumption allows us to draw horizontal lines starting at the points which represent the DMUs in Figure 2 and continuing to the right. All points situated on these segments belong to the feasible production set.

A third very common assumption – that of convexity of production possibility set – says that linear combinations of DMUs are feasible. For example, if the data includes two DMUs such as DMU_B and DMU_C , then DMU_F should be feasible. Note that the quantity of output produced by DMU_F is a weighted mean of outputs produced by DMU_B and DMU_C , and the quantity of inputs used by DMU_F is a weighted mean of the inputs used by DMU_B and DMU_C .

8 To become more efficient, inputs of a given DMU should be decreased and/or outputs should be increased.

Figure 2: Data, production possibility set and best practice production frontier



By combining the above assumptions⁹ we obtain an estimate of the production possibility set, i.e., the set of all pairs (x_i, y_i) that are feasible, where i designates a DMU _{i} ($i = A, B, C$, etc.). The “north-western” boundary of this set is called the best practice production frontier. No DMU situated on this frontier may increase the output production without increasing resource usage, nor decrease the resource usage without decreasing the output. This frontier may be estimated either in a non-parametric way (e. g., by using the Data Envelopment Analysis technique) – the piecewise-linear frontier is obtained –, or by parametric methods that use additional assumptions on the shape of the frontier (e. g., Cobb-Douglas, translog), which becomes “smooth”.

Once the production frontier is estimated, the efficiency measure may be computed.¹⁰ The proposed measure reflects the distance from each DMU to the production frontier. If the DMU is situated on the frontier, it is considered to be efficient; if the DMU is distant from the frontier (what is meant by “distant” is explained below), it is considered to be inefficient. The more a DMU is distant from the frontier, the larger its inefficiency.

⁹ An assumption regarding the nature of returns to scale is also needed. Other hypothesis may also be added; alternatively, weak disposability of inputs or outputs may be assumed.

¹⁰ In practice, the production frontier and the measures of efficiency are estimated in one single step.

As stated above, the objective of efficiency evaluation is to determine whether the resources (inputs) were deployed in the optimal way. Economic efficiency measurement literature considers the usage of resources to be "optimal" if a *maximum* feasible amount of outputs is produced with a given amount of inputs. For example, in the case of an employment office, it could be considered that the office is fully efficient if it generates the maximum possible number of hires, given the number of job-seekers registered at this office and the number of REO job counsellors working there.

The computation of efficiency level may be illustrated by means of a graph. In Figure 2, the DMU_D could increase its output production keeping its input usage unchanged: by doing so, DMU_D would place itself at point *F*, which belongs to the best practice frontier. Accordingly, a measure of the so-called technical efficiency can be computed for the DMU_D as the ratio of the actual output level (equal to $0y_D$) to the maximum output level (equal to $0y_F$ for DMU_D). This measure is called *output-oriented technical efficiency score* and is denoted throughout this paper as *E*; for DMU_D, $E_D = 0y_D/0y_F$. By construction, the efficiency score is equal to or smaller than 1. It measures the feasible increase in output that a DMU could attain keeping its resource usage constant if the output was produced efficiently. If *E* is equal to 1, the DMU is fully efficient; if *E* is smaller than 1, e. g., $E = 0.8$, then the DMU is inefficient and it can increase its output by $(1 - 0.8)/0.8 = 0.25$, i.e., 25% of its actual output level, using the same resources.¹¹ Efficiency score computation may be generalised to the case of DMUs transforming multiple inputs into multiple outputs.

The measure obtained in this way can incorporate the effects of exogenous variables on efficiency. In the REO case, these may include individual characteristics of the unemployed workers registered at REO, such as qualification, gender, age, etc. The issue of returns to scale may also be analysed – this leads to important conclusions regarding the optimal size of an employment office.

The methodology outlined above possesses several advantages. First, the score *E* measures the *relative* efficiency of DMUs. This feature represents an advantage, because in order to measure the *absolute* efficiency, the performance of real DMUs should be compared to that of some theoretic benchmarks. These may not be realistic enough, whereas in the case of relative efficiency, the performance is compared to that of real units. Second, each inefficient DMU is compared to some similar units, called *efficient benchmarks*, which may be identified and reported. For example, the inefficient DMU_D in Figure 2 is projected in point *F* lying on the best practice frontier. Point *F* is obtained as a linear combination of DMUs *B* and *C*. Therefore, the unit *D* can probably improve its performance by discovering

11 Since the efficiency measurement techniques classify the DMUs into two groups, either efficient DMUs or inefficient ones, some authors consider that these techniques represent a special case of discriminant analysis (Retzlaff-Roberts, 1996).

what these efficient DMUs *B* and *C* of similar size are doing differently. Very importantly, this feature may help to initiate the process of exchanging the best management and operation practices among DMUs.

Several techniques of efficiency measurement rely on the idea outlined above. This study employs three methods termed Data Envelopment Analysis (DEA), directional distance functions (DIR), and Stochastic Frontier Analysis (SFA). The first two methods – DEA and DIR – are non-parametric; the third method – SFA – is a parametric one.

In the DEA analysis, all four performance indicators for employment offices were employed, corresponding to four transition flows on the labour market that may be influenced by a REO (see Figure 1). The DEA model answers the question of whether the number of hires registered at a REO can be increased, keeping unchanged the number of entries into long-term unemployment as well as the number of unemployed workers losing their unemployment insurance benefit (UIB) entitlement, and the number of re-entries into unemployment. The DIR analysis is quite similar to DEA, except for the fact that only two goals are included in the model (the number of hires and the number of re-entries into unemployment). Furthermore, this time we suppose that the REO may become more efficient by either increasing the number of hires, or by reducing the number of re-entries in unemployment, or by doing both. Finally, the SFA model takes only one goal of employment offices into account – the number of hires. Hiring should be increased to improve efficiency. The three models also account for the number of job counsellors working at the employment office (i.e., REO's labour input) and the number of unemployed job-seekers registered at the office.¹² The influence of exogenous operating environment on the performance of REOs is also accounted for by using regression-like techniques.

4 Data

The data used in this study were provided by the Swiss State Secretariat of Economic Affairs (seco). They pertain to two periods: April 1998–March 1999 (12 months), and November 2000–December 2001 (14 months). For the first period, the monthly data were averaged over 12 months and cross-section DEA and DIR estimations for 132 regional employment offices were performed. For the second period, monthly data were used and SFA panel estimations were performed for 76 REOs.

12 This is to prevent the "size effects" which may render an employment more efficient than an other simply because the first one is larger than the second one, and reports more hiring because of its important size.

Table 1 provides summary statistics on the variables used in this study for the data set of the first period. It not only shows the great variation in the goal variables among REOs, which in part mirrors the size of the pool of unemployed facing each REO, but also in the composition of unemployment benefits recipients, the available resources, as well as their labour market environment.

For instance, even taking the size of employment offices into account, it is worth noting the great dispersion in the activity variables of employment offices. For instance, the total number of sanctions ranges from 0.41 to 158.9 per month and per REO while that of counselling sessions performed per month ranges from

Table 1: Descriptive statistics

Variable	Mean	St. Dev.	Min.	Max.
Number of UIB* recipients per REO	1048.0660	1027.7010	74.0000	8945.2500
Number of job counsellors per REO	15.4489	12.9707	0.4167	95.1667
Number of exits from unemployment	150.7027	121.3583	15.9167	897.3333
Number of entries into long-term unemployment	26.0524	28.2881	1.3333	254.0000
Number of persons losing UIB entitlement	26.3479	24.3989	2.0833	152.4167
Number of re-entries into unempl. in 4 months	12.1623	11.2425	0.7500	83.2500
Unemployment rate in canton in 1999	2.6019	0.9241	0.5080	5.1340
Percentage of Swiss UIB recipients	0.5738	0.0957	0.4039	0.8294
Percentage of foreign UIB recipients with B permit	0.1267	0.0401	0.0378	0.2568
Percentage of foreign UIB recipients with C permit	0.2743	0.0777	0.0711	0.4122
Percentage of foreign UIB recipients with A permit	0.0240	0.0177	0.0000	0.0959
Percentage of foreign UIB recipients, other permit	0.0013	0.0023	0.0000	0.0159
Percentage of UIB recipients who occupied a high hierarchical position in the last job	0.5589	0.1090	0.2869	0.8951
Percentage of job seekers who worked in their last job in sectors subject to cyclical fluctuations of economic activity**	0.2443	0.0786	0.1376	0.5660
Percentage of women	0.4513	0.0484	0.2584	0.5868
Number of unemployed per job counsellor	71.7756	49.9655	20.2414	565.0001
Number of sanctions	30.1540	27.0797	0.4167	158.9167
Number of days where UIB were cut off	332.9350	272.1412	8.3333	1348.7500
Number of counselling sessions per month	238.1869	244.9511	11.8333	2047.8330
Number of intermediate earnings programmes	286.1787	232.8250	2.5833	1610.5000
Number of ALMPs	260.3744	191.0729	7.5000	994.6667
Number of days where UIB were cut off per UIB recipient	0.3792	0.2547	0.0321	1.4894
Number of counselling sessions per UIB recipient	0.2468	0.1109	0.0584	0.5635

Notes: The data represents monthly averages for the period April 1998–March 1999 for 132 regional employment offices. * UIB states for Unemployment Insurance Benefit. ** These include: construction, retail selling, hostelry, restaurants.

8.3 to 1348.8, a difference which cannot be accounted for solely by the number of UIB recipients registered at the office. Taken in proportion to the number of UIB recipients, counselling sessions can be as much as ten times more frequent in the highest ranking REO compared to the lowest. Similarly, taking normalised figures for the number of days where UIB are cut off, the ratio is 50 to 1. The local labour market conditions, that we capture by the cantonal unemployment rate, exhibit important differences too: the canton with the highest unemployment rate faced a situation more than ten times worse than the canton having the most favourable unemployment rate. This highlights the crucial fact that "outside" conditions have a direct influence on the relative performance of the REOs in successfully placing job-seekers into the labour market, an aspect which clearly cannot be ignored in measuring the efficiency of REOs. REOs may also face very different workforces, more or less skilled workers, more or less women seeking part-time or full-time jobs, different numbers of foreign workers, varying occupations, etc. For example, the lowest proportion of women job-seekers in a REO is 25.8% while the highest is 58.7%. This heterogeneity observed in the composition of the labour force faced by REOs makes it crucial to account for these differences in measuring the relative performance of employment offices.

5 Empirical Results

This section presents the main results obtained using the methods described in Section 3, which enables the efficiency scores of REOs to be estimated and employment offices ranked on the basis of their relative performance. Guidelines are also provided as to how inefficient REOs can improve their own performance with the same level of resources by looking at "comparable" REOs. Next, the question of the optimal size of employment offices is discussed, and finally the various methods to measure efficiency presented in Section 3 are compared.

5.1 Efficiency scores and efficient benchmarks

Table 2 illustrates the results for some of the employment offices. The upper panel presents the score reached by five inefficient REOs as well as their respective benchmarks. The lower panel reports 5 efficient employment offices with their 100% score and the number of times they appear as "peers", or benchmarks, for other inefficient REOs.

For instance, the first employment office, whose identification number (ID) is 92, produces 93.27% of its potential output. The numbers in the third column show the identification numbers of REOs that are efficient benchmarks for inefficient offices. Some of these efficient REOs appear in the lower panel of Table 2. The notion of benchmark, or peer REO, is best grasped by recalling Figure 2, where

Table 2: Efficiency scores and benchmarks for some employment offices; illustrative example

<i>REO ID number</i>	<i>Efficiency score</i>	<i>Efficient benchmarks (REOs)</i>
92	93.27%	45 (0.03) 88 (0.97)
93	90.94%	43 (0.16) 51 (0.30) 55 (0.55)
94	83.72%	27 (0.04) 43 (0.67) 58 (0.16) 87 (0.13)
95	77.61%	43 (0.04) 51 (0.22) 58 (0.37) 60 (0.37)
96	87.43%	27 (0.02) 43 (0.32) 51 (0.06) 58 (0.60)
...	...	...
<i>Efficient REOs*</i>		
13	100.00%	1
24	100.00%	2
27	100.00%	43
43	100.00%	56
45	100.00%	3
...	...	...

Note: * The right-hand column (bottom panel) shows the number of times these offices appear as efficient benchmarks for inefficient offices.

inefficient REO 92 would be on point *D*, while efficient REOs 45 and 88 would respectively be located on points *B* and *C*. The efficient level of output of REO 92 would correspond to y_F in Figure 2. This output level is a linear combination of the outputs produced by REO 45 and REO 88, where the former has a weight of 0.03 and the latter has a weight of 0.97. This is the interesting aspect of the results, because identification of benchmarks offers the inefficient REOs the opportunity to see what the more efficient offices are doing differently and to learn the best operating practices from them.

5.2 Returns to scale

The literature focusing on technology and efficiency frequently examines the nature of returns to scale. This concept refers to the relationship that can be inferred between total output and the size of a firm. Returns to scale are said to be increasing (decreasing) if allowing the size of the production unit to vary equiproportionally induces changes in output which are more than (or less than) proportional. If the technology exhibits constant returns to scale, the size of the production unit is irrelevant: two DMUs will produce the same total quantity of output whether they are isolated or merged together. In the case studied by this paper, the question of returns to scale of REOs is quite important because substantial

gains can be made if returns to scale are not made constant by adequately merging REOs into larger offices or breaking them down into smaller offices, depending on whether returns to scale are increasing or decreasing.

The ATAG model does not allow returns to scale to be measured. Two of the three models that were estimated in this study are able to provide information on the nature of returns to scale of REOs: the DIR model (estimated using the first period) and the SFA model (estimated on data from year 2001). Among the 132 REOs considered in the DIR model over the first period, 124 of them exhibit decreasing returns to scale. The others have either constant or increasing returns to scale.

5.3 Comparison of efficiency measurement among various models

We now turn to the comparison of performance measurement through the various methods discussed in Section 3. Parametric and non-parametric methods are compared and, usually, strong rank correlation coefficients are found across models, although some differences are noticeable in the estimated means and variances of the scores.

For each period the ATAG results were compared to the three alternative models, namely to the DEA and DIR models for sub-period April 1998 to March 1999, and to the DEA and SFA for the year 2001. The scores were adjusted to their respective means for meaningful comparisons to those obtained by ATAG.

Table 3 below provides some results associated with each model. The DEA and DIR models give very similar results. With the DEA method, the average efficiency score was 0.846. This means that on average REOs could have increased the number of hires by 15.4% ($= 1 - 0.846$) if their resources had been used in a fully efficient way. For the DIR model, the mean efficiency score is very similar (0.862), and it is a little lower with the SFA model (0.828). In order to compare

Table 3: Number of employment offices ordered by relative performance with three different models

<i>Normalised efficiency score</i>	<i>DIR</i>	<i>DEA</i>	<i>ATAG</i>
< 95	33	56	25
95–100	20	23	39
101–105	23	18	28
> 105	45	26	28

Note: The mean efficiency score for each model is normalised to the value of 100. The data refer to the period from April 1998 to March 1999.

these scores to the ATAG model, these values have been normalised to 100 in Table 3, which shows, for each model, the number of REOs being found in each score category associated with the premium/penalty rule first suggested in *Accord ORP/LMMT/autorité cantonale* (2000; 2003).

The differences are quite substantial in this respect. The number of REOs performing at least 5% better than the average varies between 26 for the DEA model and 45 for the DIR model, while the figure is 28 for the ATAG model.

Although interesting, these figures do not reveal whether the bulk of REOs appearing the least efficient according to the DEA scores also appear as the least efficient according to the scores estimated with the other models. In order to gain a more precise idea on this matter, Table 4 shows the matrices of rank correlation coefficients for the various models.

For the first period, there exists a strong rank correlation between the two models used in our study, while it is much lower when they are compared to ATAG's results. However, note that over this period, the rank correlation coefficients are highly significant statistically. In other words, a non negligible portion of REOs are found in the same score category whichever model is used. For the year 2001, there is patently no rank correlation whatsoever between ATAG scores and the two other models, while it is quite strong and significant between the DEA and SFA.

This result is quite interesting as it suggests that an inefficient REO remains inefficient whatever the method used to measure efficiency. However, looking at Table 3, we see that the number of employment offices in each relative efficiency category varies substantially from one method to another. Thus, even if in practice Seco has given up the idea of financial premium/penalty, it would be questionable to reward or penalise REOs according to their efficiency score compared to the average performance of all offices. It would be more advisable to base the possible

Table 4: Spearman rank correlation coefficients matrix for different models (DEA, DIR, SFA, ATAG) in two periods

Period 04.1998–03.1999 Number of REOs: 129				Period 11.2000–12.2001 Number of REOs: 72			
	DIR	DEA	ATAG		SFA	DEA	ATAG
DIR	1.000			SFA	1.000		
DEA	0.573*	1.000		DEA	0.594*	1.000	
ATAG	0.328*	0.325*	1.000	ATAG	0.074	−0.178	1.000

Note : * Statistically significant at the 0.01 level.

premium/penalty scheme on the performance evolution of each REO as compared to their past performance. Such a scheme would reward the offices that were able to improve their scores whatever their initial performance.

6 Conclusions

The goal of the Swiss National Science Foundation Programme 45 was to find solutions to problems related to the Welfare State. In the last decade, unemployment has clearly become a problem of major social and economic relevance in Switzerland, which is mirrored in the recent reforms of the unemployment insurance system. Various tools are available to fight unemployment, and according to Martin and Grubb (2001), public employment system is certainly one of the most important.

Our study (Ferro Luzzi et al., 2003) provides insights into an evaluation of the efficiency of regional employment offices in connecting unemployed job-seekers to the labour market. The estimations of alternative efficiency scores resulting from specification of three different statistical models show that there is considerable room for improving efficiency in the Swiss public employment system, which could lead to a lower level of unemployment. These statistical models allow us to rank the employment offices from the most efficient to the least efficient. According to *Accord ORP/LMMT/Autorité cantonale* (2000; 2003), such a ranking should render the REOs more accountable to public authorities, and motivate them to improve their management practices.

The Swiss employment offices operate in heterogeneous environments and face the populations of unemployed job-seekers which markedly differ from one office to another. The statistical analysis reveals the importance of exogenous variables such as gender, nationality and type of work permit for the foreign workers (which closely mirrors the structure of qualifications), industry, and some other variables, in explaining the efficiency differences among REOs. The measures of efficiency proposed in this study do control for exogenous effects and are designed to account solely for internal mismanagement net of the factors beyond of REO's control.

However, simple ranking of employment offices from the most efficient to the least efficient puts political pressure on the cantons and REOs' managers, but gives no clue on the means to attain better performances. One very valuable feature of the models that were used in our study lies in the possibility of ascribing one or more efficient "peers" to each inefficient employment office. These peers (efficient benchmarks) managed labour market transition flows better in order to reduce their pool of unemployed with the same quantities of resources as inefficient offices. By giving each inefficient REO at least one comparable "peer" REO, the

former can improve its performance by comparing its own operating practices to those of its "peer" REO.

Our results indicate that, irrespective of the method of efficiency evaluation used (either parametric or non-parametric) or the period considered, REOs' activity is characterised by decreasing returns to scale. In other words, after having attained full technical efficiency, small employment offices appear more productive than the large ones, i.e., they produce more "output" per unit of "input". This result is interesting as it contradicts the widespread idea that merging employment offices improves their productivity. The conclusion presented here points toward the opposite direction, namely that employment offices cannot in fact save on fixed costs associated with physical capital (premises and equipment).

This study shows that efficiency evaluation can not only serve the public employment system by establishing the relative performance ranking of employment offices, but also give them the tools and information to improve this performance. The authors believe that this direction is sufficiently promising to pave the way to further research in this area.

7 References

- Accord ORP/LMMT/Autorité cantonale (2000, 2003), Seco, Berne.
- Althin, R. and L. Behrenz (1998), A technical efficiency analysis of Swedish employment offices, in: Tronti, L., ed., *Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies. Final Report of the Employment Observatory Research Network*, Berlin: I. A. S., pp. 228–236.
- ATAG Ernst and Young (1999), *Calcul des résultats des ORP compte tenu des facteurs d'influence exogènes*, Rapport final, version à l'intention du Seco et des directeurs des offices cantonaux.
- Cavin, E. and F. Stafford (1985), Efficient provision of employment service outputs: A production frontier analysis, *Journal of Human Resources*, 20, pp. 484–503.
- Coelli, T. J., D. S. Prasada Rao, and G. E. Battese (1998), *An introduction to efficiency and productivity analysis*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Curti, M., and E. Meins (1999), Politique suisse du marché du travail: différences résultant de sa mise en application au niveau du service de l'emploi, *La Vie Economique – Revue de Politique Economique*, 2, pp. 64–70.
- Färe, R., S. Grosskopf, and C. A. K. Lovell (1994), *Production Frontiers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Färe, R. and D. Primont (1995), *Multi-output Production and Duality: Theory and Applications*, Kluwer Academic Publishers.
- Ferro Luzzi, G., Y. Flückiger, J. V. Ramirez and A. Vassiliev (2003), *Examen des méthodes d'évaluation de l'efficacité des offices régionaux de placement, Report for the Swiss National Science Foundation, National Priority Programme No. 45 "Problems of the Welfare State"*.
- Gerfin, M. and M. Lechner (2000), *Microeconomic evaluation of the active labour market policy in Switzerland*, Discussion Paper No. 2000–10, Department of Economics, University of St. Gallen.

- Greene, W. H. (1993), The econometric approach to efficiency analysis, in: Fried, H., C. A. K. Lovell and S. Schmidt, eds., *The Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications*, Oxford University Press.
- Lalive, R., J. C. van Ours and J. Zweimüller (2000), *The impact of active labor market programs and benefit entitlement rules on the duration of unemployment*, IZA Discussion Paper 149, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Lechner, M. (2002a), Some practical issues in the evaluation of heterogeneous labour market programmes by matching methods, *Journal of the Royal Statistical Society*, 165, Series A, pp. 59–82.
- Lechner, M. (2002b), Program heterogeneity and propensity score matching: An application to the evaluation of active labour market policies, *The Review of Economics and Statistics*, 2, 84, pp. 205–220.
- Martin, J. P. and D. Grubb (2001), What works and for whom: A review of OECD countries' experience with active labour market policies, *Swedish Economic Policy Review*, 8, pp. 9–56.
- Monnier, E. (1992), *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Economica, Paris, 2nd edition.
- Retzlaff-Roberts, D. L. (1996), Relating discriminant analysis and Data Envelopment Analysis to one another, *Computers and Operations Research*, 4, 23, pp. 311–322.
- Sheldon, G. (2003), The efficiency of public employment services: A nonparametric matching function analysis for Switzerland, *Journal of Productivity Analysis*, 20, pp. 49–70.
- Torgersen, A., F. Førsund and S. Kittelsen (1986), Slack-adjusted efficiency measures and ranking of efficient units, *Journal of Productivity Analysis*, 7, pp. 379–398.

Reihe «Schriften zur Sozialen Frage»

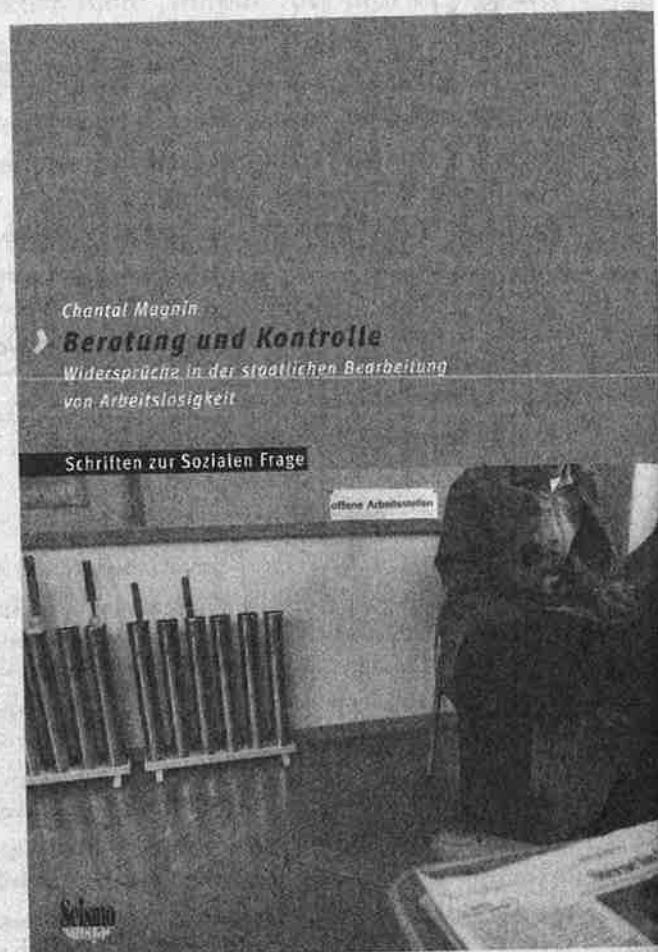
Seismo

Chantal Magnin

Beratung und Kontrolle Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit

Wer in der Schweiz Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezieht, ist seit Mitte der 1990er Jahre zur Teilnahme an Beratungsgesprächen in regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) verpflichtet. Die detaillierten Rekonstruktionen von Beratungsgesprächen lassen die Widersprüche dieser „aktivierungspolitischen“ Bearbeitung von Arbeitslosigkeit deutlich zutage treten: Die mit dem Leistungsbezug einhergehende Verhaltenskontrolle sowie die Androhung von Sanktionen zerstören oft gerade dasjenige, was sie am meisten fördern wollen – die Wahrnehmung von Verantwortung. Weil der Gesetzgeber ihnen misstraut, finden sich Versicherte unversehens in einem Katz-und-Maus-Spiel um die Leistungen wieder. Für die Mitarbeitenden der RAV ist es auf der anderen Seite fast unmöglich, unter den gegebenen strukturellen Bedingungen ein Gespräch zu führen, das die Bezeichnung „Beratung“ auch tatsächlich verdient.

Chantal Magnin (1968), Dr. rer. soc., Studium der Geschichte, Soziologie und Medienwissenschaft in Bern, 1997 bis 2000 wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung für die Gleichstellung von Frauen und Männern an der Universität Bern, 2000 bis 2003 Mitarbeiterin eines NF-Forschungsprojekts zur Beratungspraxis von regionalen Arbeitsvermittlungszentren, seit Herbst 2003 Leiterin eines NF-Forschungsprojekts zu prekären Beschäftigungsverhältnissen und Lehrbeauftragte am Institut für Soziologie der Universität Bern.



ISBN 3-03777-027-9, 396 Seiten, Fr. 54.— / Euro 36.—

www.seismoverlag.ch info@seismoverlag.ch

Beratung und Kontrolle. Ein für den aktivierenden Staat typisches Handlungs-dilemma

Chantal Magnin*

1 Einleitung

Mitte der 1990er Jahre wurde die Arbeitslosenversicherung in der Schweiz grundlegend reformiert. Der Gesetzgeber verfolgte dabei das Ziel einer wirksamen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Dieses Ziel sollte durch die Intensivierung der Arbeitssuche arbeitsloser Personen einerseits, andererseits durch ein grösseres Angebot an Weiterbildungsmassnahmen erreicht werden. Damit sich die Versicherten entsprechend dieser Zielsetzung verhielten, wurden ihre Rechte und Pflichten bei der zweiten Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (23. Juni 1995) inhaltlich neu bestimmt. Fortan sollte eine Gegenleistung in Form «aktiver» Bemühungen um eine Stelle und der Verbesserung der eigenen Vermittlungsfähigkeit (engl. employability) erbracht werden. Wer seinen Pflichten nicht nachkommt, wird mit Leistungskürzungen und im Wiederholungsfall mit dem Entzug des Rechtsanspruchs auf Leistungen bestraft.

Mit dieser Reform gelangte das Kernprinzip des aktivierenden Staates, wonach für jede soziale Leistung eine Gegenleistung erbracht werden muss, im Rahmen einer Sozialversicherung zur Anwendung. Dies stellte nicht nur für die Schweiz eine wichtige Neuerung dar. In ihrer 1996 veröffentlichten Studie zur Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz lobte die OECD die Berücksichtigung des Aktivierungskonzepts im Arbeitslosenversicherungsgesetz denn auch als «revolutionären Schritt», der von der «Effizienz» des schweizerischen Modells der Sozialpartnerschaft zeuge (OECD, 1996, 132). Die «obligatorische Aktivierung» werde in der Schweiz nicht wie in andern Ländern (Dänemark, GB, USA) nur bei bedarfsabhängigen Leistungen erprobt, sondern im Rahmen eines Entschädigungssystems, das auf dem Versicherungsprinzip beruhe (OECD, 1996, 125). Bislang hatte sich die Einführung des Prinzips von Leistung – Gegenleistung auf die Einrichtungen der Sozialhilfe beschränkt. Neu ist, dass der Staat einen aktiven Part übernimmt. Weil die Versicherung im Unterschied zur Sozialhilfe jedoch nicht durch Steuergelder, sondern durch geleistete Lohnbeiträge finanziert wird, stellt sich gewissermassen die Frage nach der Legitimation der Übernahme einer solchen Funktion. Bei der Sozialversicherung sind es im Prinzip nicht seine eigenen

* Chantal Magnin, Universität Bern, Institut für Soziologie, Hochbühlweg 1, 3012 Bern, +41 (0)31 631 59 83; chantal.magnin@soz.unibe.ch

Mittel, für die der Staat eine Gegenleistung verlangt. Hier besteht seine Funktion vielmehr in derjenigen eines Garanten des rechtmässigen Transfers der Mittel.

Im Unterschied zur Sozialhilfe bemisst sich die Höhe der durch die Sozialversicherung getätigten Unterstützungsleistung zudem nicht nach dem von der Behörde errechneten Bedarf, sondern dem zuvor erwirtschafteten Erwerb. Durch die einstige Einführung des Versicherungsprinzips entfiel das «entwürdigende Moment» des Leistungsbezugs, das der fürsorgerischen Unterstützung anhaftet und wie es schon von Alexis de Tocqueville eindrücklich analysiert worden war: Indem sich die Armen und die Verhältnisse, in denen sie lebten, begutachten lassen müssten, könnten sich die Armen das Recht auf Unterstützung nur durch die symbolische Anerkennung ihrer Unterlegenheit erwerben (Tocqueville, zitiert nach Castel, 2000, 252). Mit der Einführung der «Gegenleistung» für den Bezug von Leistungen findet nun gleichsam eine Umdeutung des Strukturprinzips der Sozialversicherung statt. Die Solidarität ihrer Mitglieder gilt nicht mehr vorbehaltlos, sondern nur noch in Abhängigkeit vom staatlich geforderten Wohlverhalten. Dadurch wird das Band der Solidarität, in das das erwerbstätige Individuum zwecks Integration eingebunden wurde, geschwächt. Wird es gelockert, kann die Angewiesenheit auf Unterstützung auch hier eine stigmatisierende Wirkung entfalten, obwohl gerade mit der Einführung der Versicherungstechnologie unter anderem die Absicht verbunden war, eine solche zu vermeiden, wie sie dem auf dem Bedarfsprinzip beruhenden Leistungsbezug eigen ist. Mit der aktivierungspolitischen Neubestimmung des Verhältnisses von Rechten und Pflichten im Rahmen der einzelnen sozialen Sicherungssysteme, sowohl solchen, die auf dem Bedarfs- wie solchen, die auf dem Versicherungsprinzip beruhen, verwischen sich somit ihre Grenzen.

Zum ersten Mal zur Anwendung gelangte das neue Gestaltungsprinzip sozialer Sicherungssysteme in den USA, dort bekannt unter der Bezeichnung «workfare» (Tabin, 1996). Dort sei aufgrund der seit Ende der 1980er Jahre durchgeführten Reformen, so François-Xavier Merrien, die traditionelle Politik der Wohlfahrt indessen vollständig durch diejenige des «workfare» ersetzt worden (Merrien, 1997, 117). In Europa erfolgt die Einführung des neuen Prinzips stets parallel zur sprachlichen Unterscheidung in «aktive» Massnahmen und «passiven» Leistungsbezug. Darüber, dass diese Unterscheidung ideologisch motiviert ist, gibt Aufschluss, wenn man sich vergegenwärtigt, dass eine Massnahme weder aktiv noch der Bezug passiv sein kann. Gemeint ist natürlich, dass die Massnahmen jemanden aktivieren sollen, währenddessen, so die zugrunde liegende Vorstellung, Unterstützungsleistungen den Menschen passiv sein oder sogar werden lassen. Diese verkürzte Sichtweise wiederum rechtfertigt, weshalb finanzielle Anreize für die Erzeugung eines gewissen Verhaltens unabdingbar erscheinen. Im Fall der Arbeitslosenversicherung besteht der Anreiz in der Androhung finanzieller Einbussen durch Sperrtage. Zwar werden die von der Arbeitslosenversicherung finanzierten

präventiven Massnahmen neu als «aktive» bezeichnet, doch die meisten dieser Instrumente gab es schon vor der Reform. Wegen der jedoch nur geringen Arbeitslosigkeit bis zu Beginn der 1990er Jahre erschien es kaum angebracht, Kurse und Beschäftigungsprogramme für Arbeitslose anzubieten. Im Gesetz ebenfalls bereits vorgesehen war die Finanzierung so genannter Einarbeitungszuschüsse, Pendlerkostenbeiträge und Beiträge für Wochenaufenthalter. Mit der Reform neu hinzugekommen sind die Gewährung von Ausbildungszuschüssen bis zu drei Jahren, die Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit sowie das so genannte Motivationssemester für stellenlose Schulabgängerinnen und Schulabgänger.

Für die internationalen Organisationen wie die erwähnte OECD, aber auch die EU steht bei der empfohlenen Einführung aktivierungspolitischer Ansätze im Vordergrund, eine arbeitsmarktpolitische Antwort auf das Beschäftigungsproblem zu finden, wie es sich mit zunehmender Arbeitslosigkeit und Flexibilisierung der Beschäftigung stellt. Denn daraus, so Robert Castel, resultiert für den Sozialstaat ein folgenschweres Dilemma: «Der Fall der Arbeitslosigkeit offenbart die Achillesferse des Sozialstaats des Wirtschaftswachstums. Die Struktur, die er damals ausgebildet hat, beruhte auf einem Arbeitsregime, das heute in seinen Grundfesten erschüttert ist.» (Castel, 2000, 347). Die aktivierungspolitische Betonung der Bedeutung weiterbildender Massnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit kann deshalb als Antwort auf dieses Dilemma gelesen werden. In der Schweiz wurde die Antwort ausgehend von einem typisch schweizerischen Kompromiss zwischen den Sozialpartnern gefunden, der darin besteht, dass die Weiterbildung während der Phase der Arbeitslosigkeit – nicht wie seit den 1970er Jahren von den Gewerkschaften gefordert – als Recht, sondern als Pflicht im Gesetz verankert werden sollte (Giriens, Staufer 1999, 139). Mit diesem Kompromiss gelang es den Gewerkschaften, einen einschneidenden Leistungsabbau in der Arbeitslosenversicherung zu verhindern. Der Preis, den sie dafür zahlten, fiel jedoch höher aus als anfänglich gedacht. Die gleichzeitige Verschärfung der Sanktionen, vom Bundesrat mit der Bekämpfung von «erkanntem Missbrauch» begründet (Botschaft des Bundesrates zur zweiten Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes AVIG vom 29. November 1993, 360), führte letztlich indirekt zu einem Leistungsabbau. Durch den punktuellen und als legitim erscheinenden Entzug von Leistungen, auf die formell weiterhin ein Rechtsanspruch besteht, findet gleichsam eine Entkollektivierung von Risiken statt.

In diesem Beitrag soll nun diskutiert werden, inwiefern sich das reformierte Verständnis sozialer Sicherheit in der Praxis der Arbeitslosenversicherung auswirkt. Die unmittelbaren Folgen dieser Transformation können anhand der Analyse von Beratungsgesprächen aufgezeigt werden, wie sie von den Mitarbeitenden der für den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes verantwortlichen Behörde, den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), durchgeführt werden. Dies geschieht ausgehend von den Ergebnissen eines Forschungsprojektes zur Beratungspraxis

dieser Zentren.¹ Zur Verdeutlichung des Prozesses der Gewinnung der hier präsentierten Ergebnisse wird in einem ersten Teil des Beitrags zunächst auf Forschungsgegenstand und -design sowie die bei der Analyse zur Anwendung gelangte methodische Verfahrensweise eingegangen. Im Anschluss daran gilt es, anhand eines Ausschnitts aus einem Beratungsgespräch, den in der Beratungspraxis stets wirksamen Strukturkonflikt offen zu legen und dessen unmittelbare Folgen zu analysieren. Danach wird, ebenfalls anhand eines weiteren Ausschnitts aus einem Beratungsgespräch, eine von den für den Gesetzesvollzug verantwortlichen Mitarbeitenden typischerweise gewählte Strategie zur Bewältigung dieses Strukturkonflikts vorgestellt. Daran kann deutlich gemacht werden, inwiefern Professionalisierungsbedarf hinsichtlich der Beratungstätigkeit, aber auch des Gesetzesvollzugs besteht. Zu guter Letzt werden die diskutierten paradoxen Folgen in Bezug zur einst mit der Einführung aktivierungspolitischer Elemente verfolgten Zielsetzung gesetzt. Dabei tritt die Funktion dieses neuen Modus wohlfahrtsstaatlichen Handelns mit aller Deutlichkeit hervor.

2 Die Schaffung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren

Das oben erwähnte Lob der OECD musste sich die Schweiz mit der grundlegenden Reform erst hart verdienen. Zuvor war sie von derselben Organisation für ihren Rückstand bezüglich aktivierender Massnahmen kritisiert worden (Armingeon; Beyeler, 2003, 149 und 150). Wie für andere Mitgliedstaaten waren auch für die Schweiz die von der OECD 1994 in der Jobs Study veröffentlichten Empfehlungen für die Implementierung einer «aktiven» Beschäftigungspolitik richtungsweisend gewesen. Im Komplex der vorgeschlagenen Massnahmen kommt der öffentlichen Arbeitsvermittlung eine Schlüsselfunktion zu. So geht die OECD in ihren Empfehlungen davon aus, dass nur eine gut funktionierende Arbeitsvermittlung die Wirksamkeit von Aktivierungsmassnahmen garantieren kann. Sie empfahl deshalb, die öffentliche Arbeitsvermittlung mit der Funktion des Leistungsbezugs und dem Zugang zu Programmen «aktivierender» Massnahmen zu verbinden (OECD, 1994, 37). Die Überlegung ist im Grunde verführerisch einfach: Wird der Leistungsbezug bei der Arbeitslosenversicherung an aktivierungspolitische Massnahmen gekoppelt, dann werden diejenigen, die zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts auf Erstere angewiesen sind, eher gewillt sein, sich Letzteren zu unterziehen. Zugleich kann die öffentliche Arbeitsvermittlung ein Angebot an

¹ Der vorliegende Artikel beruht auf den Ergebnissen des unter der Leitung von Prof. Claudia Honegger im Rahmen des NFP 45 «Probleme des Sozialstaats» durchgeführten Forschungsprojektes «Chance oder Zumutung? Eine soziologische Studie zur Beratungspraxis von regionalen Arbeitsvermittlungszentren». Der Schlussbericht wurde als Dissertation eingereicht. Diese erscheint unter dem Titel «Beratung und Kontrolle. Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit» im Seismo Verlag Zürich.

Stellen bereitstellen, das die Stellensuche erleichtert. Zur Reform der Arbeitslosenversicherung gehörte deshalb ein entschiedener Ausbau der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Nicht alle Gemeindearbeitsämter, die durch die RAV ersetzt wurden, hatten gleichzeitig über eine Arbeitsvermittlung verfügt. Insofern wurde erst mit den RAV ein flächendeckendes Angebot geschaffen. Doch die RAV lösten die vormalige Einrichtung nicht nur in dieser Hinsicht ab. Vielmehr ersetzten sie die kommunalen Arbeitsämter bei der Kontrolle arbeitsloser Personen, die vor der Gesetzesrevision mit «Stempeln» ihre physische Verfügbarkeit unter Beweis stellen mussten. Diese Stempelpflicht wurde zugunsten einer Beratung durch die RAV abgeschafft. Gemäss bundesrätlicher Verordnung sollten die RAV mit den Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen monatlich mindestens ein Beratungs- und Kontrollgespräch durchführen (AVIV, Art. 22, Abs. 2). Was den RAV des Weiteren als Aufgabenbereich obliegt, erschliesst sich im Arbeitslosenversicherungsgesetz vor allem indirekt, anhand der gesetzlichen Pflichten, welche die Versicherten der «zuständigen Amtsstelle» gegenüber erfüllen müssen und deren Weisungen sie zu befolgen haben (AVIG, Art. 17). Die versicherte Person muss unter anderem «vermittelte Arbeit» annehmen, an Orientierungsveranstaltungen sowie Umschulungs- und Weiterbildungsmassnahmen teilnehmen. Die RAV dienen in erster Linie dem Vollzug der an die Versicherten gestellten rechtlichen Anforderungen, obwohl es sich gemäss eigener Darstellung um Dienstleistungszentren handelt, die «auf den Bereich Arbeitsmarkt, Stellenvermittlung und Arbeitslosigkeit spezialisiert sind» (www.treffpunkt-arbeit.ch). Die Dienstleistungen wie Stellenbörse und Beratungen kann auch in Anspruch nehmen, wer nicht arbeitslos ist. Ein regionales Arbeitsvermittlungszentrum ist in der Regel für rund 1000 Arbeitslose zuständig, wovon auf eine Beraterin oder einen Berater mindestens 75 und höchstens 150 Dossiers fallen sollten. Je nach konjunktureller Entwicklung verschiebt sich die Zahl relativ rasch nach unten oder oben, bei zunehmender Arbeitslosigkeit wird die erwähnte Höchstgrenze vielfach auch übertroffen. Der im Verantwortungsbereich der Kantone liegende Betrieb der Zentren wird zur Hauptsache durch den Fonds der Arbeitslosenversicherung finanziert. Zum System der Arbeitslosenversicherung gehören nebst den RAV auch die Zuständigen in den kantonalen Arbeitsämtern sowie die Arbeitslosenkassen. Letztere werden sowohl von den einzelnen Kantonen wie von parastaatlichen Organisationen geführt. In der Schweiz waren es einst die Gewerkschaften, die noch vor der Jahrhundertwende (19./20. Jahrhundert) die ersten Kassen schufen, welche eine freiwillige Versicherung gegen Arbeitslosigkeit ermöglichten. Dementsprechend viele gewerkschaftliche Arbeitslosenkassen gibt es noch heute.

Die Pflicht, sich gegen Arbeitslosigkeit zu versichern, wurde in der Schweiz erst 1984 eingeführt, obwohl sich diese Form sozialer Sicherung im westeuropäischen Kontext nach dem Zweiten Weltkrieg allgemein durchgesetzt hatte. Mit der Einführung von Pflichtversicherungen war stets die staatliche Anerkennung einzelner

sozialer Risiken verbunden, wie sie mit der Bestreitung des Lebensunterhaltes durch die Erzielung eines über den Markt erzielten Erwerbs normalerweise einhergehen. Die Garantie «sozialer Bürgerrechte» (Thomas Marshall), wie sie den Ausbau des Wohlfahrtsstaates prägte, zielte in vielen Ländern jedoch auf weit mehr als nur die Absicherung spezifischer Risiken. Es galt darüber hinaus, soziale Unterschiede zu mildern. Obwohl der Gedanke der Berechtigung unter dem Einfluss des Berichtes von William S. Beveridge durchaus auch in der Schweiz an Bedeutung gewann (Monachon, 2002), hielt sich die soziale Umverteilung durch den Wohlfahrtsstaat hierzulande in Grenzen. Wie eine Studie kürzlich ergab, sind kaum umverteilende Wirkungen desselben festzustellen (Künzi; Schär, 2004). Weil stattdessen «bedarfsgeprüfte Sozialfürsorge, niedrige universelle Transferleistungen und ebenso bescheidene Sozialversicherungsprogramme» vorherrschen, rückt Gøsta Esping-Andersen die Schweiz in seiner Typologie von Wohlfahrtsstaaten in die Nähe des liberalen Modells, wofür hauptsächlich die USA stehen (Esping-Andersen, 1998, 43 f.).

Auch wenn das Ausmass wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in der Schweiz bescheiden blieb, so änderte sich mit den Sozialversicherungen doch die Ausgestaltung der Beziehung zwischen den von sozialen Risiken Betroffenen und der Allgemeinheit, die für sie aufkam. Mit der Pflichtversicherung wurde zwischen den Lohnabhängigen gewissermassen eine von den einzelnen Individuen losgelöste abstrakte Beziehung der Solidarität geschaffen, wie sie François Eckwald anhand der Einführung der Unfallversicherung in Frankreich herausarbeitete. «Am Ende einer schwierigen Debatte war man zur Ansicht gelangt, es sei recht und billig, die Verantwortlichkeit unabhängig vom Begriff des Verschuldens zu denken; es sei Aufgabe der Gesellschaft, ungeachtet natürlicher Kausalitätsbeziehungen selbst über die Zuweisungsverhältnisse zu entscheiden», schreibt Eckwald (Eckwald, 1993, 443). Darin kam ein neuer Gesellschaftsvertrag zum Ausdruck, bei dem soziale Risiken losgelöst von individueller Schuldzuschreibung gedacht und neu als vom Staat zu bearbeitende soziale Probleme konstituiert wurden. Laut Eckwald führte das Risikoverständnis in Frankreich sogar so weit, dass der Staat selbst zu einer umfassenden Versicherung geworden sei (Eckwald, 1993, 445) – zum «Vorsorgestaat», anders als in Deutschland also, wo mit der Schaffung der Sozialversicherungen, so Stefan Kutzner, in keinem Fall beabsichtigt gewesen sei, unter den Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern solidarische Beziehungen zu stiften (Kutzner, 2001, 161 ff.).

3 Das Forschungsdesign

Die Auswirkungen der erwähnten Neubestimmung von Rechten und Pflichten liessen sich weder mit einem von Max Weber inspirierten organisations-

soziologischen Ansatz noch durch die Anwendung des von Michel Foucault entwickelten Konzeptes der Gouvernamentalität (Lemke, 2001, 108–122) angemessen fassen, da bei erstem staatliches Handeln vor allem als die Autonomie der Subjekte bedrohendes Handeln, bei zweitem nur als Selbst- und Herrschaftstechnik begriffen werden kann. In beiden Fällen wäre zu schnell ausser Betracht geraten, dass die Rechtsgemeinschaft den Individuen nicht nur die Erfüllung von Pflichten auferlegt, sondern auch Rechte garantiert, die ihnen eine relativ autonome Lebensführung erst ermöglichen. Deshalb wurde das Beratungsgespräch, dessen Verlauf im Zentrum der Untersuchung stand, zunächst rein formal als «Schlüsselsituation» aufgefasst, wie sie von Erving Goffman definiert wurde. Dabei handelt es sich um Begegnungen, «in denen der Eindruck, den Individuen im Verlauf von Interaktionen erwecken, sich unmittelbar auf ihr Lebensschicksal auswirkt» (Goffman, 1994 [1982], 73f.). Charakteristisch für solche Situationen ist, dass es, aufgrund bestimmter Attribute der an der Interaktion beteiligten Personen, zu einer versteckten Selektion kommen kann, welche die bestehende Sozialstruktur einer Gesellschaft entweder reproduziert oder aber auch verändert. Als institutionalisiertes Beispiel für eine solche Schlüsselsituation erwähnte Goffman Vorstellungsgespräche wie sie für die Besetzung von Stellen durchgeführt werden. Für arbeitslose Personen ist der Kontakt zum RAV als Behörde insofern von entscheidender Bedeutung, als dessen Verlauf für die Zukunft ihres beruflichen Lebens bestimmend sein kann. Im Beratungsgespräch werden die diesbezüglich an sie gestellten Erwartungen des Gesetzgebers bedeutsam.

Ausgehend von dieser theoretischen Vorüberlegung galt es herauszufinden, inwiefern sich die allgemeinen Gesetzesbestimmungen in der Beratungs- und Vollzugspraxis konkret auswirken, wenn sie auf die spezifischen Situationen arbeitsloser Personen angewendet werden. Erst danach sollten weitere Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirksamkeit der beschriebenen neuen Strukturen auf das gesellschaftliche Gefüge gezogen werden. Hierfür wurden die Beratungsgespräche als Einzelfälle rekonstruiert. Der daran anschliessende kontrastierende Vergleich solcher Einzelfälle führte zu allgemeinen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Funktionslogik der derzeitigen Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung.

Bei der Analyse der einzelnen Beratungsgespräche wurde das von Ulrich Oevermann erkenntnistheoretisch und methodologisch begründete Interpretationsverfahren der «objektiven Hermeneutik» verwendet. Diese Forschungsmethode eignet sich insbesondere für Fragestellungen, bei denen der Fokus auf die einer zu untersuchenden Praxis zu Grunde liegende objektive Strukturlogik gerichtet ist. Die Fallrekonstruktionen wurden demnach unter Berücksichtigung jener Regeln durchgeführt, welche die Überprüfbarkeit der einzelnen Fallrekonstruktion garantieren (Oevermann, 2000). Dies geschah anhand wortgetreuer Textprotokolle. Diese Protokolle waren auf der Grundlage von Tonbandaufnahmen erstellt worden.

Während der Feldstudien von jeweils zwei Wochen Dauer in insgesamt sieben Zentren konnte an mehr als 200 Gesprächen teilgenommen werden. Für die Auswahl der sieben RAV waren verschiedene, für die strukturelle Vielfalt der Schweiz wichtige Aspekte massgebend gewesen wie die Sprachregion, die Siedlungsstruktur (Stadt/Agglomeration/Land), die Wirtschaftsstruktur (Industrie/Dienstleistung/Landwirtschaft) sowie die Höhe der Arbeitslosenquote. Das heisst, dass der späteren Kontrastbildung bereits im Zusammenhang mit einer, der eigentlichen Feldforschung vorangehenden forschungsstrategischen Entscheidung Rechnung getragen worden ist. Die Kontrastbildung auf der Stufe der Auswahl ist dem Verfahren des theoretischen Samplings der Grounded Theory verpflichtet. Ziel war es, bei der Datenerhebung eine möglichst grosse strukturelle Variation zu erreichen (vgl. Froschauer; Lueger, 2003, 29 f.). Die bei der Datenerhebung gewonnenen, insgesamt sehr vielfältigen Eindrücke der Tätigkeit der regionalen Arbeitsvermittlungszentren flossen als reflektiertes Kontextwissen in die spätere Analyse der einzelnen Beratungsgespräche ein.

4 Ein folgenreiches Strukturproblem

Bei sämtlichen Fallanalysen zeigt sich, dass die Beratungspraxis von einem stets wirksamen Strukturkonflikt geprägt ist, der sich für die Mitarbeitenden der RAV als einschneidendes Handlungsdilemma erweist. Dieses Problem lässt sich auf ihr doppeltes Mandat zurückführen, arbeitslose Personen nicht nur beratend zu unterstützen, sondern zugleich ihr auf den Arbeitsmarkt bezogenes Verhalten dahingehend zu kontrollieren, ob sie sich um Stellen und die Verbesserung ihrer Vermittlungsfähigkeit in dem von der Behörde gewünschten Mass bemühen.

Anhand eines Ausschnitts aus einem Beratungsgespräch soll dieser stets wirksame Strukturkonflikt verdeutlicht werden, wie er für die Beratungspraxis der RAV kennzeichnend ist. Am Gespräch nehmen der Berater Bruno Keller (60) und die Versicherte Gabriela Ferreira (30) teil. Es ist erst das zweite Mal, dass sich die beiden zu einem Gespräch treffen. Da Ferreira noch nicht lange in der Schweiz weilt, spricht sie nur gebrochen Deutsch. Personennamen sowie Orts- und Firmenbezeichnungen wurden anonymisiert.²

F: Weil, was ich habe verstanden, Sie haben gesagt, ich habe nicht gesucht eine Arbeit //ja//, oder //ja//? Ja genau, habe nicht gesucht, für das ich komme hier. ... Für Hilfe.

²

Zur Interpunktion: Das Zeichen «//» zeigt an, wenn ein Gesprächsbeitrag unterbrochen wird. Auch um Unterbrechungen handelt es sich bei Bestätigungsformeln wie «mhm». Diese erscheinen allerdings direkt im gesprochenen Statement. Ebenfalls mit Doppelslash abgetrennt wird der Redebeitrag einer Person, wenn beide Personen gleichzeitig sprechen.

K: Ja, ja. Aber Sie müssen auch selber..

//F: Für eine Hilfe//

K: Sie müssen auch selber.

//F: Auch suchen//ja//? Wann? In zwei Wochen vorher, ich habe das gemacht bereits, ich habe noch zwei Wochen, dann ich suchen.

In diesem Ausschnitt erreicht die Auseinandersetzung zwischen dem Berater und der Versicherten ihren Höhepunkt. Die arbeitslose Gabriela Ferreira fühlt sich von Berater Bruno Keller angegriffen, weil er sie im vorausgehenden Wortwechsel mit dem Vorwurf konfrontiert hat, zu wenig Arbeit gesucht zu haben. Doch dies will sie nicht auf sich beruhen lassen, obwohl sie tatsächlich keine einzige Bewerbung vorweisen kann. Als Argument, weshalb sie den Vorwurf für ungerechtfertigt hält, führt sie ihre Erwartung an, von ihm, dem Berater, bei der Suche nach Arbeit Unterstützung zu erhalten. Sie sagt hier «Hilfe», im Prinzip hätte sie ihm im Gegenzug vorwerfen können, dass man von einem Arbeitsvermittlungszentrum durchaus erwarten können sollte, Arbeit vermittelt zu erhalten. Dabei gelangt ihre Naivität hinsichtlich der Funktion der Einrichtung zum Ausdruck, bei der es sich in erster Linie um eine Vollzugsbehörde handelt, eine allerdings, die sich so gibt, als wäre sie keine. Ferreira wird erst noch lernen müssen, dass es sich gerade umgekehrt verhält: Das RAV vermittelt ihr nicht in erster Linie Arbeit, sondern kontrolliert, ob sie, in Form von Bewerbungen, sich selbst Stellen zu vermitteln versucht hat. Dies zu kontrollieren ist Aufgabe des Beraters.

Die Folgen dieses in der Bezeichnung der neu geschaffenen Vollzugsbehörde angelegten Missverständnisses zwischen Versicherten und Beratenden werden in fast jedem Gespräch thematisiert, das noch ganz am Anfang eines Kontaktes steht. Die aus ihrer Sicht falschen Erwartungen der Versicherten setzen die Beratenden vielfach unter Druck, ihre Funktion als Arbeitsvermittler zu rechtfertigen. Dies ist Folge davon, dass Selbst- und Fremdbild der Institution nicht übereinstimmen.

Der Berater Bruno Keller ist hier nun also gefordert, den aufgrund der falschen Erwartungen entstandenen Konflikt zu entschärfen:

K: Nein. Haben Sie Arbeit gesucht irgendwo? Haben Sie irgendwo sich beworben, gefragt, ob Sie arbeiten können?

//F: Nur Worte. Ja, nur Worte, nur kakaka, blablabla, zu den eh, viele Leute, die ich kenne.

K: Ja. Sind das Leute, die Ihnen eine Stelle hätten geben können oder sind das einfach Freunde?

//F: Ich habe, ich habe Freund—//

Sein entschiedenes «Nein» zeigt, dass er auf ihre Entrüstung nicht weiter eingehen möchte. Er wird sie wahrscheinlich auch nicht ganz verstehen können, wollte er doch Ferreira gar nicht persönlich angreifen, sondern bloss überprüfen, ob sie den Vorschriften Genüge getan hat. Hierfür will er mehr über die von ihr getätigten Bewerbungen in Erfahrung bringen. Dies erzwingt, dass sie konkrete Angaben liefert. Die von den RAV ausgeübte Kontrolle macht letztlich eine standardisierte Vorgehensweise bei der Stellensuche erforderlich. So müssen die jeweils getätigten Bemühungen, die laut bundesrätlicher Verordnung «in der Regel in Form einer ordentlichen», das heisst schriftlichen Bewerbung (AVIV Art. 26 Abs. 1) erfolgen sollen, einzeln in das extra dafür vorgesehene, so genannte «graue» Formular eingetragen werden. Doch nicht immer lassen sich die spezifisch für die einzelnen Teilarbeitsmärkte geltenden Regeln mit dem geforderten standardisierten Vorgehen bei der Stellensuche vereinbaren, insbesondere dann nicht, wenn die Märkte überschaubar und deshalb vor allem persönliche Netzwerke von entscheidender Bedeutung sind.

Ferreira gerät nun argumentativ in Bedrängnis. Statt die Bedeutung ihrer Unternehmungen zu unterstreichen, setzt sie diese selbst in ihrem Wert herab, indem sie sagt, sie hätte «nur» mit Worten versucht, eine Stelle zu finden. Keller konzentriert sich in der Folge voll und ganz darauf herauszufinden, ob eine Verletzung der Vorschrift vorliegt oder nicht. Die Prüfung kulminiert in der Frage, ob es sich bei den Leuten, mit denen sie gesprochen habe, um Personen handle, die auch tatsächlich Stellen zu vergeben hätten. Keller geht offenbar davon aus, dass bei der Arbeitssuche die gezielte Nutzung von Kontakten durchaus von Bedeutung sein kann, ansonsten würde er dies gar nicht erst in Betracht ziehen. Tatsächlich spielen persönliche Kontakte bei der Stellensuche vielfach eine wichtige Rolle (Bongartz; Gröhnke, 1997, 198 f.). Aus seiner Perspektive ist dies jedoch offenbar nur dann möglich, wenn es sich bei diesen Kontakten nicht um «einfach» Freunde handelt, sondern um solche, die Stellen zu vergeben haben. Nicht in Betracht zieht er damit die Variante, dass sich ihre Freunde im Betrieb, in dem sie selber arbeiten, für die Anstellung von Ferreira einsetzen könnten. Zumindest während der Hochkonjunktur in den 1960er Jahren handelte es sich dabei um eine beliebte Rekrutierungsstrategie Schweizerischer Unternehmen, insbesondere bei Stellen, für die sich keine Schweizerinnen und Schweizer finden liessen (Braun, 1970, 75 f.). Trotz der seither schlechter gewordenen Wirtschaftslage ist zu vermuten, dass solche Kontakte für ausländische Arbeitskräfte weiterhin den wichtigsten Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt darstellen, dies nicht zuletzt

deshalb, weil die entsprechenden Stellen vielfach gar nicht erst ausgeschrieben werden.

Anhand der von Keller gestellten Frage wird zudem deutlich, dass er selbst keinen direkten Bezug zum Geschehen auf dem Arbeitsmarkt hat, obwohl sich die von ihm ausgeübte Kontrolle darauf bezieht. Die Kontrolle lässt sich demnach nicht unmittelbar wahrnehmen, im Unterschied beispielsweise zu den im Strassenverkehr durchgeführten Polizeikontrollen.

Die vom RAV ausgeübte Kontrolle geschieht vielmehr vermittelt durch die Aussagen der Versicherten. Keller ist darauf angewiesen, dass sich Ferreira selber überführt. An diesem Punkt werden zwei äusserst problematische Aspekte der Vollzugspraxis deutlich: Zum einen zeigt sich, dass die Versicherten belegen können müssen, nicht schuldig zu sein. Sie müssen den latenten Verdacht des Missbrauchs, wie er in den restriktiven Bestimmungen zum Ausdruck kommt, mit Beweisen entkräften. Gut beraten sind deshalb diejenigen Versicherten, denen es gelingt, sich glaubwürdig als aktiv und motiviert darzustellen. Da es umgekehrt zugleich die Behörde ist, die Ferreira ein Verschulden nachweisen muss, um sie zu sanktionieren, bedeutet dies zum anderen faktisch die Nichtbeachtung der für rechtliche Verfahren geltenden Regel der Unschuldsvermutung. Das heisst aber, dass Versicherte nicht nur dann mit Sanktionen belegt werden, wenn «erkannter Missbrauch» vorliegt, zu dessen Bekämpfung der Bundesrat ihre Verschärfung rechtfertigte, sondern wegen ihres Fehlverhaltens, dem aber nicht zwingend eine Missbrauchsabsicht zu Grunde liegen muss. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn es einem Versicherten nicht gelingt, die geforderte Anzahl Stellenbewerbungen vorzulegen, obwohl er sämtliche Möglichkeiten, die sich ihm auf dem Arbeitsmarkt boten, ausgeschöpft hat. Ihn mit Sanktionen zu belegen, kann auch nicht mit der Schadensminderungspflicht begründet werden, der Versicherte unterliegen. Wenn der Grund für die geringe Anzahl Stellenbewerbungen darin besteht, dass es nicht mehr als sechs in Frage kommende Stellenausschreibungen gehabt hat, so würde es sich bei den zwei zusätzlich geforderten lediglich um des Alibi Willens getätigte Bewerbungen handeln. Auf solche zu verzichten, vergrössert den Schaden, das heisst verlängert seine Arbeitslosigkeit nicht, für den die Versicherung aufkommen muss.

Um eine Sanktionierung abzuwenden, müsste Ferreira hier nun in der Lage sein, konkrete Angaben zu ihrer Stellensuche zu machen. Obwohl sehr selbstbewusst, schlägt sie sich nicht besonders gut, wie dies bereits zuvor deutlich wurde.

K: Sind das Firmen, Arbeit— //ja genau// sind das Arbeitgeber

//F: Ich habe schon gefragt//

K: wo Sie gefragt haben, kann ich bei dir arbeiten?

F: Aber ich habe nicht gefragt direkt bei Chef. ((3))

//K: Das wäre aber notwendig//

F: Verstehst du, nur blablabla mit die Kollegen.

K: Na ja. Das ist, genügt nicht.

F: Ich weiss.

Ferreira gibt hier klein bei, obwohl sie beide gar nicht vom Selben sprechen. Keller denkt hier nur an die rechtlich zu erfüllenden Bestimmungen. Sie hingegen liefert die Bestätigung dafür, dass die von ihr unternommenen Versuche nicht ausreichen und gesteht somit ein, ohne sich der möglichen Folgen bewusst zu sein, sich falsch verhalten zu haben. Für sie besteht lediglich ein Zusammenhang zum Sachverhalt, möglichst rasch eine Stelle finden zu wollen. Darauf, wie sie konkret ihre Suche intensivieren könnte, geht Keller jedoch nicht ein. Er kann es nicht, weil er mit der Kontrolle ihres Verhaltens beschäftigt ist. Dies verunmöglicht es ihm, gemeinsam mit ihr, unbelastet vom Gedanken, was die ihm übergeordnete Instanz als Bemühung anrechnet, gedanklich sinnvolle Möglichkeiten der Stellensuche zu entwerfen. Vielmehr dient ihre Erzählung allein seiner instrumentellen Absicht, herauszufinden, ob ihr Verhalten den rechtlichen Bestimmungen entspricht. Er kann sie demnach solange nicht beratend unterstützen, als er damit beschäftigt ist, die vom Gesetzgeber und Bundesrat in Gesetz bzw. Verordnung festgeschriebenen, möglicherweise vorliegenden Pflichtverletzungen Punkt für Punkt einzeln durchzugehen.

Die beiden Funktionen Beratung und Kontrolle erweisen sich in der Beratungssituation als doppeltes, in sich widersprüchliches Mandat. Dies kommt verschärfend hinzu zur aus der Situation selbst hervorgehenden doppelten Verpflichtung der Beratenden, als Gesetzesvollstreckende gegenüber dem Gesetzgeber einerseits, andererseits als Beratende gegenüber den zu beratenden arbeitslosen Versicherten. Wegen ihres in sich widersprüchlichen Mandats erfolgt die Ausübung der beruflichen Tätigkeit nicht entlang eines darauf bezogenen ethischen Standards, sondern lediglich aufgrund persönlicher Vorlieben der Mitarbeitenden hinsichtlich Beraten und Kontrollieren und den Sympathien, den sie den jeweiligen Versicherten entgegenbringen. Es sind somit der aktivierungspolitischen Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems strukturell inhärente Gründe, die verhindern, dass in der Beratungspraxis keine eigenen Professionalitätsmassstäbe entwickelt werden können, auf die sich die Mitarbeitenden bei der Ausübung ihrer Tätigkeit beziehen könnten. Ihre doppelte, in sich widersprüchliche Funktion verunmöglicht die Herausbildung eines gemeinsamen Bezugspunktes.

Das Hin- und Herpendeln zwischen den beiden nur schwer integrierbaren Funktionen ist zugleich der Grund, weshalb das Handeln der Behörde nicht nur als willkürliches wahrgenommen, sondern auch als solches erfahren wird. Für die Versicherten ist denn auch allein die Frage entscheidend, ob sie bei der Zuteilung ihrer Beraterin oder ihres Beraters Glück oder Pech haben. Haben sie die Spielregeln einmal begriffen, werden sie stets darauf bedacht sein, glaubhaft zu machen, die Kontrollvorschriften zu befolgen, selbst dann, wenn sie die Kontrolle als einen staatlichen Akt des Misstrauens empfinden.

5 Pädagogisierung als eine mögliche Handlungsstrategie

Auf das geschilderte Handlungs-dilemma von Beraten und Kontrollieren reagieren die Beratenden und die für die Leitung der RAV zuständigen Mitarbeitenden sehr unterschiedlich. Während die einen gerade wegen des Problems der Beliebigkeit auf die Gleichbehandlung und das Prinzip der Rechtsgleichheit pochen, betonen andere den sozialen Aspekt ihrer Tätigkeit. Paradoxerweise hat die erste der beiden Varianten zur Folge, dass die Versicherten aufgrund der restriktiv ausgestalteten Bestimmungen in einem Ausmass sanktioniert werden, das in keinem Verhältnis mehr zu der damit von Parlament und Bundesrat verfolgten Absicht der Missbrauchs-bekämpfung steht. So betrug der Anteil sanktionierter Taggeld-bezügerinnen und -bezüger im Jahr 2001 in demjenigen Kanton mit der höchsten Sanktionsrate mehr als 40 Prozent und lag damit deutlich über dem ebenfalls hohen schweizerischen Durchschnitt von 17.93% (Quelle: Seco).

Als Antwort auf die an sie gestellten widersprüchlichen Erwartungen müssen die Beratenden eine Handlungsstrategie finden, mit der sie das Strukturproblem möglichst gut bewältigen können. An dieser Stelle wird nun, anhand von Ausschnitten aus einem weiteren Beratungsgespräch, ein für die Bewältigung dieses Strukturproblems typisches Handlungsmuster vorgestellt, mit Hilfe dessen dies besonders gut gelingt. Dabei handelt es sich um die Strategie des Pädagogisierens, die eine Beurteilung des Verhaltens der versicherten Person ausgehend von einem moralisch übergeordneten Standpunkt aus erlaubt, unter Inanspruchnahme, vorausgesetzt die Darbietung gelingt, dies in wohlmeinender Absicht zu tun.

Beim ausgewählten Gespräch handelt es sich um die erste Begegnung zwischen der Beraterin Brigitte Marti (M), 53 Jahre alt, und Luis Fernandez (F), 26 Jahre alt. Fernandez ist erst seit kurzem arbeitslos.

M: Ich habe ja auch keine Veranlassung, irgendetwas zurückzufragen // mh//. Weil //mh// Sie haben ja Ihr Ziel erreicht.

F: Mhm. (lachend) .. Sie können schon //ja//.

In diesem Ausschnitt macht die Beraterin Brigitte Marti ihre Kontrollfunktion explizit und zwar im Zusammenhang mit dem zuvor besprochenen Thema, wie es zu seiner Kündigung gekommen ist. Hier zeigt sich nun, dass seine Erzählung, die Probezeit nicht bestanden zu haben, nur insofern auf ihr Interesse stösst, ob diese auch tatsächlich der Wahrheit entspricht. Es gäbe jedoch Grund genug, weshalb sie sich dafür interessieren müsste, hatte Fernandez doch bereits vor der erwähnten Probezeit in diesem Betrieb gearbeitet. Die Probezeit war Folge einer Änderungskündigung, mit der zwischen ihm und dem Arbeitgeber eine neue vertragliche Basis geschaffen wurde, die nicht nur schlechtere Arbeitsbedingungen vorsah, sondern bei der seine Weiterbeschäftigung neu an eine zu erzielende Umsatzvorgabe geknüpft wurde. Weil es ihm nicht gelang, diesen Umsatz zu erzielen, wurde er noch während der Probezeit entlassen. Die Beraterin hätte sich schon nur deshalb dafür interessieren müssen, welches die Praktiken dieser Firma sind, weil die Arbeit in einem Betrieb, der Änderungskündigungen vornimmt, gemäss Arbeitslosenversicherungsgesetz als unzumutbar gilt (AVIG Art. 16 Abs. 2 Bstb.h.). Folglich dürfte sie keinem der von ihr betreuten Versicherten zumuten, in diesem Betrieb zu arbeiten. Umso wichtiger wäre es also, dass sie hier die Gelegenheit nutzen würde, um sich über dessen Geschäftspraktiken zu erkundigen.

Anhand dieses Beispiels gelangt zum Ausdruck, dass sich die öffentliche Arbeitsvermittlung in einem Spannungsfeld gegensätzlicher Interessen von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden befindet. Das ist auch bei der Bemerkung von Marti, dass sie «zurückfragen» könnte, der Fall, was faktisch bedeutet, dass sie die von Fernandez erzählte Geschichte anhand der Aussage der für die Anstellung von Fernandez im Betrieb verantwortlichen Person überprüfen würde. Falls dann Aussage gegen Aussage stehen würde, wem wollte sie Glauben schenken? Es ist angesichts der erwähnten Folgen für den Betrieb kaum anzunehmen, dass jener den von Fernandez geltend gemachten Sachverhalt gegenüber der RAV-Beraterin bestätigen würde.

Wie wir wissen, ist es gar nicht so weit gekommen, weil die Beraterin explizit auf eine weitere Überprüfung der von ihm gemachten Angaben verzichten wollte. Im Grunde würde die Abklärung, ob die Entlassung eigens verschuldet ist, sowieso in den Kompetenzbereich der Arbeitslosenkassen fallen. Versicherte, die Anlass zu ihrer Kündigung geben, müssen mit Leistungskürzungen im Umfang von bis zu sechs Wochen rechnen. Dennoch kümmern sich auch viele der Mitarbeitenden der RAV um die gemachten Angaben zum Kündigungsgrund, allerdings nicht immer nur zu Ungunsten, sondern manchmal auch zu Gunsten der Versicherten. Dies tut normalerweise offenbar auch Marti. Darauf lässt ihre Ankündigung schliessen, auf eine weitere Überprüfung zu verzichten. Mit dieser Unterlassung erweist sie Fernandez ihre Gunst, die er sich durch gutes Betragen verdient hat, indem er, wie von ihr erwähnt, «sein Ziel» schon erreicht hat. Fernandez seinerseits scheint ab ihrem Gunstbeweis eher belustigt denn beeindruckt zu sein.

Dies zeigt sich darin, als er sagt, sie könne ruhig nachfragen. Er ist überzeugt von seiner Unschuld, weil er sehr wohl weiss, dass nicht er sich etwas zu Schulden kommen liess, sondern der Betrieb. Marti beurteilt sein Verhalten derweilen ausgehend von einer allgemeinen Wertvorstellung, losgelöst von der konkret vorliegenden Problematik.

Was Marti mit «seinem Ziel» genau meint, wurde bereits zu einem früheren Zeitpunkt des Gesprächs klar:

M: Bravo. Was haben Sie gefunden?

F: Als irgendwie Sachbearbeiter, technischer Sachbearbeiter.

M: Als technischer Sachbearbeiter, okay. Wunderbar. Dann haben Sie ja das Ziel erreicht (lachend), bevor sie mich kennen gelernt haben.

F: Ja, das ist auch mein Ziel gewesen, ja.

Die Beraterin lobt den Versicherten dafür, dass er eine Stelle gefunden hat. Wunderbar ist, dass er «das Ziel» erreicht hat, noch bevor er zum ersten Mal bei ihr in der Beratung gewesen ist und somit Gelegenheit erhalten hat, sie kennen zu lernen. Einerseits verknüpft sie das Ziel mit ihrer Person, andererseits setzt sie voraus, dass jenes nicht nur für sie, sondern sie beide gilt, indem sie «das» und nicht «mein» Ziel sagt. Zudem handelt es sich nicht um eines von vielen, würde sie doch ansonsten «ein» Ziel sagen, sondern um den Grund ihrer Begegnung schlechthin. Da sie in diesem Zusammenhang erwähnt, dass Fernandez bereits eine Stelle gefunden hat, wird deutlich, was es beinhaltet, nämlich dass er eine Stelle findet. Marti stellt nun also das zum Zeitpunkt der Erhebung nur vom Seco vorgegebene und seit der dritten Revision des AVIG (2002) im Zweckartikel vom Gesetzgeber verankerte Ziel der «raschen und dauerhaften Eingliederung», dessen Realisierung sie aufgrund ihrer Vollzugsfunktion anstreben soll, als ein gemeinsam mit Fernandez verfolgtes dar. Darin zeigt sich ihre pädagogische Absicht. Ihr tatsächliches Ziel ist es somit, dass die möglichst rasche «Eingliederung» auch sein Ziel ist. Weil es nun aber Fernandez ganz alleine erreichte, verdient er sich hier ganz besonders ihre Anerkennung, obwohl es ihm nicht auf Anhieb gelingt, die genaue Bezeichnung für seine künftige berufliche Tätigkeit anzugeben, was, nur ganz nebenbei bemerkt, darauf hindeutet, dass diese für ihn nicht von besonders grosser Bedeutung ist. Marti erweckt durch ihr Lob den Eindruck, als würden es nur die wenigsten schaffen, was ihm gelungen ist: das Ziel ohne ihre Hilfe zu erreichen. Bekommen diese Versicherten umgekehrt ihre Missachtung zu spüren, gerade weil sie auf ihre Beratung angewiesen sind und somit in Anspruch nehmen, was ihre Funktion letztlich rechtfertigt?

Interessant ist seine Reaktion danach. Indem er sagt, dass sei auch sein Ziel gewesen, schafft er zwischen sich und Marti Distanz. Sie hat ein Ziel, und er hat ein Ziel. Fernandez versucht damit, sich ihrem Zugriff auf seine Autonomie zu entziehen. Der Versuch besteht darin, dasselbe Ziel wie die ihn pädagogisierende Instanz zu verfolgen. Er stellt sich somit als braver und gleichzeitig initiativer Schüler dar, der ihre erzieherischen Massnahmen gar nicht erst benötigt. Seine Reaktion ist insofern von Trotz geleitet, als er ihr damit vor Augen führt, dass es vor allem für ihn wichtig ist, eine Stelle gefunden zu haben, offenbar auch dann, wenn ihn der Inhalt der Arbeit nicht besonders begeistert. Die Behörde, so die Botschaft, sollte sich am besten gar nicht darum zu kümmern brauchen. Der Haken bei seiner Strategie ist allerdings, dass er damit gleichzeitig den Anspruch aufgibt, von der Behörde auch dann als erwachsener Mensch respektiert zu werden, wenn er nicht dieselben Ziele verfolgt wie sie.

6 Professionalisierungsbedarf

Der doppelte Professionalisierungsbedarf der Beratungspraxis, sowohl hinsichtlich der Kontroll- wie der Beratungspraxis, tritt bei der Analyse dieser Gesprächsausschnitte nochmals in aller Deutlichkeit hervor: Beraten könnte die Beraterin den Versicherten deshalb nicht, weil sie durch die Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion daran gehindert ist, sachlich-rational auf die Ausführungen des Versicherten einzugehen. Da sie die Kontrollfunktion dahingehend wahrnimmt, dass sie das Handeln ihres Gegenübers aufgrund eines ihm übergeordneten moralischen Standpunktes beurteilt, hat dies zudem zur Folge, dass sie mit der Prüfung der Erfüllung der einzelnen Vorschriften einen etwas willkürlichen Umgang pflegt. Die Wahrung des Prinzips der Gleichheit vor dem Gesetz erweist sich damit als problematisch, müssten doch die Bestimmungen bei allen Personen gleich, wenn auch angemessen zur Anwendung gelangen und nicht abhängig davon, ob die Betroffenen einen guten oder schlechten Eindruck hinterlassen. Dadurch erweist sich die hier vorliegende Praxis nicht nur hinsichtlich der Einlösung des Beratungsanspruchs als professionalisierungsbedürftig, sondern auch in Bezug auf den Gesetzesvollzug. Bei beiden Handlungsmodi bildet das jeweilige Verstehen des konkret vorliegenden Falles die unabdingbare Voraussetzung für dessen angemessene Behandlung.

Insbesondere jemanden zu beraten, erfordert eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Situation des Gegenübers, was wiederum dasjenige instrumentelle Verhältnis verunmöglicht, wie es der Kontrolle eigen ist. Die Erteilung von Ratschlägen erfordert die Rekonstruktion der konkret vorliegenden Lebenssituation, in der sich die zu beratende Person befindet. Dies führt zwingend zur Anerkennung von Schwierigkeiten, die bei der Stellensuche auftreten, was bedeuten kann, dass die

Gründe für die Nicht-Befolgung der in Gesetz und Verordnung formulierten Verhaltensvorschriften verstehbar werden und damit nicht mehr sanktionierbar sind, möchte die Person, welche die Beratung durchführt, weiterhin glaubwürdig bleiben. Dies bedeutet umgekehrt, dass die faktische Durchführung einer Beratung die Gleichbehandlung verunmöglicht, wie sie bei der Gesetzesanwendung nötig wäre. Letztlich stellt sich die Entflechtung als strukturell notwendige Bedingung heraus, um die beiden Aufgabenbereiche, die Beratung und die Rechtspflege, zu professionalisieren, dies obwohl die Klientinnen und Klienten in einer im Auftrag des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit (heute Seco) von Publicom AG und der M.I.S. Trend SA durchgeführten telefonischen Repräsentativbefragung der Qualität der RAV und ihren Angeboten in vielen Punkten ein durchaus positives Zeugnis ausstellten. Einen Hinweis auf den analysierten Strukturkonflikt gibt dagegen eine von Studierenden an der Universität Bern bei Andreas Diekmann durchgeführte standardisierte Befragung einer Zufallsstichprobe von 702 aus einer Grundgesamtheit von 5543 registrierten Arbeitslosen des RAV Bern. Die Autorin und die Autoren stellten fest, dass die Beraterinnen und Berater in der Beurteilung zwar relativ gut abschlossen (Bieri, Krebs, Oetterli, 1999, 20). Anders verhalte es sich hingegen bei der Wahrnehmung des RAV als Behörde. Sie führten diesen Befund darauf zurück, dass «die BefragungsteilnehmerInnen bei der Bewertung zwischen individuellen Bemühungen der RAV-Angestellten und der Einschätzung des RAV als Behörde unterscheiden». Die Autorin und die Autoren vermuten deshalb, dass «die Aufgabenparallelität des RAV, Betreuung und Beratung einerseits, Kontrolle und Sanktionsverfügungen andererseits, von den Stellensuchenden dementsprechend differenziert wahrgenommen wird». Dies würde im Übrigen auch erklären, weshalb bei der Befragung durch Publicom und M.I.S. Trend trotz der positiven Beurteilung der Dienstleistung eine Mehrheit der Befragten (33%) angab, sich dem «administrativen Apparat» gegenüber wehrlos zu fühlen (Publicom AG, M.I.S. TREND SA, 1998, 46).

Für eine Beratung, die über die Tipps zur Stellensuche auf dem Arbeitsmarkt hinausgehen soll, sind nicht nur eine klare Entflechtung von Beratungs- und Kontrollfunktion nötig, sondern darüber hinaus institutionelle Rahmenbedingungen, welche die Bildung eines therapeutischen Arbeitsbündnisses ermöglichen, wie es Ulrich Oevermann in der von ihm revidierten soziologischen Professionalisierungstheorie definiert (Oevermann, 2000, 135). Grundlegend für ein solches Arbeitsbündnis ist, dass es freiwillig eingegangen wird. Der freiwilligen Inanspruchnahme steht jedoch der Zwangscharakter der Einrichtung entgegen. Hinzu kommen zwei weitere Gründe, weshalb die Mitarbeitenden der RAV vielfach nicht in der Lage sind, die für eine professionalisierte Beratungstätigkeit notwendige Operation rekonstruktiven Fallverstehens, in Verbindung mit der dafür notwendigen Wissensanwendung, vorzunehmen: Einerseits werden sie aufgrund der beschriebenen, an ihre Funktion gekoppelten widersprüchlichen Anforderungen

strukturell daran gehindert, den während der Beratungssituation ihnen durch die Versicherten geschilderten Fall in seiner Logik zu verstehen. Andererseits bringen sie aufgrund der nur kurzen berufsbegleitenden Ausbildung zur oder zum «Personalberater/in mit eidgenössischem Fähigkeitsausweis» durch das Seco nicht immer das dafür notwendige Wissen mit. Jenes muss aber im Grunde umfassend sein, da während der Beratung sehr unterschiedliche Themenkreise berührt werden. Der Beratungsqualität förderlich wäre zudem, wenn die Beratenden selbst über eine einigermaßen gesicherte berufliche Position verfügen würden, damit sie nicht durch die Abwehr ihrer eigenen, mit den geschilderten Problemen verbundenen Ängste daran gehindert werden, diese ernst zu nehmen.

7 Problematische Folgen

Mit der Strategie des Pädagogisierens wurde eine der möglichen Handlungsstrategien vorgestellt, bei der es besonders gut gelingt, die widersprüchlichen Handlungsanforderungen glaubwürdig zu integrieren. Für dieses Gelingen wird allerdings ein hoher Preis bezahlt, der darin besteht, dass die Versicherten während der Beratungsgespräche nicht den erwachsenen Menschen gebührenden Respekt erfahren. Zum selben Ergebnis ist Richard Sennett im Zusammenhang mit der Sozialhilfe in den USA gelangt. Er führt den Mangel an Respekt letztlich auf die bezüglich der sozialen Realität «naiven» Reformvorstellungen zurück, wie sie in den letzten Jahren zum Tragen gekommen sind (Sennett, 2002, 187). Nicht zuletzt dank des Instrumentes der Exklusion könne die «fordernde Sozialpolitik» eine Erziehungsfunktion übernehmen, schreiben Christian Lahusen und Carsten Stark (Lahusen, Stark, 2003, 370). Sie halten den aktivierenden Sozialstaat für einen Versuch, gemeinschaftliche Wertbindung herzustellen, sowohl bei den Exkludierten selbst, die ihren Pflichten nachkommen, aber auch durch deren Erwartungen an die Inkludierten. Es fragt sich allerdings, ob dieser Versuch auf die Dauer nicht an der Tatsache scheitern muss, dass den von Exklusion bedrohten, und das sind heute fast alle Inkludierten, sehr wohl bewusst ist, dass ihre eigene Bedrohung weniger von ihrem eigenen Handeln, auf das sich die Erziehungsfunktion bezieht, als der aktuellen wirtschaftlichen Lage abhängt.

Dass die moralische Berechtigung des Leistungsbezugs in der Arbeitslosenversicherung heute nicht mehr nur an die Einzahlung von Beiträgen geknüpft ist, sondern neu an gewisse Wohlverhaltenstandards, impliziert, dass die Arbeitslosigkeit selber verursacht und eine Bearbeitung der arbeitslosen Personen durch den Staat deshalb legitim ist. Die Versicherten werden deshalb in der institutionellen Praxis der Arbeitslosenversicherung gewissermaßen mit einem strukturell darin verankerten und deshalb generalisierten Misstrauen konfrontiert. Was in politischer Hinsicht ursprünglich zur Vermeidung von Fehlanreizen gedacht, erweist sich in der

Vollzugspraxis als restriktive Verhaltenskontrolle, die nicht nur über das eigentliche Ziel hinausgeht, indem sie Unterordnung erzwingt, sondern durch die Umkehrung der Beweislast gegen die von der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierte Verfahrensregel der Unschuldsvermutung verstösst. Auch zu prüfen wäre, ob mit den Weisungen, sich auf bestimmte Stellen zu bewerben und diese auch anzunehmen, nicht das Grundrecht auf die in von der Verfassung garantierte freie Ausübung einer beruflichen Tätigkeiten (BV Artikel 27, Absatz 2) verletzt wird. Zwar sind die Kriterien der Zumutbarkeit für die Zuweisung einer Stelle im Gesetz klar geregelt. Doch mit der Zwischenverdienstregelung, bei deren Inanspruchnahme die Arbeitslosenversicherung die dem Versicherten entstehende Differenz zwischen Lohn und Versicherungsleistung überbrückt, wird jeder Lohn zumutbar, solange er als branchenüblich gilt.

Da sich die Erwartungen des Gesetzgebers insbesondere auf das Verhalten der Versicherten auf dem Arbeitsmarkt beziehen, bedeutet deren Akzeptanz durch die Versicherten das Eingeständnis, sich selbst als nicht in der Lage zu erachten, darüber entscheiden zu können, welches für sie die besten Mittel sind, um eine Stelle zu finden. Dieses erzwungene Eingeständnis gilt es für die Versicherten mit einer Strategie der Selbstdarstellung zu vereinbaren, die es ihnen ermöglicht, ihre Selbstachtung zu wahren. Hierfür greifen sie auf gesellschaftlich bewährte Muster zurück, um nicht zu sagen Klischees wie die Selbstdarstellung als umtriebige Arbeitskraftunternehmerin, gewiefter Rhetoriker, Bittende, den braven Schüler und die zur Stellensucherin ausgebildete Arbeitslose. Paradoxerweise reproduzieren die Versicherten durch ihr Spiel genau das, was der für die Aktivierungspolitik typischen Absicht, die durch Unterstützungsleistungen passiv gewordenen Individuen zu aktivieren und damit so genannte Fehlanreize zu vermeiden, als kulturell geprägte Vorstellung zu Grunde liegt, nämlich dass Individuen grundsätzlich strategisch und nur auf ihren unmittelbaren Vorteil bedacht handeln. Aufgrund des ihnen durch die Umkehr der Beweislast abgeforderten strategischen Handelns sind sie daran gehindert, ihre tatsächlichen Probleme offen darzulegen. Dies zu tun, wäre aber umso wichtiger, da es sich beim RAV um die erste Anlaufstelle handelt, mit der von sozialem Abstieg und Armut bedrohte Menschen in Kontakt treten.

Obwohl es Ziel jeglicher Aktivierungspolitik ist, «Eigenverantwortung» zu stärken, wird bei der Analyse der Beratungsgespräche deutlich, dass die Versicherten die normalerweise für den Verkauf ihrer Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt wahrgenommene Verantwortung abgeben, indem sie ihre Bemühungen darauf konzentrieren, der Behörde gegenüber den Eindruck zu erwecken, den Vorgaben entsprechend zu handeln, auch wenn sie diese auf ihre eigene Situation bezogen als nicht sinnvoll erachten. Das Problem bei der Realisierung aktivierungspolitischer Politikansätze besteht somit weniger in der Ausrichtung der Politik an einer normativen Vorstellung der idealen, weil uneingeschränkt mobilen und flexiblen

Arbeitskraft, die sich mit der Realität deshalb nicht in Übereinstimmung bringen lässt, weil damit den spezifischen Anforderungen der einzelnen Arbeitsmärkte keine Rechnung getragen wird, sondern vielmehr in den Mitteln, die der aktivierende Staat ergreift, um arbeitslose Individuen an dieses Ideal anzupassen.

Wenn für die Bearbeitung der von Exklusion bedrohten Menschen durch den aktivierenden Staat auch Druck- und Zwangsmittel zur Anwendung kommen, wie dies bei der Arbeitslosenversicherung in der Schweiz heute der Fall ist, dann sprechen Rik von Berkel und Iver Hornemann Møller von einem paternalistischen Ansatz innerhalb des Spektrums aktivierungspolitischer Reformvorstellungen in der EU (Berkel, Hornemann Møller 2002, 54). Dabei handelt es sich um einen von vier, der von ihnen herauskristallisierten Ansätze. Am weitesten von der paternalistischen Spielart aktivierungspolitischer Reform entfernt befindet sich wohl der ebenfalls von ihnen erwähnte Ansatz, bei dem die Forderung nach der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens im Vordergrund steht, um damit die Voraussetzung der vielfach geforderten Eigeninitiative erst zu schaffen.

Dass nun ausgerechnet bei einem von Esping-Andersen als liberal bezeichneten wohlfahrtsstaatlichen Modell die paternalistische Variante zum Zug kommt, ist weiter nicht verwunderlich. Schliesslich ist dasselbe Muster aus den USA hinreichend bekannt. Die Favorisierung der dafür typischen Verschränkung von liberalen Absichten mit autoritären Mitteln, ist jedoch an keine politische Partei gebunden. Wirksam wird das Muster dank einer starken kulturellen Verankerung der Arbeitsethik, ansonsten das Rezept, dass vor allem Arbeit gegen Arbeitslosigkeit helfen soll, wohl kaum die nötige Überzeugungskraft hätte gewinnen können. Ins Gewicht fällt für die Schweiz sicher auch der Umstand, dass die wichtigsten aktivierungspolitischen Instrumente bereits bekannt waren, bevor es das Etikett «Aktivierungspolitik» überhaupt gab, so auch die Möglichkeit, den Leistungsanspruch gänzlich zu entziehen. Diese Möglichkeit bestand sogar bereits als die Versicherung noch auf freiwilliger Basis erfolgte (Hug, 1986, 44). In der Schweiz konnte demnach an eine bestehende Tradition der Disziplinierung arbeitsloser Menschen angeknüpft werden. Weil sich, so Peter Hug, das Eidgenössische Arbeitsamt für Arbeitslosenfürsorge in den 1920er Jahren nicht sicher gewesen sei, wie die gerichtlichen Instanzen auf eine solche Praxis reagieren würden, bestand hinsichtlich der Anwendung dieses Grundsatzes jedoch grosse Zurückhaltung. Zuerst blieb die Regelung auf Jugendliche beschränkt. Mit dem Gesetz vom 17. Oktober 1924, in dessen Rahmen die Subventionierung der Arbeitslosenkassen durch den Bund geregelt wurde, konnten neu auch diejenigen von den Leistungen ausgeschlossen werden, die Arbeitslosigkeit selber verschuldet oder die Kontrollvorschriften nicht erfüllt hatten. Doch im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit in den 1930er Jahren, sei dies, so Jacqueline Chopard, als zu weit gehend empfunden worden, weshalb diese Politik aufgegeben und das Prinzip der Sperrtage eingeführt worden sei (Chopard, 1998, 6). Erst in den 1990er Jahren

sollten sowohl die Sperrtage wie der Entzug des Rechtsanspruchs in der Praxis zu ihrem vollen Durchbruch gelangen. Im Zuge der zweiten Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (23. Juni 1995) wurde die Anzahl möglicher Sperrtage sogar noch erhöht.

8 Fazit

Die sich in der im Rahmen der Arbeitslosenversicherung verfolgten Aktivierungspolitik manifestierende neue Architektur wohlfahrtsstaatlichen Handelns erweist sich bei genauerer Betrachtung als autoritär, pädagogisierend und dem demokratischen Rechtsstaat nicht adäquat, insbesondere auf der konkreten Handlungsebene der Vollzugspraxis, in der direkten Begegnung von Staat und Individuum. Menschenrechte können nicht Belohnung für Wohlverhalten sein. Zwar erfolgt die staatliche Steuerung der zu bearbeitenden Subjekte indirekt, es ist ihnen selbst überlassen, ob sie Sanktionen in Kauf nehmen wollen oder nicht. Doch sie müssen über die nötigen Ressourcen verfügen und den Mut aufbringen können, ihre soziale Sicherung aufs Spiel zu setzen, wenn sie ihre Autonomie wahren und ihr Grundrecht auf die Wahl einer wirtschaftlichen Betätigung wahrnehmen wollen. Entpuppt sich damit die neue Funktion des Staates in der Arbeitslosenversicherung als Form eines sozialpolitischen Autoritarismus, wie ihn Ralf Dahrendorf als Folge des Aufstiegs einer neuen globalen Klasse beschrieben hat, die sich nur wenig um die Bedeutung demokratischer Einrichtungen schert? (Dahrendorf, 2000, 1067)

Ob es gezielte Absicht ist, im Zeichen der Bekämpfung von Missbrauch nicht nur auf die Schwächsten, sondern auch auf die Mitte der Gesellschaft zu zielen, oder bloss paradoxe Folge des krampfhaften Festhaltens am Ideal der Vollbeschäftigung, lässt sich allein auf der Basis dieser Studie nicht beantworten. Mit der Politik der Aktivierung ist es dem Gesetzgeber bei der Arbeitslosenversicherung jedoch gelungen, die einstige Verantwortung des Staates für Vollbeschäftigung an die von Arbeitslosigkeit betroffenen Individuen zu delegieren, allerdings unter Inkaufnahme des Risikos, damit ein Klima des Misstrauens gegenüber arbeitslosen Menschen zu schaffen.

Der in der Arbeitslosenversicherung idealtypisch verwirklichte Anreizstaat ist insofern als strafender Sozialstaat zu bezeichnen, als dass mit der Reform die Frage der individuellen Schuld, und zwar nicht allein in Bezug auf die Verursachung eigener Arbeitslosigkeit, sondern auch die Nicht-Einhaltung vorgegebener Verhaltensstandards, zu einem zentralen Kriterium für die Berechtigung sozialer Absicherung wurde. Für den «strafenden Sozialstaat» wäre demnach also nicht nur typisch, dass der Rückzug des Staates aus der sozialen Wohlfahrt zwangsläufig zu einer Kriminalisierung des Elends und damit zu Mehrkosten im Strafvollzug führt, wie dies Loïc Wacquant geltend macht (Wacquant, 1998). Als zusätzliche

typische Eigenschaft des strafenden Sozialstaats tritt hier der Aspekt zutage, dass damit rückgängig gemacht wird, was mit der Durchsetzung des Risikobegriffs einst einherging, nämlich dass mit der Einführung von Sozialversicherungen die individuelle Schuldfrage fortan ausschliesslich der Strafgerichtsbarkeit zufiel (Eckwald, 1993, 455 ff). Glück und Unglück waren von der Frage des Verschuldens losgekoppelt worden. Mit den neu durch den aktivierenden Staat an die Versicherten gestellten normativen Handlungsanforderungen wird das Verschulden erneut für Bereiche ausserhalb der Strafgerichtsbarkeit relevant. Dies stellt insbesondere die für den Gesetzesvollzug verantwortliche Behörde vor unlösbare Handlungsprobleme. Entsprechend gross ist denn auch der Professionalisierungsbedarf sowohl hinsichtlich ihrer Beratungstätigkeit wie des Rechtsvollzugs.

9 Literaturverzeichnis

- Armingeon, Klaus und Michelle Beyeler (2003), Little contention: Switzerland and the OECD, in: Klaus Armingeon und Michelle Beyeler, ed., *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 139–168.
- Bieri, Regula; Markus Krebs und Dominik Oetterli (1999), *Erwerbslosigkeit und Stellensuche aus der Sicht der Betroffenen. Bewertung und Beurteilung der Dienstleistungen des Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums Bern*. Seminararbeit am Institut für Soziologie, Universität Bern, unveröffentlichtes Manuskript.
- Bongartz, Thomas und Klaus Gröhnke (1997), *Soziale Isolation bei Langzeitarbeitslosen? Eine netzwerkanalytische Betrachtung*, in: Gabriela Klein und Hermann Strasser, Hg., *Schwer vermittelbar. Zur Theorie und Empirie der Langzeitarbeitslosigkeit*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 197–219.
- Botschaft des Bundesrates zur zweiten Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) vom 29. November 1993, in: *Bundesblatt* Nr. 5, 1, 146, 8.2.1994. Bern, 340–384.
- Braun, Rudolf (1970), *Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz*, Zürich, Eugen Rentsch Verlag.
- Castel, Robert (2000 [1995]), *Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*, Konstanz, Universitätsverlag.
- Chopard, Jacqueline (1998), Die Einstellung in der Anspruchsberechtigung. Art. 30/30a AVIG unter Berücksichtigung des Übereinkommens Nr. 168 der IAO. Diss., *Schriften zum Sozialversicherungsrecht*, Band 4, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Dahrendorf, Ralf (2000), Die globale Klasse und die neue Ungleichheit, *Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, 11, 54, 1057–1068.
- Eckwald, François (1993), *Der Vorsorgestaat*. Frankfurt, Suhrkamp.
- Esping-Andersen, Gøsta (1998), Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: Stephan Lessenich und Ilona Ostner, Hg., *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat aus vergleichender Perspektive*. Frankfurt/New York, Campus, 19–56.
- Esping-Andersen, Gøsta (2004), Die gute Gesellschaft und der neue Wohlfahrtsstaat, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 1–2, 50, 189–210.
- Froschauer, Ulrike und Manfred Lueger (2003), *Das qualitative Interview*, Stuttgart, Facultas.

- Giriens, Pierre-Yves und Julien Stauffer (1999), Deuxième révision de la loi sur l'assurance-chômage: genèse d'un compromis, in: André Mach, ed., *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*, Zürich: Seismo, 105–143.
- Goffman, Erving (1994 [1982]), Die Interaktionsordnung, in: ders., *Interaktion und Geschlecht*. Frankfurt a. M./New York, Campus, 50–104.
- Hug, Peter (1986), *Die Entstehung der Massnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme von Arbeitslosen. Ein Beitrag zur Geschichte des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz*, Seminararbeit in Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Universität Bern, Bern, unveröffentlichtes Manuskript.
- Künzi, Kilian und Markus Schärer (2004), «Wer zahlt für die Soziale Sicherheit und wer profitiert davon?», Zürich, Rüegger.
- Kutzner, Stefan (2001), Sozialstaat ohne Solidarität. Bismarcksche Sozialreform und Deutscher Sonderweg, in: Roland Becker, Andreas Franzmann, Axel Jansen, Hg., *Eigeninteresse und Gemeinwohlbindung. Kulturspezifische Ausformungen in den USA und Deutschland*, Konstanz, Universitätsverlag, 155–171.
- Lahusen, Christian und Carsten Stark (2001), Integration: Vom fördernden und fordernden Wohlfahrtsstaat, in: Stephan Lessenich, Hg., *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*. Frankfurt, Campus, 33–371.
- Lemke, Thomas (2001), Gouvernamentalität, in: Marcus S. Kleiner, Hg., *Michel Foucault. Eine Einführung in sein Denken*, Frankfurt/New York, Campus, 108–122.
- Marshall, Thomas H. (1992), *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt, Campus.
- Merrien, François-Xavier (2000), *L'État-providence*, Paris, Presse Universitaire de France.
- Monachon, Jean-Jacques (2002), Le plan Beveridge et les débats sur la sécurité sociale en Suisse entre 1942 et 1945, in: Hans-Jörg Gilomen, Sébastien Guex und Brigitte Studer, Hg., *Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert*, Zürich, Chronos, 321–329.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study. Facts – Analysis – Strategies*, Paris, OECD Publications.
- OECD (1996), *Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz*, Deutsche Übersetzung der OECD-Studie «Politique du marché du travail en Suisse», Hg. v. BIGA, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik, 7, Bern.
- Oevermann, Ulrich (2000), Die Methode der Fallrekonstruktion in der Grundlagenforschung sowie der klinischen und pädagogischen Praxis, in: Klaus Kraimer, Hg., *Die Fallrekonstruktion. Sinnverstehen in der sozialwissenschaftlichen Forschung*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 58–156.
- Publicom AG/M.I.S. und TREND SA (1998), *Qualitätsbeurteilung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Telefonische Repräsentativbefragung von Stellensuchenden und Unternehmungen*. Im Auftrag des BWA, Bern, BWA.
- Sennett, Richard (2002), *Respekt im Zeitalter der Ungleichheit*, Berlin, Berlin Verlag.
- Tabin, Jean-Pierre (1996), Les Travaux et les jours, in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte*, 1, 2, 50–63.
- Van Berkel, Rik und Iver Hornemann Møller (2002), *Active Social Policies in EU. Inclusion through participation?* Bristol: Policy Press.
- Wacquant, Loïc (1998), *La tentation pénale en Europe, Actes de la recherches en sciences sociales*, 124, Paris, Seuil, 3–6.

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

Monica Battaglini* et Olivier Giraud**

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

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

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

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

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

1 Subside n°4043-58312, PNR 43 FNRS.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 L'ambivalence des objectifs de la LACI

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Quatre modèles de mise en œuvre cantonale

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

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

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

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

Tableau 1 : Réintégration et Contrôle

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

2.3 Classification des cantons

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Configuration du réseau et mise en œuvre

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

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

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

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

Orientation politique du réseau et mise en œuvre

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

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

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

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

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

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

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

parlementaire et ne bénéficient pas d'un accès direct au réseau de pilotage et de mise en œuvre. Cette structure des relations va de pair avec une culture politique cantonale plutôt modérée et axée sur le consensus.

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

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

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

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

Dans ces trois cantons, nous avons relevé la présence d'une tradition syndicale bien qu'à des degrés divers d'importance et de capacité d'influence. A Genève, les syndicats sont considérés comme des partenaires incontournables et jouissent de relais parlementaires importants qui leur permettent de transférer le conflit sur le plan politique lorsqu'il n'est pas (plus) possible de le résoudre par les contacts directs avec l'administration. Au Tessin et à Fribourg, le rôle des syndicats est moins déterminant qu'à Genève mais leur présence et leur possibilité de s'exprimer sur la scène politique limite les possibilités d'interpréter la mise en œuvre dans le sens du contrôle.

Dans ces cantons, la présence syndicale s'accompagne d'une « culture politique » caractérisée par une sensibilité aux aspects sociaux des politiques publiques. Les résultats de ces cantons aux votations fédérales portant sur des projets à caractère social sont régulièrement nettement en dessus de la moyenne fédérale. Le deuxième élément qui a trait à la culture politique concerne la configuration du pouvoir dans les systèmes politico-administratifs de ces cantons caractérisés par une forte présence de forces de gauche et/ou démocrate-chrétienne. Ces forces

politiques ont tendance à promouvoir une vision sociale de la mise en œuvre des politiques publiques et tout particulièrement des enjeux liés au marché du travail.

La présence syndicale doublée d'une vision plus sociale de l'action publique constituent des éléments déterminants de l'orientation de la mise en œuvre dans les cantons qui adoptent une stratégie de mise en œuvre partielle axée sur la réinsertion.

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

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

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

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

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

5 Conclusion

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

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

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

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

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

6 Références bibliographiques

- Battaglini, Monica, Bruttin, Alexis (1997), Le champ de l'aide aux chômeurs à Genève, papier présenté au congrès ASSP, Balsthal 13-14 novembre 1997.
- Battaglini, Monica, Bruttin, Alexis (1998), Aide aux chômeurs : la collaboration public-privé A Genève et Annemasse, *Repère* 21, 43-44.
- Battaglini, Monica, Giraud, Olivier (2003), Policy Styles and the Swiss Executive Federalism : Comparing Divergent Styles of Policy Implementation of the Federal Law on Unemployment, *Revue Suisse de Science Politique*. Numéro Spécial Fédéralisme; Adrian Vatter & Sonja Wälti, (Eds.), 2/3, 9, 285-308.
- Benz, Arthur, Fürst, Dietrich (2002), Policy learning in Regional Networks, *European Urban and Regional Studies*, 9 (1), 21-35.
- Commaille, Jacques, Jobert, Bruno (1998), La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de régulation, in: Jacques Commaille et Bruno Jobert, Ed, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 11-32.
- Dowding, Keith (1995), Method or metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach, *Political studies*, 45, 136-158.
- Dowding, Keith (2001), There Must be End to Confusion : Policy network, intellectual fatigue, and the need for political science methods, *Political studies*, 49, 89-105.
- Evans, Mark (2001), Understanding Dialectics in Policy Network Analysis, *Political studies*, 49, 542-550.
- Frayssinet, Jacques (1998), *Le chômage*, Paris: La découverte.
- Hassenteufel, Patrick (1995). Do Policy Networks Matter? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction, in: Patrick Le Gales et Mark Thatcher, Ed, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris : L'Harmattan.
- Knoke, Davide, Pappi, Franz-Urban, et al. (1996). *Comparing Policy Networks Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kriesi, Hanspeter, (1996) *Le système politique Suisse*, Paris : Economica.
- Kriesi, Hanspeter, Jegen, Maja (2001), The Swiss Energy Policy Elite : the actor constellation of a policy domain in transition, *European Journal of Political Research* 39, 251-287.
- Le Gales, Patrick (2001) Urban Governance et Policy Networks : On the urban political boundedness of policy networks, A french case study, *Public administration*, 79(1), 167-184.
- Le Galès, Patrick, Thatcher, Mark, Ed (1995), *Les réseaux de politique publique : débat autour des «policy networks»*, Paris : L'Harmattan.
- Leupold, Thomas, Sousa-Poza, Alfonso (1997), Bildungsorientierte Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz: theoretische, institutionelle und instrumentelle Aspekte, St-Gallen: Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen.
- Marsh, David, Smith, Martin (2000), Understanding Policy Networks : Towards a dialectical approach, *Political studies*, 48, 4-21.

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

Le rôle des acteurs locaux dans les nouvelles politiques de l'emploi*

Philippe Badan, Jean-Michel Bonvin, Eric Moachon**

1 L'émergence de nouveaux modes d'action publique et son impact sur les politiques de l'emploi

Nombreuses sont les études qui mettent en lumière les transformations contemporaines dans le rapport aux normes (De Munck, Verhoeven, 1996). Des penseurs relevant d'une grande variété d'horizons disciplinaires et théoriques s'accordent à penser que nous sommes en train de passer d'une conception substantielle et figée de la norme dont la validité apparaissait objectivement fondée, à une norme conçue non plus comme une donnée naturelle, mais comme un construit social qu'il convient de soumettre sans cesse à révision. Ainsi, plus que la substance même de la norme, c'est son adéquation avec les données contextuelles et l'adhésion qu'elle parvient à susciter qui constituent désormais le fondement de sa validité. Une telle transformation peut certes favoriser la participation d'un nombre accru d'acteurs à l'élaboration des normes de régulation, mais elle peut aussi déboucher sur une remise en cause significative de la portée et du contenu de ces normes et donc sur un accroissement des risques que les individus sont appelés à assumer. Ce changement de paradigme, qui marque un déplacement du substantialisme vers le constructivisme et le procéduralisme, entraîne des conséquences d'une grande importance dans le champ des politiques sociales où l'on observe depuis le milieu des années 80, dans tous les pays de l'OCDE, des transformations radicales qui peuvent se regrouper en trois catégories principales :

1.1 Activation

On constate tout d'abord un passage des mesures passives caractéristiques de l'Etat social traditionnel (où l'indemnisation est garantie sans chercher à influencer le comportement des personnes) à des mécanismes d'activation qui conditionnent le paiement de la prestation au respect d'exigences comportementales, notamment en ce qui concerne les efforts déployés pour rejoindre rapidement le marché

* Cet article est basé sur une recherche de terrain en cours réalisée dans le cadre du projet international de recherche EUROCAP, financé par l'Office fédéral de l'éducation et de la science (contrat OFES 02.0045). Elle s'appuie sur des entretiens menés avec plus de 50 acteurs locaux et demandeurs d'emploi dans les cantons de Genève et Vaud.

** Département de sociologie, Université de Genève – auteur de référence pour la correspondance : Jean-Michel Bonvin, Université de Genève, Département de sociologie, Uni-Mail, 1211 Genève 4, jean-michel.bonvin@socio.unige.ch.

du travail. On passe ainsi d'un système enraciné dans des garanties juridiques inconditionnelles à un autre mécanisme fondé sur le contrat, où la personne est habilitée à recevoir la prestation si et seulement si elle répond aux attentes de la collectivité publique. Ce mouvement de la garantie vers le contrat entraîne un bouleversement de la conception du droit social : la sécurité sociale n'est plus envisagée comme un droit inconditionnel du citoyen, mais comme un contrat liant individu et société et, à ce titre, elle est toujours susceptible d'être révisable ou révocable. Ce changement induit aussi d'autres modifications sur le plan du contenu des politiques sociales : l'Etat-providence ne se contente plus de verser des prestations financières, mais il assure aussi des services personnels. Cette évolution est déclinée de façon contrastée : dans les pays anglo-saxons, les « services » fournis consistent essentiellement à exercer une pression sur les bénéficiaires de prestations par le truchement d'une administration puissante chargée de contrôler les récipiendaires et de les ramener aussi vite que possible dans le droit chemin; par contraste, les pays scandinaves et d'Europe continentale tendent à privilégier la promotion de l'employabilité des personnes en les équipant des compétences nécessaires à la reprise d'un emploi.

1.2 Individualisation

Le deuxième mouvement coïncide avec l'individualisation des politiques sociales qui voit les approches taillées sur mesure remplacer les programmes standardisés des politiques sociales conventionnelles, basées sur des catégories de risques sociaux définies au préalable. Les prestations impersonnelles et anonymes de l'Etat social conventionnel suffisent certes à donner des garanties d'indemnisation, mais elles ne parviennent pas à remplir la mission définie par le nouveau cadre contractuel des politiques sociales : la focale n'est plus ici l'individu en tant que membre d'une catégorie sociale, mais l'individu réel et concret qui fait son entrée en politique sociale. Ce développement comporte un risque de dérive : alors que la politique sociale a toujours balancé entre instrument d'émancipation par rapport au marché du travail et aux communautés traditionnelles et instrument de contrôle pour amener les individus à se conformer aux exigences de l'administration, la nouvelle politique sociale risque de renforcer la seconde tendance. Une telle menace n'est bien sûr pas une fatalité et il convient de signaler les opportunités que l'individualisation peut ouvrir pour les personnes concernées : la politique sociale individualisée ne cherche plus à émanciper l'individu moyen de Quételet, celui que l'on peut subsumer sous un risque social prédéfini (invalidité, chômage, maladie, etc.), mais des personnes réelles caractérisées par des conditions toujours spécifiques et particulières. De la sorte, la nouvelle politique sociale serait en mesure de court-circuiter l'objection marxienne de formalisme et de promouvoir la liberté réelle de chaque membre de la société. Une telle ambition ne saurait être poursuivie au moyen des seules prestations financières (l'argent est certes l'équiva-

lent universel, mais nous ne sommes pas tous égaux vis-à-vis de cet équivalent et se contenter de versements financiers équivaut à méconnaître cette inégalité) et elle requiert le développement de l'Etat-providence de services. Une telle évolution s'inscrirait dans la ligne de l'approche par les capacités avancée par Amartya Sen (1992, 1999).

Par ailleurs, l'individualisation des politiques sociales ne coïncide pas nécessairement avec l'abandon des politiques macroéconomiques keynésiennes visant à stimuler la demande de biens et services et la création d'emplois. La combinaison retenue entre politiques de l'employabilité (offre) et politiques de l'emploi (demande) ne relève pas de nécessités techniques, mais d'un choix de nature politique interprété différemment selon les régimes d'Etat-providence (Esping-Andersen, 1999).

1.3 Territorialisation

Ces deux premières transformations pointent vers la nécessité de régionaliser l'action publique en matière de politiques sociales. On observe ainsi, dans la plupart des pays de l'OCDE, une tendance à donner aux acteurs locaux (agents de l'administration, mais aussi syndicats, associations, voire récipiendaires eux-mêmes) une plus grande marge de manœuvre dans le processus politique (Barbier, Gautié, 1998). D'un modèle *top-down* ou néo-corporatiste de l'action publique, on semble passer à une approche *bottom-up* qui sollicite les compétences et le sens de la justice des acteurs locaux (Weller, 1999). Une telle évolution comporte au moins trois avantages potentiels : la proximité du terrain autorise une meilleure appréhension de la situation des individus concernés et par là même un choix mieux informé des mesures à mettre en œuvre ; elle permet aussi une meilleure mobilisation des compétences et des bonnes volontés dans le cadre de l'application des mesures ; elle renforce enfin la légitimité des programmes qui n'apparaissent plus comme parachutés par un centre lointain, mais qui sollicitent la participation des acteurs locaux. Cette territorialisation n'en comporte pas moins des dangers significatifs dans la mesure où l'arbitraire risque de se substituer au système de garanties juridiques pourvu par le centre, en raison du déficit d'abstraction des normes édictées par les acteurs locaux. Il peut en résulter une responsabilisation hyperbolique des bénéficiaires des prestations au détriment de la responsabilité sociale en matière d'intégration professionnelle. Le défi de la territorialisation consiste donc non pas à éradiquer le centre et ses visions légalistes par trop rigides, mais à réformer les processus politiques dans le sens d'un droit réflexif qui combine les avantages de l'action du centre (garanties juridiques, abstraction des normes et possibilité d'invoquer la responsabilité sociale) et ceux liés à l'autonomisation et à la responsabilisation des acteurs locaux.

Sous l'impulsion de ces trois évolutions, les attentes vis-à-vis des agents locaux de l'Etat-providence et des demandeurs d'emploi ont considérablement

évolué. La nouvelle situation comporte des promesses en ce sens que l'autonomie des acteurs locaux et la responsabilisation des demandeurs d'emploi peuvent constituer un premier pas dans le sens d'une régulation authentiquement conjointe entre les échelons central et local (Reynaud, 1989), par opposition à la disjonction de ces deux niveaux de régulation dans l'Etat providence classique. Mais elle présente aussi des risques, dans la mesure où cette injonction paradoxale à la responsabilisation reste confinée dans le domaine opérationnel et est instrumentalisée au service des objectifs définis par le centre. Chacun des trois changements évoqués ci-dessus se caractérise donc par la même ambivalence : l'activation, l'individualisation et la territorialisation peuvent aboutir aussi bien à confirmer les prérogatives de contrôle de l'administration qu'à promouvoir la liberté réelle des acteurs locaux.

Ces deux cas de figure suffisent à signaler que les changements observés dans les nouvelles politiques sociales portent en germe des issues très différentes. Dans de telles conditions, il convient d'éviter les jugements à l'emporte-pièce : seule l'investigation empirique rigoureuse permet de porter un diagnostic sérieux. Les paragraphes qui suivent constituent un premier jalon dans ce sens pour ce qui concerne la situation de la Suisse. Notre réflexion s'articulera autour de deux faisceaux d'interrogation :

- dans quelle mesure les personnes concernées ont-elles la possibilité de participer aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques sociales ? En d'autres termes, jusqu'à quel point les agents locaux sont-ils associés à la gestion des trois évolutions mentionnées ci-dessus ?
- dans quelle mesure le tournant procédural des politiques sociales contribue-t-il à améliorer les opportunités réelles offertes aux demandeurs d'emploi ?

Ces deux thématiques seront d'abord explorées au regard de l'évolution du cadre législatif, dans un deuxième temps les pratiques effectives à l'échelon local seront investiguées. La conclusion rappellera les principaux enseignements de ce parcours.

2 Élaboration, évaluation et révision des politiques actives

2.1 La nouvelle gestion publique (NGP)

Au cours des années 1990, les administrations publiques se sont largement ouvertes aux préceptes de la nouvelle gestion publique (Varone, Bonvin, 2004). En Suisse, les offices régionaux de placement (ORP) sont les organes d'application de ces nouvelles politiques de l'emploi où se rencontrent les principes d'activation, d'individualisation et de territorialisation. Les révisions de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) qui se sont succédé à un rythme rapide depuis 1997 ont été marquées par le souci d'économiser les deniers de l'Etat, faisant des ORP les

« pionniers de la nouvelle gestion publique » (Communiqué de presse du secrétariat à l'économie, 8.5.2000), avec l'objectif affiché de transposer dans la fonction publique la rigueur gestionnaire supposée propre au secteur privé. Examinons les traits principaux de ce modèle et les conséquences de leur mise en œuvre dans les services publics de l'emploi.

- Tout d'abord, la définition d'objectifs quantitatifs, formulés dans des contrats de prestations s'accompagne de la gestion par indicateurs. Dans le contrat de prestations établi entre les cantons et la Confédération en 2000 ce ne sont plus les prestations fournies par les ORP qui priment, mais les résultats obtenus. Cet accord retient quatre critères d'évaluation : le nombre de jours de perception des indemnités par bénéficiaires (50% de pondération), le nombre d'entrées au chômage de longue durée (20%), le nombre d'arrivées en fin de droit (20%) et le nombre de réinscriptions dans les quatre mois (10%). Seul le dernier indicateur, le plus faiblement pondéré des quatre, prend en compte le côté qualitatif du placement. Le travail accompli par les agents locaux est évalué au moyen de ces indicateurs, ils risquent donc de privilégier la rapidité plutôt que la qualité de la réinsertion professionnelle, particulièrement lorsque la situation des demandeurs d'emploi (en raison de la crise économique ou du manque de compétences, voire de difficultés socio-sanitaires) nécessite la recherche d'un compromis difficile entre les dimensions quantitatives et qualitatives de l'activité de placement. En outre, le choix de ces indicateurs ne permet pas de prendre en compte l'importance du travail qualitatif et relationnel d'accompagnement et de soutien, que tous les conseillers que nous avons rencontrés estiment pourtant primordial. La base informationnelle mobilisée pour l'évaluation des ORP privilégie en effet les aspects quantitatifs, ce qui est d'autant plus problématique que l'assurance-chômage est un service public dont l'activité consiste à fournir de l'aide à des personnes, qui ne peut être évalué suivant les mêmes canons que les activités productives conventionnelles.
- Le mécanisme du *benchmarking*, mobilisé en vue d'identifier et de diffuser les meilleures pratiques (best practices) découle directement de cette gestion par objectifs. En Suisse, le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) établit un classement des ORP cantonaux en fonction des indicateurs de performance définis précédemment. Sur cette base était attribué un bonus financier symbolique.¹ Un modèle économétrique, géré par la société ATAG, était mobilisé pour intégrer les facteurs exogènes et endogènes dans l'établissement du classement, mais il était impossible aux responsables d'ORP de comprendre pourquoi ils étaient bien ou mal classés. Indépendamment de cette ineffica-

¹ Dans les deux cantons que nous avons étudiés, ce bonus a servi à améliorer la décoration de l'Office cantonal de l'emploi et à organiser une croisière sur le lac Léman pour tous les employés du service de l'emploi.

cité dans le repérage des *best practices*, les mécanismes de *benchmarking* contribuent à mettre en concurrence les agences locales qui cherchent à figurer au mieux dans ce classement. A titre d'exemple, les conseillers qui démarchent les entreprises à la recherche de places vacantes ne les rendent pas directement accessibles aux conseillers des autres agences, afin de donner la priorité à « leurs » demandeurs d'emploi.

- En troisième lieu, la volonté de réduire les coûts de production du bien public se traduit par la nécessité de diminuer les effectifs de bénéficiaires en les renvoyant au plus vite sur le marché du travail (si possible durablement) ou, si cela s'avérait impossible, en les radiant de l'assurance-chômage. En conséquence, si la conjoncture économique se dégrade, la définition de l'emploi convenable auquel un chômeur peut légalement être assigné, sera revue à la baisse. Les assurés risquent alors de se voir contraints, sous peine de sanctions, d'accepter des emplois précaires et mal rémunérés, comme dans le modèle du workfare (L demel, Trickey, 2001). Un autre moyen de réaliser ces économies consiste à réduire les coûts administratifs. Ainsi ces derniers sont passés entre 2002 et 2003 de 821,40 francs par demandeur d'emploi inscrit à 748,50. Une des conséquences a été l'augmentation de la charge des conseillers en personnel, à travers l'augmentation du nombre de leurs dossiers. Au 1 r janvier 2000, l'effectif des ORP de toute la Suisse était de 2'684 employés pour 203'228 demandeurs d'emploi, il est de 2'501 au 1 r janvier 2004 pour 228'245 demandeurs d'emploi.² On est passé d'un ratio de 1 pour 76 à 1 pour 91.
- Quatrièmement, la focalisation sur les résultats plutôt que sur les procédures entraîne l'attribution de budgets globaux pouvant créer des situations de dépendance budgétaire (Giauque, 2004), d'autant plus que la NGP prône aussi la gestion des unités administratives par des managers disposant d'une liberté accrue dans l'utilisation des ressources mises à leur disposition. L'ordonnance³ qui régit le financement des Offices régionaux de placement stipule que le financement accordé par la Confédération pour chaque demandeur d'emploi est inversement proportionnel au taux de demandeurs d'emploi. Les différences induites par ce calcul peuvent porter sur des montants importants, or l'évolution du taux de chômage dépend de facteurs que les cantons ne maîtrisent pas, tels que la conjoncture économique ou les décisions des entreprises. Une incertitude considérable pèse sur le niveau du financement à venir et les responsables des ORP sont parfois dissuadés

2 Les chiffres officiels (Matériel d'information seco du 8 juin 2004 sur les résultats 2003 de l'accord de prestations) ne tiennent pas compte du report des dossiers des collègues durablement absents qui alourdissent d'autant la charge des conseillers.

3 Ordonnance sur l'indemnisation des cantons pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage, Art. 4.

- d'entreprendre les investissements nécessaires (recrutement supplémentaire, acquisition de nouveaux locaux).
- En dernier lieu, le souci de garantir une certaine liberté de choix aux usagers conduit à la mise en place d'une « orientation client ». Cependant, les clients des agences locales sont les entreprises, c'est elles qu'il s'agit de convaincre d'engager les personnes qu'elles ont parfois elles-mêmes écartées du marché du travail. Les offices régionaux de placement offrent aux entreprises des prestations gratuites de recherche, de sélection et de placement de personnel. Des mesures actives en faveur du recrutement de personnel sont également proposées sous forme de subventions à l'embauche. Ces prestations vont surtout dans le sens d'une réduction des coûts de la main d'œuvre et d'un service de placement gratuit. Par contraste avec ces prestations optionnelles, les mesures actives destinées aux chômeurs prennent souvent un caractère obligatoire, lorsqu'il ne s'agit pas d'un simple test d'aptitude au placement.

En conclusion, la marge de manœuvre des acteurs locaux est largement déterminée par les contraintes budgétaires et de résultats fixées par le gouvernement central et par les besoins du marché local de l'emploi. La logique de l'entreprise joue un rôle prédominant, même si les résultats de son application ne sont pas toujours ceux qu'on escomptait. On s'aperçoit que les inégalités existantes entre les divers acteurs impliqués ne sont pas corrigées, mais confirmées voire renforcées par la nouvelle orientation des politiques de l'emploi.

2.2 Un processus réflexif ?

Ce modèle de NGP se caractérise également par la fréquence des réformes législatives. Pour voir dans quelle mesure les différents partenaires sont associés à ces modifications, nous allons examiner le cas de la révision de l'accord de prestations cantons-seco. La mise en œuvre de ce contrat a suscité des voix critiques dans les cantons (Moser, 2002), notamment de la part de directeurs de service cantonaux de l'emploi et de responsables d'ORP. Les critiques portaient sur un « choix privilégiant systématiquement la rapidité de la réinsertion plutôt que sa durabilité », sur « la mise en concurrence des cantons, qui est contraire à l'idée même de fédéralisme et qui freine davantage qu'elle n'encourage la collaboration intercantonale » ou encore sur le fait que les cantons « fassent pression sur leurs ORP pour obtenir des résultats coûte que coûte » engendrant « des effets désastreux : pression sur les personnes pour qu'elles quittent le chômage ou soient déclarées inaptes, incitation à faire accepter tout travail disponible sans se préoccuper des besoins de l'intéressé, principes de contre-prestation pouvant être appliqués sans objectif, etc. ». L'autre volet de la critique portait sur la transparence et l'utilité du mode de calcul employé pour classer les cantons. Il a ainsi été dit que

l'évaluation des ORP « ne parvient pas véritablement à expliquer pourquoi les résultats sont bons ou moins bons », que les résultats sont ressentis « comme un calcul savant », et leur mode de calcul comme « une grosse boîte noire ».

Le nouveau contrat de prestations, entré en vigueur le 1er janvier 2003, s'inscrit officiellement dans la continuité du précédent puisque le pilotage par les indicateurs instauré en 2000 est maintenu. Cependant certaines des critiques émises par les cantons ont été prises en compte. C'est ainsi que le modèle économétrique a été « relégué au second plan » (D. Babey, chef Marché du travail et assurance-chômage, Lettre du SECO aux offices cantonaux du, 13.9.2002) faute d'avoir pu « gagner une confiance suffisante » (id.). Pour les mêmes raisons le système de bonus/malus a été supprimé. Cette décision s'inscrit dans l'esprit d'une proposition acceptée par la majorité des cantons, à savoir l'utilisation de la comparaison des résultats pour « apprendre les uns des autres » plutôt que de « favoriser l'esprit de compétition » (id.). Si la négociation du nouvel accord de prestations indique que les cantons ont leur mot à dire en tant qu'organes d'application de la LACI, le seco garde la prérogative de fixer le cadre dans lequel les discussions doivent se dérouler. L'ordonnance d'application de la loi stipule d'ailleurs que « Si un canton n'a pas signé l'accord, le DFE (département fédéral de l'économie) détermine par voie de décision dans quelle mesure l'accord doit être appliqué » (Art. 122c, al. 5, OACI).

Par ailleurs, l'article 7 du nouvel accord précise que les cantons pour lesquels des évolutions négatives sont observées doivent participer à une appréciation spécifique de leur situation. Canton le moins bien classé en 2002 et taux de chômage le plus élevé de la Suisse, Genève est le canton-pilote pour l'optimisation de la mise en œuvre de la LACI. A ce titre les autorités cantonales ont dû s'engager à améliorer le suivi des demandeurs d'emploi. Concrètement, cette volonté s'est traduite par la mise en œuvre effective de l'exigence d'un entretien mensuel durant les six premiers mois de chômage, par une application plus stricte du barème de sanctions prévu (l'objectif consiste ici à se rapprocher du taux de sanctions moyen des ORP suisses, qui était en 2002 2,25 fois plus élevé que celui des ORP genevois). L'obligation de faire suivre aux conseillers en personnel une formation deux fois plus longue qu'auparavant vient compléter ce plan d'action. Le caractère généralisant de ce processus actuellement en cours suscite de nombreuses réactions chez les conseillers, qui sont contraints de s'y plier indépendamment de la qualité du travail fourni jusque-là. On comprend donc qu'une certaine concurrence subsiste entre les cantons les moins bien classés afin d'éviter de se soumettre à ce qui, pour de nombreux acteurs locaux, apparaît davantage comme de l'ingérence que du dialogue. D'autant plus que ces nouvelles exigences, qui semblent amorcer un retour de la gestion par les *input* (c'est-à-dire par les mesures mises à disposition des chômeurs plutôt que par les résultats obtenus), ne feront pas forcément remonter les indicateurs. Différentes recettes ont par ailleurs été es-

sayées pour influencer ces indicateurs, mais elles se sont révélées vaines. Un responsable d'ORP nous a, par exemple, déclaré :

« J'ai annulé les dossiers des personnes qui ne venaient pas aux convocations pendant deux mois, mais les gens se réinscrivent 11 fois (sic), car ils ne comprennent pas le système. Toutes ces réinscriptions ont fait remonter l'indicateur... Que vaut-il encore dans ce cas ? »

Un de ses collègues a essayé autre chose :

« Alors on a vu que les personnes qui revenaient trop rapidement au chômage nous coûtaient des points, alors on a essayé de ralentir la fermeture des dossiers pour le cas où ils reviendraient dans un laps de temps trop court. Et puis ça n'a rien changé. On a fait plusieurs tentatives comme ça mais ça ne changeait rien et pour finir on a dit non, on abandonne toute idée de travailler là-dessus et on travaille comme on a l'habitude de travailler et puis les chiffres descendront, puis remonteront. »

De plus, les cantons reçoivent leurs résultats avec six ou douze mois de décalage, ce qui ne leur permet pas d'ajuster à temps leurs pratiques en termes de gestion.

Le seco a financé plusieurs études dans le but de trouver comment accélérer la sortie du chômage. Ces études se sont concentrées soit sur des facteurs macro-économiques, soit sur des aspects plus psychologiques comme l'effet dissuasif des sanctions (Lalive, van Ours, Zweimüller, 2002), mais il s'est avéré impossible d'identifier le meilleur moyen d'améliorer le suivi individuel (ATAG, Ernst & Young, 1999). L'individualisation des mesures et la standardisation des pratiques ne se combinent pas facilement.

3 Mise en œuvre des politiques actives

Après avoir posé le cadre général dans lequel s'inscrit l'application de la LACI, nous allons nous intéresser à la mise en œuvre de ces nouvelles politiques, aux incidences de ce cadre sur le travail des conseillers en personnel ainsi qu'aux conséquences pour les personnes au chômage. La suite de notre présentation suivra les trois axes identifiés en introduction.

3.1 Activation

Pour la personne au chômage, l'activation implique que toute prestation financière est conditionnée par un comportement défini, orienté dans le sens de son intégration professionnelle. Parmi ces obligations elle doit assister à un entretien mensuel; se présenter aux employeurs ayant annoncé une place vacante jugée convenable par leur conseiller en termes de salaire, de qualifications requises et de

temps de déplacement; participer si nécessaire à des mesures de marché du travail (MMT) et effectuer des recherches d'emploi dans un nombre et selon des modalités individualisées et adaptées à la situation du marché de l'emploi local. La loi stipule clairement que les personnes qui contreviennent à leurs devoirs sont sanctionnées à travers la privation d'indemnités pendant des périodes définies.

Le logiciel Plasta, utilisé dans tous les ORP pour apparier demandeurs d'emploi et places vacantes et fournir des statistiques, encadre les interactions entre conseillers en personnel et demandeurs d'emploi. Il s'avère un puissant outil de contrôle du travail administratif, puisqu'il fournit des statistiques détaillées sur le travail des conseillers ainsi que sur les caractéristiques et le comportement des demandeurs d'emploi. Concrètement, la planification de tous les rendez-vous entre conseillers en personnel et demandeurs d'emploi figure dans une base de données centralisée, permettant à chacun de consulter les dossiers de tous les demandeurs d'emploi inscrits dans l'agence. Les responsables cantonaux ont un accès direct à tous les dossiers du canton, alors que les fonctionnaires fédéraux peuvent accéder à toute la Suisse. Les agences locales dont les conseillers en personnel n'ont pas suffisamment sanctionné les demandeurs d'emploi peuvent ainsi être repérées et recevoir des factures correspondant aux sanctions qui n'ont pas été infligées.

L'imposition d'un logiciel unique permet de connecter tous les ORP suisses afin de rendre leur travail plus efficace (en rendant accessibles dans une base de données unique toutes les offres d'emploi du pays). Cela contribue cependant aussi à uniformiser le travail des agents locaux à réduire leur marge de manœuvre. Ainsi la base informationnelle mobilisée pour leur propre évaluation et celle des assurés est fixée par les rubriques insérées dans le logiciel et une telle standardisation des pratiques est peu compatible avec l'ambition d'individualiser les mesures actives. Du fait de la multiplicité des codes à saisir,⁴ la part de travail administratif des conseillers est considérablement accrue par l'utilisation de Plasta (les tâches purement administratives représentent entre 30 et 60% du temps selon nos répondants). De la sorte, le temps dévolu au suivi des demandeurs d'emploi tend à se réduire et à s'uniformiser. Comme chaque conseiller gère les dossiers de 120 à 180 demandeurs d'emploi, qu'il doit participer à des réunions hebdomadaires, inscrire des nouveaux chômeurs, suivre des formations ou des supervisions, il risque fort de remplir une partie de sa tâche de façon mécanique ou de concentrer son temps sur les demandeurs d'emploi avec lesquels la relation est la plus facile, c'est-à-dire ceux qui se distinguent par leur comportement proactif ou qui acceptent sans discuter toutes les propositions de leur conseiller. Un conseiller surchargé évitera de se confronter à des usagers qui refusent d'entrer dans la relation, puisqu'il n'aura pas l'impression de pouvoir les aider (Valli et al., 2002). Il en

4 Plasta traite en effet 234 variables dont 79 concernent les données individuelles des chômeurs

résulte donc un effet pervers d'écramage des chômeurs perçus comme problématiques que l'on retrouve également dans d'autres pays (Benarrosh, 2000 ; Orianne et al., 2003).

Pour ce qui concerne les MMT (c.-à-d. toutes les mesures visant à maintenir ou développer l'employabilité des demandeurs d'emploi), les personnes au chômage peuvent exprimer leurs aspirations, mais c'est à leur conseiller de décider quel programme correspond le mieux à leur formation, à leur parcours professionnel ainsi qu'aux besoins du marché du travail local. En principe, la LACI ne finance pas des cours visant à une reconversion professionnelle à moins que le métier de l'assuré ait disparu ou s'il y a un fort besoin de main d'œuvre dans un secteur. Dans les faits, la plupart des formations offertes consiste en des programmes de courte durée (de un jour à trois mois) et les cours de « méthodologie de recherche d'emploi », destinés à aider les demandeurs d'emploi à « se vendre » sont les plus fréquentés. Le refus d'une MMT équivaut à un refus d'emploi convenable et expose également à de lourdes sanctions (suspension d'indemnités pendant un mois et demi). Il existe des instances de recours administratives permettant aux assurés sanctionnés de déposer des réclamations, il est même possible aux assurés déboutés (entre 80 et 90% des cas) de faire appel à des instances cantonales (tribunal cantonal des assurances sociales) ou fédérales, mais une telle procédure est lourde et n'a pas d'effet suspensif, ce qui dissuade de nombreux chômeurs d'y recourir.⁵

3.2 Individualisation

L'individualisation des politiques entraîne la responsabilisation des intermédiaires situés en bout de chaîne, en contact direct avec les demandeurs d'emploi, c'est-à-dire les conseillers en personnel. Ces derniers se trouvent dans une position d'intermédiaires entre les différents acteurs du marché du travail. Ils illustrent très bien la figure du médiateur décrite par Granovetter (1973). Ils sont d'une part chargés d'établir des relations de confiance avec les entreprises afin que ces dernières annoncent leurs places vacantes à l'ORP et d'autre part ils doivent évaluer l'employabilité des demandeurs d'emploi, établir avec eux des plans d'action, discerner les éventuels obstacles à la réalisation de ces plans et proposer des mesures individualisées pour y remédier (Freyssinet, 2000). Dans le même temps, les conseillers en personnel sont les agents d'une administration publique dont ils sont chargés d'appliquer les règles, qu'il s'agisse des lois ou des ordonnances s'y rapportant. Ils sont également soumis à l'évaluation quantitative de leurs performances en termes de placement. En définitive, les contraintes découlant de la

5 Les autorités cantonales, du fait de leur position dans le système, font directement appel au tribunal fédéral où il arrive qu'elles recourent contre des ordonnances du seco, qui peuvent être jugées contraires à la loi. De manière similaire, le seco emploie parfois les instances cantonales pour faire recours contre les décisions des ORP.

gestion par objectifs placées sur les autorités cantonales sont entièrement répercutées sur les conseillers en personnel.

Pour ce qui touche les chômeurs, l'individualisation revient à adapter les obligations résultant de l'activation aux caractéristiques personnelles des bénéficiaires. Cette adaptation n'est cependant pas exempte de tout arbitraire. De fait, la propension à infliger des sanctions n'est pas la même pour tous les conseillers et certains assurés peuvent être dispensés de recherches d'emploi, ou voir leur fréquence de convocation réduite. Nous avons aussi pu constater que les politiques d'individualisation tendent à renforcer les inégalités déjà existantes. Les mères d'enfants en bas âges, par exemple, sont plus souvent placées en emploi temporaire subventionné dans l'unique but de tester leur aptitude au placement, alors qu'une telle exigence ne s'applique pas aux jeunes pères de famille. Les cadres sont aussi moins souvent assignés auprès d'un employeur, car les désigner d'emblée comme chômeurs pourrait nuire à leur embauche. De telles précautions ne sont pas de mise pour les personnes moins qualifiées ou exerçant des professions manuelles.

3.3 Territorialisation

Le rôle effectif des agents locaux se résume essentiellement à la mise en application de la loi et des directives édictées par le seco et le service cantonal de l'emploi dont ils dépendent. Il leur est difficile de se faire entendre sur les questions d'élaboration des politiques. Pour ce faire, ils doivent en référer au responsable de l'ORP, qui peut ou non faire remonter l'information au Canton, qui lui-même choisira d'en référer à l'association faîtière des directeurs cantonaux d'offices du travail, où cela doit encore rencontrer un écho. Les acteurs situés le plus près du centre disposent d'une plus grande capacité d'influencer les processus de décision. Les inégalités de statut ne sont pas neutralisées et rendent difficile la mise en place d'une authentique action située (Storper, Salais, 1997).

Dans ce cadre, les entreprises occupent une position plus favorable que les demandeurs d'emploi ou les agents locaux. Tous les ORP que nous avons visités possèdent une « interface » constituée de conseillers qui exercent la fonction de « répondants entreprises ». Ils sont chargés de démarcher les entreprises de la région, d'introduire les places vacantes dans la base de données Plasta après avoir vérifié que ces emplois sont bien convenables au sens de la LACI. Comme les « répondants entreprises » d'un ORP ne peuvent prospecter en dehors de leur région, diverses stratégies sont mises en place afin de s'adapter aux caractéristiques du marché de l'emploi local. Tel ORP développera le placement temporaire même si cela contrevient à la notion de placement durable contenue dans la loi. En dépit de ces efforts, beaucoup d'entreprises ont une mauvaise image de l'ORP et des chômeurs qui y sont inscrits. L'utilisation des assignations comme moyen de contrôle de la disponibilité au placement contribue à mettre à mal la crédibilité

des ORP auprès des entreprises submergées de candidats peu adaptés ou peu motivés. Les agences privées, dont les critères de sélection sont plus sévères, conservent plus des trois quarts du marché du placement (81%).⁶ Elles privilégient les demandeurs d'emploi les plus qualifiés et laissent aux agences publiques les chômeurs les plus difficiles à placer. D'ailleurs, les entreprises recourant aux ORP le font souvent parce qu'elles n'ont pas les moyens de se payer des agences privées. Deux logiques s'affrontent ici, celle des ORP dont le but est de réintégrer au plus vite les chômeurs sur le marché du travail et celle des agences privées dont la viabilité repose sur le profit.

Dans la pratique, les trois dimensions des nouvelles politiques de l'emploi – activation, individualisation et territorialisation – sont fortement imbriquées et interagissent l'une sur l'autre. De façon générale, les conseillers en personnel sont ballottés entre des contraintes économiques et des exigences administratives et technocratiques ne tenant que très peu compte de leur vécu quotidien.

4 Conclusion

Toute régulation se signale par ce que Giddens (1987) appelle une dualité de la structure : dans un même mouvement, elle habilite, donne des capacités d'action plus importantes et elle définit un cadre contraignant auxquels les individus doivent se soumettre pour pouvoir bénéficier des avantages liés aux régulations. Les trois tendances identifiées en introduction viennent modifier l'équilibre habilitation-contrainte caractéristique de l'Etat providence traditionnel. Il importe donc de se pencher sur les critères utilisés pour déterminer ce nouvel équilibre entre habilitation et contrainte, c'est-à-dire entre droits et devoirs. Comme nous l'avons signalé en introduction, l'individualisation peut être mobilisée pour aider ou contrôler les individus; l'activation peut être orientée vers la reprise du travail à tout prix ou vers la restauration de la capacité d'agir au sens large des personnes; la territorialisation peut favoriser l'implication collective de tous les acteurs locaux (non seulement des agents de l'Etat-providence, mais aussi de tout le tissu économique et associatif), mais elle peut aussi se traduire par un contrôle plus étroit de ces acteurs locaux. Les éléments présentés dans cet article nous permettent maintenant de montrer comment situer les politiques suisses de l'emploi dans ce triple mouvement.

Les éléments mis en lumière dans la deuxième partie illustrent les difficultés auxquelles les nouvelles politiques de l'emploi sont confrontées en Suisse. Le

⁶ Selon les chiffres du Seco (2002). De 10.8% en 1993 avant la mise en place des ORP avec une pointe à 26.5% en 1998-1999, puis une stabilisation aux alentours de 18%, le placement public a augmenté avec l'introduction des ORP. Le marché reste toutefois fortement dominé par le placement privé. Ces chiffres n'indiquent toutefois rien sur la durée de placement.

cadre défini par le centre avec son recours aux mécanismes de la nouvelle gestion publique apparaît comme plus contraignant qu'habilitant pour les acteurs locaux qui ne parviennent pas toujours à mettre en place des attitudes de collaboration (cf. concurrence entre ORP, voire entre conseillers en personnel). Ainsi, les objectifs fixés par le seco et notamment les indicateurs mobilisés pour l'évaluation aboutissent souvent à promouvoir les attitudes opportunistes au détriment de l'implication authentique des acteurs locaux. Les aspects mis en exergue dans la troisième partie indiquent que les agents locaux des services de l'emploi se retrouvent pris entre deux approches difficilement compatibles: d'un côté le cadre légal et le contrat de prestations qui imposent des objectifs quantitatifs sans toujours donner les ressources nécessaires à leur réalisation, de l'autre la démarche d'insertion effectuée avec le demandeur d'emploi où l'ambition officielle consiste dans la rapidité, la qualité et la durée de la réinsertion professionnelle. Dans la mesure où les moyens donnés aux agents locaux ne leur permettent pas de concilier de manière adéquate ces deux approches, ils sont placés devant une alternative dont les deux termes sont également insatisfaisants : soit se soumettre aux contraintes techniques et financières fixées par l'administration au détriment des demandeurs d'emploi, soit viser malgré tout l'amélioration du sort des chômeurs au mépris des injonctions de l'administration publique (avec le résultat inévitable, en raison de la modestie des ressources à disposition, que certains demandeurs d'emploi seront laissés sur le bord du chemin). Dans les deux cas, ils sont appelés à prendre en charge eux-mêmes l'ambivalence du système.

Sur la base d'une étude de terrain menée dans les agences locales de l'emploi belges, Orianne et al. (2003) présentent une typologie des usages des dispositifs d'activation qui éclaire utilement notre propos. Ils suggèrent de distinguer trois modèles : (a) *l'usage proactif* où le demandeur d'emploi est au centre du dispositif et participe activement à sa réinsertion ; (b) *l'usage réactif* où le chômeur est soumis aux exigences de l'administration et adopte une attitude opportuniste (feindre d'adhérer au projet qu'on lui impose) ou entre en conflit ouvert avec le représentant de l'administration ; (c) *l'usage passif* où le demandeur ne s'implique pas du tout dans la conception du projet (nous sommes alors en présence d'un contrat unilatéralement imposé par le représentant de l'administration). L'ambition du système suisse, comme de tout système de l'emploi, consiste bien sûr à promouvoir l'usage proactif pour tous les demandeurs d'emploi. Si les résultats sont bons pour les chômeurs les plus qualifiés (ceux pour lesquels les ORP sont à la limite superflus), ils sont beaucoup plus mitigés dans le cas des chômeurs les moins qualifiés et des chômeurs de longue durée où l'interaction conseiller en personnel – demandeur d'emploi prend souvent deux tournures différentes : soit elle se déroule sur un mode proactif qui ne parvient pas à se traduire par la reprise d'un emploi (notamment en raison de la conjoncture économique et de l'absence d'une politique stimulant la création d'emplois), soit elle se confîne dans l'usage

réactif ou passif. Dans un tel cadre, les instruments de contrôle mis en œuvre (benchmarking, indicateurs de performance, etc.) apparaissent en décalage par rapport à la réalité des agents locaux et ne parviennent que très rarement à promouvoir un usage proactif des dispositifs d'activation. Les conséquences sur la qualité de la prise en charge sont préjudiciables. Dans la société contemporaine, l'activité professionnelle est une part essentielle de l'identité d'une personne, et être sans travail constitue un problème qui dépasse le simple manque à gagner. Or, les politiques d'activation contribuent à renforcer la centralité du travail sans donner à tous les demandeurs d'emploi les moyens de développer leur liberté réelle de choisir, autant que possible, leur activité professionnelle.

Au total, le système suisse ne sort pas indemne du tournant vers la nouvelle gestion publique. La liberté réelle des demandeurs d'emploi, qui se présente pourtant comme l'objectif ultime de toute politique d'intégration sociale, ne se voit pas toujours améliorée par le passage dans le système. Il semble donc que l'Etat social actif helvétique n'ait pas encore trouvé la combinaison idéale entre habilitation et contrainte. Le constant va-et-vient, au gré des réformes successives de la LACI, entre gestion par inputs (nombre de mesures actives, nombre d'entretiens, etc.) et gestion par outputs (indicateurs de performance, etc.) montre bien que l'on est encore à la recherche de la bonne formule. Il conviendrait à notre sens de privilégier une vision plus capacitante de la politique sociale, notamment au travers de la mise en place de mesures actives optionnelles allant dans le sens des droits de tirage sociaux proposés par Alain Supiot (1999). Cela permettrait de mieux mettre en évidence que le but ultime des ORP est d'aider les personnes au chômage sur un marché du travail en pleine mutation et non pas la diminution des coûts de l'assurance-chômage. En dernière analyse, cela permettrait de mieux mettre en accord les discours de l'administration centrale et les pratiques des agents locaux.

5 Références bibliographiques

- ATAG, Ernst & Young (1999), *Évaluation des ORP*, Rapport final à l'intention du Seco.
- Barbier, Jean-Claude; Gautié, Jérôme, Eds (1998), *Les politiques publiques de l'emploi en Europe et aux États-unis*, Paris : PUF.
- Benarrosh, Yolande (2000), Tri des chômeurs: le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi, *Travail et Emploi*, 81: 9-26.
- De Munck, Jean; Verhoeven, Marie (1996), *Les mutations du rapport à la norme*, Bruxelles : De Boeck.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford : Oxford University Press.
- Freyssinet, Jacques (2000), Plein emploi, droit au travail, emploi convenable, *La Revue de l'IRES*, 34, 3, 27-58.

- Giauque, David (2004), *La bureaucratie libérale, Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*, Paris : L'Harmattan.
- Giddens, Anthony (1987), *La constitution de la société*, Paris : Puf.
- Granovetter, Mark (1973), The strength of weak ties, *American Journal of Sociology*, 78, 6, 1360-1380.
- Lalive, Rafael; van Bear, Jan C.; Zweimüller, Josef (2002), *The Effect of Benefit Sanction on the Duration of Unemployment*, Discussion Paper 3311, Center for Economic Policy Research.
- Lødemel, Ivar; Trickey, H, Eds, (2001), *'An Offer you Can't Refuse' Workfare in International Perspective*. Bristol : Policy Press.
- Moser, Viktor (2002), « Des voix romandes critiques », *Panorama*, 1/2002, 44-45.
- Orianne, Jean-François et al. (2003) *Mise en œuvre locale des formules d'activation des politiques d'emploi : l'Etat social actif en action*, rapport de recherche UCL.
- Reynaud, Jean-Daniel (1989), *Les règles du jeu*, Paris : Colin.
- Sen, Amartya K. (1992), *Inequality Re-examined*, Oxford : Oxford University Press.
- Sen, Amartya K. (1999), *Development as Freedom*, Oxford : Oxford University Press.
- Storper, Michael; Salais, Robert (1997), *Worlds of Production*, Cambridge Mass. : Harvard University Press.
- Supiot, Alain, Ed. (1999), *Au-delà de l'emploi*, Paris : Flammarion.
- Valli Marcello; Martin, Hélène; Hertz, Ellen (2002), Le « feeling » des agents de l'Etat providence. Analyse des logiques sous-jacentes aux régimes de l'assurance chômage et de l'aide sociale, *Ethnologie française*, 32, 2, 221-231.
- Varone, Frédéric ; Bonvin Jean-Michel (2004), *La nouvelle gestion publique*, numéro spécial de *Les politiques sociales*, 1/2.
- Weller, Jean-Marc (1999) *L'Etat au guichet*, Paris : DDB.

Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose auf die berufliche und soziale Integration

Daniel C. Aeppli*

1 Ziele, Fragestellungen und Annahmen

Das Ziel des Projekts war, mehr über die Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose zu erfahren. Aus den Resultaten der Untersuchung sollten Empfehlungen, die zu Verbesserungen an den Programmen führen, abgeleitet werden. Dabei ging es um die Wirkungen auf die Ausgesteuerten selbst (soziale und berufliche Integration) und um volkswirtschaftliche Wirkungen (Konkurrenzierung des ersten Arbeitsmarkts).

Die drei Hauptfragestellungen lauteten:

- Inwieweit stellen Beschäftigungsprogramme für ausgesteuerte Arbeitslose ein geeignetes Instrument zur beruflichen Wiedereingliederung dieser Personengruppe dar?
- Inwieweit stellen Beschäftigungsprogramme für ausgesteuerte Arbeitslose ein geeignetes Instrument zur sozialen Wiedereingliederung dieser Personengruppe dar?
- Inwieweit werden durch Beschäftigungsprogramme für ausgesteuerte Arbeitslose bestehende Stellen konkurrenziert bzw. ersetzt?

Ausserdem wurden noch vier Fragen zur Gesundheit der Ausgesteuerten in den Fragebogen der telefonischen Befragung aufgenommen.

Gegenstand dieses Artikels sind die Wirkungen auf die Teilnehmer der Programme selbst, nämlich die Wirkungen auf ihre berufliche und soziale Integration. Die volkswirtschaftlichen Wirkungen (Konkurrenzierung kommerzieller Anbieter und bestehender Arbeitsplätze durch die Programme) werden hier nicht behandelt.

Wir gingen von den folgenden Annahmen aus:

1. Alle Beschäftigungsprogramme verbessern in allen drei Untersuchungsgebieten die berufliche und soziale Integration der ausgesteuerten Personen.
2. Da sich die rechtlichen Bestimmungen, die Organisation und Durchführung und zum Teil auch die Ziele der Programme in den drei Untersuchungs-

* Daniel C. Aeppli, Spalenberg 18, CH-4051 Basel; Tel.: +41 61 261 34 78; E-Mail: daniel.aeppli@tiscalinet.ch.

gebieten erheblich voneinander unterscheiden (siehe Kapitel 5), sind auch Unterschiede insbesondere im Ausmass der erreichten beruflichen Integration zwischen den Gebieten zu vermuten.

3. Individuelle Programmplätze fördern die berufliche Integration wirkungsvoller als kollektive Programme.
4. Wenn Ausgesteuerte wieder Arbeit finden, so ist diese oft prekär (befristete Arbeit, temporäre Arbeit, Arbeit auf Abruf, schlechter bezahlte Arbeit), auch wenn sie ein Programm besucht haben.

Das Untersuchungsgebiet umfasste die Kantone Basel-Stadt und Genf sowie die Stadt Zürich. Die Studie erstreckte sich also über Gebiete der deutsch- und französischsprachigen Schweiz mit den drei grössten Städten des Landes.

2 Wichtige Begriffe und ihre Definitionen

2.1 Definitionen von Aussteuerung und Beschäftigungsprogramm

Als «Ausgesteuerte» gelten alle Personen, deren Anspruch auf Taggelder der schweizerischen Arbeitslosenversicherung nach Ablauf der zweijährigen Rahmenfrist erloschen ist und die anschliessend keine neue Rahmenfrist eröffnen konnten. Sie haben kein Anrecht mehr auf weitere Taggelder und arbeitsmarktliche Massnahmen der schweizerischen Arbeitslosenversicherung. Diese Definition entspricht genau derjenigen des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco).

Unter «Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose» wird jede Form zeitlich befristeter, von einem Kanton und/oder von einer Gemeinde ganz oder teilweise finanzierter Arbeit für Ausgesteuerte verstanden. Das Ziel der Beschäftigungsprogramme ist die soziale oder die berufliche Eingliederung der Ausgesteuerten oder beides. Die Programme sind im regulären (ersten) oder im zweiten Arbeitsmarkt angesiedelt. Sie können mit Bildung verbunden sein. Die Teilnehmer erhalten für ihre Arbeit einen Lohn, eine Entschädigung oder einen Anreizbetrag.

2.2 Der Begriff «soziale Integration»

Gemäss Eisner (2000) ist die soziale Integration zu einem zentralen Problem der schweizerischen Gesellschaft geworden. In den Medien wird am meisten über die Integration von Ausländern diskutiert, an zweiter Stelle steht die «Situation von Arbeitslosen und ihre Wiedereingliederung in Arbeitsmarkt und soziale Netze» (S. 164).

Friedrichs & Jagodzinski (1999) bezeichnen den Begriff der sozialen Integration als vage und unbestimmt wie die meisten geisteswissenschaftlichen Grundbegriffe. Der Begriff hat fast immer einen Bezug zu einem System oder

Kollektiv. Die beiden Autoren unterscheiden zwei Hauptverwendungsweisen des Begriffs soziale Integration: «Zum einen spricht man davon, dass ein Element, ein Subsystem oder ein Teil in ein System, ein Kollektiv oder ein grösseres Ganzes integriert ist, es wird also eine Relation zwischen dem Teil und dem Ganzen behauptet. Zum andern schreibt man einem System selbst eine mehr oder minder hohe Integration zu, verwendet den Begriff also absolut.» (S. 11) Es muss berücksichtigt werden, dass Systeme auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind, nämlich als Kleingruppen auf der Mikroebene, als Verbände, Vereine und Assoziationen auf der Mesoebene und als Gesellschaften auf der Makroebene.

Für Gill & Bernhard (1999) ist die soziale Integration eine Kernaufgabe jeder Gesellschaft. Sie kann nie abschliessend definiert werden, denn sie besteht in einem permanenten Aushandlungsprozess zwischen Einzelnen und Gemeinschaften sowie zwischen Minderheiten und Mehrheiten. Sie ist ein Wechselspiel zwischen mindestens zwei Partnern, dem Individuum mit seinen Wünschen einerseits und der Gesellschaft mit ihren kollektiven Erwartungen an das einzelne Mitglied andererseits. Sie wirkt präventiv und verhindert die destruktive Zersplitterung und die Ausgrenzung von Menschen und Gruppen.

Eisner (2000) versteht die soziale Integration als Prozess der Einbindung von Personen und Personengruppen in ein übergeordnetes soziales Gefüge. Die soziale Integration äussert sich in Form der Teilhabe oder Teilnahme an den zentralen Handlungsfeldern einer Gesellschaft. Dabei kann es z. B. um die Einbindung in das gemeinschaftliche Netzwerk eines Wohnquartiers, die Beteiligung an politischen Entscheiden oder um die Erwerbstätigkeit im Rahmen geregelter Arbeitsverhältnisse gehen. Der Gegenpol der Integration besteht aus der Desintegration und der Marginalisierung: Personen oder Personengruppen, z. B. Arbeitslose, werden aus dem Gesellschaftsverband ausgegrenzt und sozial randständig, was zu fehlenden Kontakten und prekären wirtschaftlichen Verhältnissen führt.

Merz & Walser (1997) sehen die soziale Integration als Teilnahme und Teilhabe einer Person am sozialen Austausch im privaten, beruflichen und öffentlichen Bereich. «Soziale Integration ist Zustand oder Prozess des Eingebundenseins in informell und formell organisierte Tätigkeiten, Aktivitäten, Auseinandersetzungen und Gespräche zwischen Menschen.» (S. 48)

Die Definition des Begriffs *soziale Integration*, die wir für unsere Studie verwendet haben, lehnt sich eng an diejenige von Merz & Walser (1997) an. Sie lautet: «Die soziale Integration ist die Teilhabe und Teilnahme einer Person am sozialen Austausch im privaten, beruflichen und öffentlichen Bereich. Die Person ist dabei einbezogen in informell und formell organisierte Tätigkeiten, Kontakte und Gespräche mit anderen Menschen.»

Die Kontakte am Arbeitsplatz gehören zur sozialen Integration, nicht aber das Innehaben einer Stelle selbst. Das Innehaben einer Stelle bedeutet berufliche

Integration. Die soziale und die berufliche Integration werden von uns als gleichrangige Begriffe aufgefasst.

2.3 Der Begriff «berufliche Integration»

Gemäss Artikel 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes hat dieses Gesetz den Zweck, den Versicherten Erwerbsausfälle – unter anderem wegen Arbeitslosigkeit – angemessen zu ersetzen, und «es will durch arbeitsmarktliche Massnahmen zugunsten von versicherten Personen drohende Arbeitslosigkeit verhüten und bestehende Arbeitslosigkeit bekämpfen.» Artikel 59, der Grundsatzartikel für die arbeitsmarktlichen Massnahmen, führt aus: «Die Versicherung erbringt finanzielle Leistungen für arbeitsmarktliche Massnahmen zu Gunsten von versicherten Personen und von Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Mit arbeitsmarktlichen Massnahmen soll die Eingliederung von Versicherten, die aus Gründen des Arbeitsmarktes erschwert vermittelbar sind, gefördert werden.»

Das Industrie-, Gewerbe- und Arbeitsamt (KIGA) des Kantons Aargau (1997, S. 50) führt in seinem Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz aus, dass das Hauptziel der Arbeitslosenversicherung nicht darin bestehe, in der Zeit der Arbeitslosigkeit den Lohnausfall der Arbeitslosen durch Taggelder zu überbrücken. «Im Vordergrund steht vielmehr die möglichst rasche und nachhaltige Eingliederung Arbeitsloser in den Erwerbsprozess, damit Arbeitslosigkeit – vor allem Langzeit- und Sockelarbeitslosigkeit – wenn immer möglich vermieden werden kann.»

Gemäss Eisner (2000) besteht die wirtschaftliche Integration, wie er die berufliche Integration nennt, darin, dass die arbeitssuchenden Menschen zum qualifizierten und stabileren Bereich des Arbeitsmarktes Zugang haben, und ihnen die gefundene Arbeit ein geregeltes Einkommen verschafft.

Für Gill & Bernhard (1999) ist die Arbeit ein zentrales Feld beruflicher und gesellschaftlicher Integration. Einen Arbeitsplatz zu haben, ist eine der entscheidenden Quellen gesellschaftlicher Anerkennung und Integration. Das übergeordnete Ziel sämtlicher Beschäftigungsmassnahmen für Arbeitslose in der Stadt Zürich ist darum der Zugang zum regulären Arbeitsmarkt und ein selbst erwirtschaftetes Einkommen. Es muss allerdings davon ausgegangen werden, dass mittelfristig nicht alle Arbeitswilligen wieder in den regulären Arbeitsmarkt zurückkehren können.

Die berufliche Integration wird von uns wie folgt definiert:

«Eine Person ist dann beruflich integriert, wenn sie über eine Stelle auf dem ersten oder auf dem zweiten Arbeitsmarkt verfügt. Dabei wird zwischen vollständiger und teilweiser beruflicher Integration unterschieden:

Die berufliche Integration ist dann vollständig, wenn es sich um eine feste Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt handelt.

Von teilweiser beruflicher Integration wird dann gesprochen, wenn eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht fest ist (befristete Stellen, Temporär-

Jobs, Arbeit auf Abruf) oder wenn eine Stelle zu einem Beschäftigungsprogramm auf dem zweiten Arbeitsmarkt gehört.»

Wie bei Fluder & StremLOW (1999), Merz & Walser (1997), Ruder & Wyss (1999) und Wyss (1999) verstehen wir die berufliche Integration nicht als Unterbegriff der sozialen Integration.

3 Gesellschaftspolitischer Entstehungszusammenhang der Programme

Schon in der grossen Wirtschaftskrise in den 30-er Jahren des letzten Jahrhunderts wurden Beschäftigungsprogramme für Arbeitslose organisiert. Wenn die Arbeitslosigkeit für schweizerische Begriffe hoch wurde, dienten Beschäftigungsprogramme seither immer wieder als Mittel, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die Arbeitslosenversicherung war in der Schweiz damals aber nicht obligatorisch; dies änderte sich erst 1976. Das schweizerische Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG), dessen erste Fassung anfangs 1984 in Kraft trat, regelte unter dem Titel «Präventivmassnahmen» die Beschäftigungsprogramme für Arbeitslose erstmals gesamtschweizerisch.

Mit der zweiten Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 1995 wurden die Möglichkeiten für Beschäftigungsprogramme für Arbeitslose stark ausgeweitet. Man spricht seither nicht mehr von «Präventivmassnahmen», sondern von «arbeitsmarktlichen Massnahmen». Gleichzeitig wurden die von der Arbeitslosenversicherung bezahlten Beschäftigungsprogramme aber nur für diejenigen Arbeitslosen reserviert, die einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben. Sobald bei einer Person dieser Anspruch erlischt – heute in der Regel nach dem Bezug von 400 Taggeldern – und sie damit ausgesteuert ist, bezahlt die Arbeitslosenversicherung nichts mehr an Beschäftigungsprogramme. Weil Beschäftigungsprogramme für Ausgesteuerte nach wie vor nötig waren und sind, organisieren und finanzieren seither manche Kantone und Gemeinden solche Programme selbst. Aus diesem Grunde entstanden vielfältige kantonale und kommunale Systeme von Beschäftigungsprogrammen für Ausgesteuerte, die sich zum Teil stark voneinander unterscheiden. Diese Situation war der Ausgangspunkt unserer Arbeit.

4 Methode

Zur Untersuchung der Wirkungen der Programme auf die berufliche und die soziale Integration wurden die folgenden Methoden angewandt:

- Dokumentenanalyse
- Persönliche Interviews mit Fachleuten

- Analyse der vorhandenen Daten über die Ausgesteuerten
- Repräsentative telefonische Befragung von Programm-Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern

Die Grundgesamtheit der Datenanalyse und der telefonischen Befragung bestand aus allen Personen, die im Jahre 1998 in den drei Untersuchungsgebieten von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurden.

In die telefonische Befragung bezogen wir nicht nur Programm-Teilnehmer ein, sondern auch eine Kontrollgruppe. Diese bestand aus Ausgesteuerten des selben Aussteuerungs-Jahrgangs, die nicht an einem Programm teilgenommen hatten. Wir achteten dabei darauf, dass die Verteilung der Merkmale Geschlecht, Nationalität und Alter – miteinander betrachtet – in der Kontrollgruppe mit der Verteilung bei den Programm-Teilnehmern übereinstimmte. Zu diesem Zweck gaben wir für die Stichprobe der Kontrollgruppe Quoten gemäss der Verteilung bei den Programm-Teilnehmern vor. Die Befragung geschah in den fünf Sprachen Deutsch, Französisch, Italienisch, Spanisch und Türkisch. Sie wurde im Juli 2001 durchgeführt.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die ehemaligen Programm-Teilnehmer bessere Chancen bei der beruflichen Integration als die Nicht-Teilnehmer hatten (siehe Kapitel 6.1). Dies heisst aber noch nicht unbedingt, dass die Programme selbst die Ursache für die Erfolge waren. Es ist nicht auszuschliessen, dass sich die Programm-Teilnehmer in irgendeinem Merkmal von den Nicht-Teilnehmern unterscheiden und dass dieser Unterschied für den Erfolg der Programm-Absolventen verantwortlich gewesen wäre. Deshalb haben wir grossen Wert darauf gelegt, solche Störeinflüsse möglichst auszuschalten, und dazu verschiedene Massnahmen getroffen, nämlich unter anderem:

- Bildung von Kontrollgruppen mit Quotenvorgaben (siehe oben)
- Maximierung der Ausschöpfung (möglichst hoher Anteil der antwortenden Personen) durch den Einsatz von sehr erfahrenen Befragerinnen und Befragern und deren Instruktion und Motivation durch den Projektleiter selbst
- Einsatz der Probit-Analyse (einer multivariaten Auswertungsmethode, die der multiplen Regression ähnlich ist, die Wirkungen mehrerer Dimensionen gleichzeitig feststellen kann und eine Gesamtschau der Wirkungen gibt)
- Erfassung der subjektiven Beurteilung der Programme aus Sicht der Teilnehmer in der telefonischen Befragung
- Erfassung von Intensität und Zeitaufwand für die Stellensuche, um zu sehen, ob sich hier Programm-Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer unterscheiden
- Erfassung der Auswahlkriterien für Programm-Teilnehmer, welche die Beamten im Kanton Basel-Stadt und in der Stadt Zürich anwandten
- Ausschluss der Ausgesteuerten mit einer zweiten Aussteuerung aus der Auswertung der telefonischen Befragung. Eine zweite Aussteuerung kommt

im Kanton Genf sehr häufig vor, wenn Personen nach dem *Emploi temporaire* keine Arbeit finden, eine ganze Rahmenfrist lang Arbeitslosenentschädigung beziehen und am Ende ein zweites Mal ausgesteuert werden. Diese Personen haben in der Regel kein Anrecht auf ein zweites *Emploi temporaire*.

Es gelang uns, eine sehr hohe Ausschöpfung zu erreichen. Die Netto-Ausschöpfung über alle fünf Sprachen betrug

- im Kanton Basel-Stadt 78%,
- im Kanton Genf 81% und
- in der Stadt Zürich 73%.

Im Kanton Basel-Stadt realisierten wir 70 Interviews mit ehemaligen Teilnehmern von Programmen und 94 mit Nicht-Teilnehmern, im Kanton Genf 284 mit ehemaligen Teilnehmern und 127 mit Nicht-Teilnehmern, in der Stadt Zürich 99 mit ehemaligen Teilnehmern und 92 mit Nicht-Teilnehmern. Im Kanton Basel-Stadt und in der Stadt Zürich absolvierten insgesamt nur wenige Personen aus der Grundgesamtheit ein Programm (Basel 226, Zürich 298), die Grundgesamtheit der Teilnehmer war dort also sehr klein. Im Kanton Genf dagegen zählte man 1'427 Programm-Absolventen.

5 Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse und der Interviews mit Fachleuten

Im Kanton Basel-Stadt und in der Stadt Zürich gibt es keine speziellen Programme für Ausgesteuerte. Bezugsberechtigte Arbeitslose und Ausgesteuerte, in Zürich auch Personen, die nie Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung hatten, sind in den gleichen Programmen anzutreffen. Der Kanton Genf dagegen hat Programme speziell für Ausgesteuerte aufgebaut.

Es gibt grundsätzlich zwei Arten von Beschäftigungsprogrammen, nämlich die kollektiven Programme und die Einzelarbeitsplätze.

In den kollektiven Programmen arbeiten mehrere bezugsberechtigte Arbeitslose und/oder Ausgesteuerte miteinander in Gruppen, z. B. in einer Bäckerei, in einer Baugruppe, in einer Kantine. Diese Betriebe wurden speziell ins Leben gerufen, um bezugsberechtigte Arbeitslose und/oder Ausgesteuerte zu beschäftigen. Die kollektiven Programme sind der realen Arbeitswelt weniger nahe und stellen meistens weniger Anforderungen an die Teilnehmer als die Einzelarbeitsplätze. Der Kanton Genf kennt keine kollektiven Programme.

Einzelarbeitsplätze sind Stellen in der öffentlichen Verwaltung und in gemeinnützigen Organisationen, die bezugsberechtigten Arbeitslosen und/oder Ausgesteuerten zur Verfügung stehen. Die Ausgesteuerten arbeiten dort, wie wenn

es reguläre Stellen wären. Ihre Kollegen sind nicht andere Ausgesteuerte, sondern reguläre Angestellte. Die Einzelarbeitsplätze im Kanton Genf heissen *Emplois temporaires*.

Die Programme und die Bestimmungen dazu unterscheiden sich von Untersuchungsgebiet zu Untersuchungsgebiet sehr stark. In der Folge werden die wichtigsten Bestimmungen für jedes Untersuchungsgebiet vorgestellt, wie sie in den Jahren 1998 und 1999 galten, denn 1998 wurde die Grundgesamtheit ausgesteuert und besuchte die Programme 1998 oder 1999. Seither wurden verschiedene Bestimmungen geändert.

Ausgesteuerte im Kanton Genf haben ein gesetzlich verankertes Recht, an einem *Emploi temporaire* teilzunehmen. Im Kanton Basel-Stadt und in der Stadt Zürich gibt es ein solches Recht nicht. Dort bestimmen Beamte, wer ein Programm absolvieren kann.

Im Kanton Basel-Stadt und in der Stadt Zürich gelangte nur ein kleiner Anteil (weniger als 10%) der Ausgesteuerten in ein Programm. Im Kanton Genf machten erheblich mehr Ausgesteuerte, nämlich etwas mehr als ein Drittel, von ihrem Recht Gebrauch.

Eines der hauptsächlichen Ziele der *Emplois temporaires* im Kanton Genf ist, den Ausgesteuerten zu ermöglichen, wieder einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung zu erlangen. Damit kann sich der Kanton Genf von Sozialausgaben entlasten. Dieses Ziel besteht im Kanton Basel-Stadt und in der Stadt Zürich nicht.

In allen drei Untersuchungsgebieten sind die Programme und die Politik sowie die Konzepte, die ihnen zu Grunde liegen, in einem starken Wandel. Im Kanton Basel-Stadt werden seit ungefähr August 2000 nur noch ausgesteuerte Personen zu den Programmen zugelassen, wenn sie Sozialhilfebezüger sind oder nach der Aussteuerung zum Bezug von Sozialhilfe berechtigt wären. In der Stadt Zürich besteht seit April 2000 die Vorschrift, dass nur Sozialhilfebezüger in die Programme aufgenommen werden. Im Kanton Genf soll nächstens die Dauer der Programme verkürzt werden, damit durch die Teilnahme an einem Programm nicht mehr ein neuer Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung erworben werden kann.

Wenn also jemand heute in Basel oder Zürich ausgesteuert wird und im Moment noch «zu viel» Einkünfte oder Vermögen hat, um von der Sozialhilfe unterstützt zu werden, hat er/sie erst Zugang zu einem Programm, wenn diese Einkünfte unter ein Minimum fallen und/oder wenn er/sie einen grossen Teil seiner Ersparnisse aufgebraucht hat.

Vor April 2000 in Zürich und vor August 2000 in Basel konnten auch Ausgesteuerte ein Programm absolvieren, wenn sie nicht Sozialhilfebezüger bzw. sozialhilfebezugsberechtigt waren. In beiden Gebieten untersuchten wir dieses

alte Programm-System, denn die Änderungen traten erst nach dem Beginn unserer Arbeiten ein.

6 Die wichtigsten Ergebnisse der telefonischen Befragung zur beruflichen Integration

6.1 Finden Programtteilnehmer eher eine neue Stelle?

Im Kanton Basel-Stadt fanden die Programm-Teilnehmer eher wieder eine neue Stelle als die Nicht-Teilnehmer. Dies gilt für Einzelarbeitsplätze und für kollektive Programme. Die Einzelarbeitsplätze schnitten besser ab als die kollektiven Programme (siehe Tabelle 1).

In der Stadt Zürich waren nur die Inhaber von Einzelarbeitsplätzen bei der Stellensuche erfolgreicher als die Nicht-Teilnehmer. Die Teilnehmer an kollektiven Programmen dagegen schnitten schlechter ab als die Nicht-Teilnehmer (siehe Tabelle 1).

Im Kanton Genf fanden die Teilnehmer der *Emplois temporaires* etwas weniger oft eine neue Arbeit als die Nicht-Teilnehmer (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Personen, die Arbeit fanden nach Programm-Teilnahme / Nicht-Teilnahme

Untersuchungsgebiet	Arbeit gefunden, kein Programm besucht	Arbeit gefunden, früher kollektives Programm besucht	Arbeit gefunden, früher Einzelarbeitsplatz inne gehabt
Kanton Basel-Stadt	55 (58,5%)	18 (66,7%)	33 (76,7%)
Kanton Genf	76 (59,8%)	Keine kollektiven Programme	147 (51,8%)
Stadt Zürich	56 (60,9%)	8 (53,3%)	62 (73,8%)

Gemäss Pearson- und Likelihood-Test bleiben die obigen Unterschiede im Kanton Basel-Stadt leicht über der Signifikanzgrenze (Irrtumswahrscheinlichkeit 11,4 bzw. 10,5%). Wenn die ehemaligen Teilnehmer an kollektiven Programmen und Inhaber von Einzelarbeitsplätzen zu einer Gruppe zusammengefasst und ihre Resultate den Resultaten der Nicht-Teilnehmer gegenübergestellt werden, dann wird der Unterschied schwach signifikant (Irrtumswahrscheinlichkeit 5,7 bzw. 5,6%).

Der Unterschied im Kanton Genf ist nicht signifikant, denn die Irrtumswahrscheinlichkeit liegt gemäss Pearson- und Likelihood-Test bei 12,9 bzw. 12,8%.

Gemäss Pearson- und Likelihood-Test bleiben die obigen Unterschiede in der Stadt Zürich leicht über der Signifikanzgrenze (Irrtumswahrscheinlichkeit 10,9 bzw. 10,7%). Das Resultat der ehemaligen Teilnehmer an kollektiven

Programmen ist allerdings wenig aussagekräftig, weil die Anzahl der antwortenden Personen gering ist. Ausserdem wurden in die kollektiven Programme Personen aufgenommen, die weniger gut vermittelbar waren. Wenn die ehemaligen Inhaber von Einzelarbeitsplätzen allein den Nicht-Teilnehmern gegenübergestellt und die ehemaligen Teilnehmer an kollektiven Programmen ausgeklammert werden, dann wird der Unterschied schwach signifikant (Irrtumswahrscheinlichkeit 6,8 bzw. 6,7%).

Die Ergebnisse der Kreuztabellen wurden durch die Probit-Analysen weitgehend bestätigt. Die wichtigsten Resultate der Probit-Analysen waren (siehe dazu auch Tabelle 2):

- Die Ausgesteuerten aus dem Kanton Basel-Stadt und der Stadt Zürich fanden hoch signifikant häufiger eine neue Stelle als diejenigen aus dem Kanton Genf, unabhängig davon, ob sie an einem Programm teilgenommen hatten oder nicht.
- Die Teilnehmer an Beschäftigungsprogrammen für Ausgesteuerte (Einzelarbeitsplätze und kollektive Programme zusammen genommen) kamen im Kanton Basel-Stadt schwach signifikant eher wieder zu einer Arbeit als die Nicht-Teilnehmer. Die gleiche Tendenz liegt in der Stadt Zürich vor; die Grenze der schwachen Signifikanz (Irrtumswahrscheinlichkeit von 10%) wurde aber wie in der Kreuztabelle leicht überschritten.
- Die Teilnehmer der Emplois temporaires und die Nicht-Teilnehmer im Kanton Genf hatten bei der Stellensuche statistisch gesehen gleich viel Erfolg, denn der Unterschied wird auch in der Probit-Analyse nicht signifikant. Die Probit-Analyse über alle drei Gebiete zusammen genommen ergab zwischen Absolventen von Programmen und Nicht-Absolventen ebenfalls keinen Unterschied.
- Frauen fanden im Kanton Genf signifikant weniger oft eine neue Arbeit als Männer. Nahm man alle drei Gebiete zusammen, wurde noch ein schwach signifikanter Nachteil für die Frauen nachgewiesen. Im Kanton Basel-Stadt und in der Stadt Zürich dagegen wurden hier keine signifikanten Unterschiede festgestellt.
- Zwischen Schweizern und Ausländern gab es beim Finden von Stellen nirgends signifikante Unterschiede. Die Probit-Analyse über alle drei Gebiete zusammen bestätigt dies.
- Die Gruppe der 30- bis 49-jährigen hatte laut der Probit-Analyse in der Stadt Zürich signifikant mehr Erfolg bei der Arbeitsuche als die Gruppe der über 49-jährigen. Die Probit-Analyse ergab auch für alle drei Gebiete zusammen genommen einen signifikanten Vorteil der 30- bis 49-jährigen. Im Kanton Genf wies nur die Kreuztabelle einen signifikanten Unterschied auf. In der Gruppe der bis 29-jährigen befanden sich überall nur wenige Personen, was den Nachweis einer signifikanten Wirkung erschwert.

Tabelle 2: Probit-Analyse: Welche Ausgesteuerten fanden eher eine neue Stelle, welche weniger?

Merkmal	Alle Gebiete	Basel-Stadt	Kanton Genf	Stadt Zürich
Kanton Basel-Stadt	<i>pos. ***</i>			
Stadt Zürich	<i>pos. ***</i>			
Kanton Genf	Referenz			
Programm-Teilnehmer	0	<i>pos. *</i>	0	0
Nicht-Teilnehmer	Referenz	Referenz	Referenz	Referenz
Frauen	<i>neg. *</i>	0	<i>neg. **</i>	0
Männer	Referenz	Referenz	Referenz	Referenz
Ausländer	0	0	0	0
Schweizer	Referenz	Referenz	Referenz	Referenz
Alter bis 29 Jahre	0	—	0	0
Alter 30 bis 49 Jahre	<i>pos. **</i>	0	0	<i>pos. **</i>
Alter über 49 Jahre	Referenz	Referenz	Referenz	Referenz
Ledig	0	<i>neg. **</i>	0	0
Verwitwet	0	—	0	0
Geschieden	<i>neg. **</i>	0	<i>neg. **</i>	0
Verheiratet	Referenz	Referenz	Referenz	Referenz
Gelernt	0	0	0	0
Angelernt	0	0	0	0
Ungelernt	Referenz	Referenz	Referenz	Referenz
Kader	0	0	0	0
Fachleute	0	0	0	0
Selbständige, Heimarbeiter	0	—	0	—
In Ausbildung (vor Arbeitslosigkeit)	0	—	0	—
Hilfskräfte	Referenz	Referenz	Referenz	Referenz
Sehr leicht bis mittel vermittelbar	<i>pos. ***</i>	0	<i>pos. ***</i>	<i>pos. *</i>
Spezialfall	<i>neg. *</i>	<i>neg. **</i>	0	0
Schwer vermittelbar	Referenz	Referenz	Referenz	Referenz
Muss für Kinder finanziell aufkommen	<i>pos. ***</i>	0	<i>pos. ***</i>	0
Muss für Kinder finanziell nicht aufkommen	Referenz	Referenz	Referenz	Referenz

Anmerkungen:

- Pos. Positive Wirkung. Die Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden, ist grösser als bei der Referenzgruppe.
- Neg. Negative Wirkung; Die Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden, ist kleiner als bei der Referenzgruppe.
- ** Hoch signifikant, Einflussrichtung mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von höchstens 1% statistisch gesichert.
- ** Signifikant. Einflussrichtung mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von höchstens 5% statistisch gesichert.
- * Schwach signifikant. Einflussrichtung mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von höchstens 10% statistisch gesichert.
- 0 Keine signifikante Wirkung.
- Wegen zu kleiner Anzahl nicht in Analyse einbezogen.

- Die Qualifikation und die Funktion hatten gemäss der Probit-Analyse nirgends einen signifikanten Einfluss auf das Finden einer Stelle. Die Probit-Analyse über alle drei Gebiete zusammen bestätigt dies. Laut der Kreuztabelle erlangten im Kanton Basel-Stadt die gelernten Personen signifikant eher eine neue Arbeit als die an- und ungelernten. Die Resultate der Probit-Analyse weisen somit darauf hin, dass eher die Programm-Teilnahme als die Qualifikation eine Rolle spielte.
- Ausgesteuerte, die für Kinder finanziell aufkommen mussten, kamen im Kanton Genf hoch signifikant eher zu einer neuen Stelle als diejenigen, die diese Pflicht nicht hatten. Die Probit-Analyse über alle drei Gebiete kam zum selben Ergebnis. Im Kanton Basel-Stadt und in der Stadt Zürich wurden hier keine signifikanten Unterschiede festgestellt.
- Wenn ein Merkmal in einem der drei Gebiete signifikant ist, ist es meistens auch über alle drei Gebiete zusammengenommen signifikant.

Wir haben keine Anzeichen gefunden, die darauf hindeuten würden, dass die guten Wirkungen der Einzelarbeitsplätze und der kollektiven Programme im Kanton Basel-Stadt und der Einzelarbeitsplätze in der Stadt Zürich andere Ursachen als die Programme selbst hätten.

Die obigen positiven Resultate für den Kanton Basel-Stadt werden durch die subjektiven Aussagen der Basler Programm-Teilnehmer, die Arbeit gefunden hatten, gestützt. Beinahe die Hälfte der Programm-Teilnehmer mit Arbeit gab an, das besuchte Programm habe «sehr viel» oder «eher viel» dazu beigetragen, die jetzige Stelle zu bekommen.

Tabelle 3: Basel-Stadt: Subjektive Beurteilung der arbeitsmarktlichen Wirkung der Programme

Hat die Teilnahme am Programm dazu beigetragen, dass Sie Ihre jetzige Stelle gefunden haben?	Anzahl
Sehr viel	12 (23,5%)
Eher viel	12 (23,5%)
Eher wenig	3 (5,9%)
Sehr wenig	4 (7,8%)
Gar nicht	14 (27,5%)
Fehlende Angabe	6 (11,8%)
Total	51 (100,0%)

Hier wurden nur die 51 Personen befragt, die im Moment der Befragung über Arbeit verfügten und ein Programm besucht hatten.

Auch in der Stadt Zürich stellten die Programm-Teilnehmer, die bei der Arbeitsuche Erfolg hatten, den Programmen ein gutes Zeugnis aus. Etwas weniger als die Hälfte der Programm-Teilnehmer mit Arbeit – nur 3 Prozentpunkte weniger als in Basel – gab an, das besuchte Programm habe «sehr viel» oder «eher viel» dazu beigetragen, die jetzige Stelle zu bekommen.

Ein Drittel der Genfer Teilnehmer, die Arbeit gefunden hatten, gab an, das absolvierte Emploi temporaire habe «sehr viel» oder «eher viel» dazu beigetragen, die jetzige Stelle zu bekommen. Aber 55% waren der Ansicht, dass das absolvierte Emploi temporaire gar nicht dabei geholfen habe. Die subjektive, eher negative Beurteilung der Programme durch die Genfer Teilnehmer stimmt also mit der objektiven, eher geringen Erfolgsquote bei der Stellensuche überein.

6.2 Erwerbsstatus und staatliche Unterstützung

Wir fragten die Ausgesteuerten nicht nur danach, ob sie im Moment der Befragung wieder Arbeit hatten, sondern auch welchem Erwerbsstatus sie angehörten, nämlich ob sie die neue Arbeit als unselbständig Erwerbende (angestellt), als selbständig Erwerbende (im eigenen Betrieb) oder erneut in einem Beschäftigungsprogramm verrichteten. Wer keine Arbeit hatte, wurde gebeten, anzugeben, ob er/sie staatliche Unterstützung in Form von Leistungen der Invalidenversicherung (IV), der Sozialhilfe oder erneuter Arbeitslosenentschädigung der Arbeitslosenversicherung (ALV) bezog. Wer durch bezahlte Beschäftigungsprogramme, Zwischenverdienst oder reguläre Arbeit genügend Beitragszeit nachweist und arbeitslos ist, hat erneut Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und kann eine neue Rahmenfrist für den Leistungsbezug eröffnen. Dies ist besonders häufig im Kanton Genf der Fall.

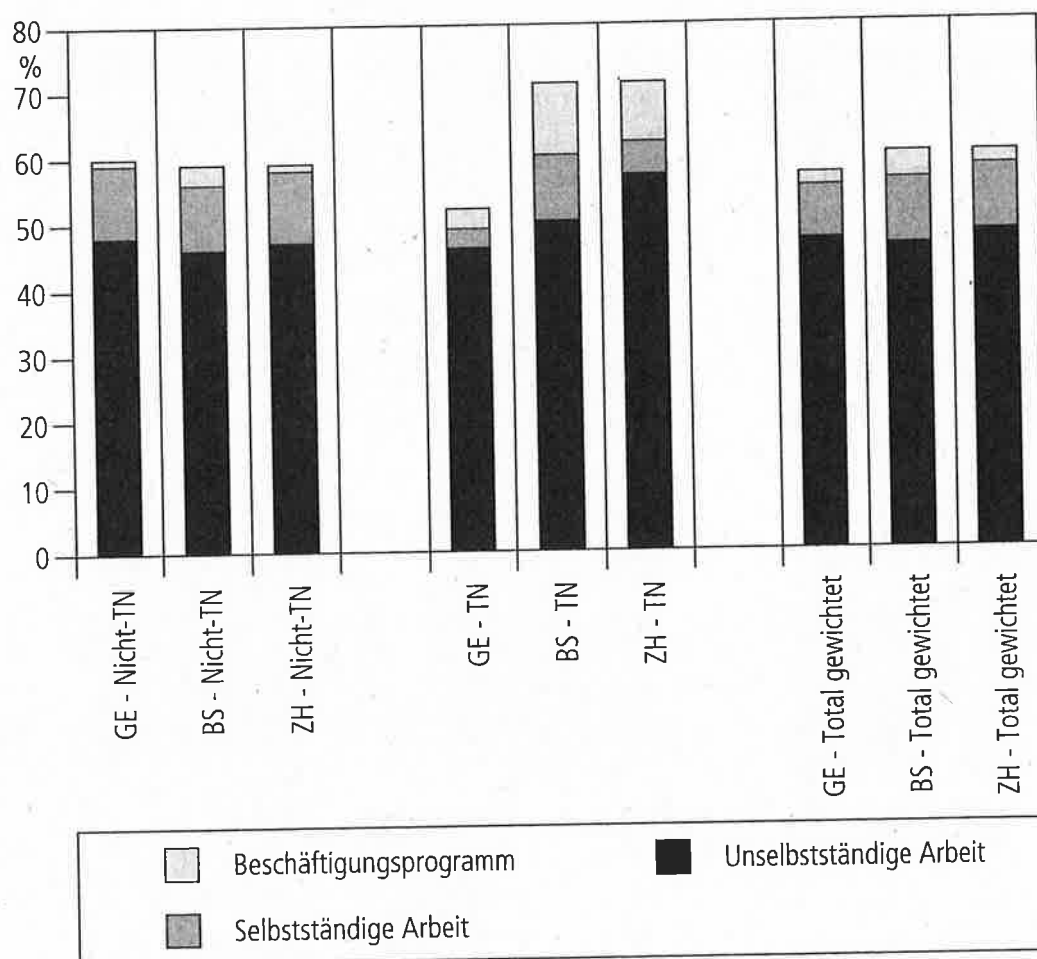
Die beiden folgenden Grafiken fügen die Ergebnisse zum Erwerbsstatus und zum Bezug staatlicher Unterstützung zu einem Ganzen zusammen. Da die Programm-Teilnehmer in der vorliegenden Studie absichtlich über- und die Nicht-Teilnehmer untervertreten sind, ergibt das Total der Antworten der ehemaligen Absolventen und der Nicht-Absolventen zusammengenommen eine verzerrte Wiedergabe der Situation in der Grundgesamtheit. Um ein richtiges Bild von der Grundgesamtheit dieser Studie zu erhalten, müssen die Ergebnisse der ehemaligen Teilnehmer und der Nicht-Teilnehmer gemäss deren Verteilung in der Grundgesamtheit gewichtet werden, was für die folgende Grafik vorgenommen wurde.

Da in Basel und Zürich nur je 9% aller Ausgesteuerten ein Programm absolvierten, liegen die gewichteten Anteile für die Grundgesamtheit dort sehr nahe an den Anteilen der Nicht-Teilnehmer. In Genf, wo 36% aller Ausgesteuerten ein Emploi temporaire besuchten und die Teilnehmer somit mehr Gewicht haben als in Basel und Zürich, ist dies logischerweise weniger stark der Fall.

Die gewichteten Anteile der wieder erwerbstätigen Personen an den drei Grundgesamtheiten im Moment der Befragung sehen wie folgt aus (siehe dazu in der folgenden Grafik die drei Balken rechts):

- In Genf hatten 47% aller Ausgesteuerten eine unselbständige Arbeit, 8% eine selbständige Arbeit und 2% einen Platz in einem Beschäftigungsprogramm. Insgesamt verfügten also 57% über eine Arbeit.
- In Basel hatten 46% aller Ausgesteuerten eine unselbständige Arbeit, 10% eine selbständige Arbeit und 4% einen Platz in einem Beschäftigungsprogramm. Insgesamt verfügten also 60% über eine Arbeit.
- In Zürich hatten 48% aller Ausgesteuerten eine unselbständige Arbeit, 10% eine selbständige Arbeit und 2% einen Platz in einem Beschäftigungsprogramm. Insgesamt verfügten also 60% über eine Arbeit.

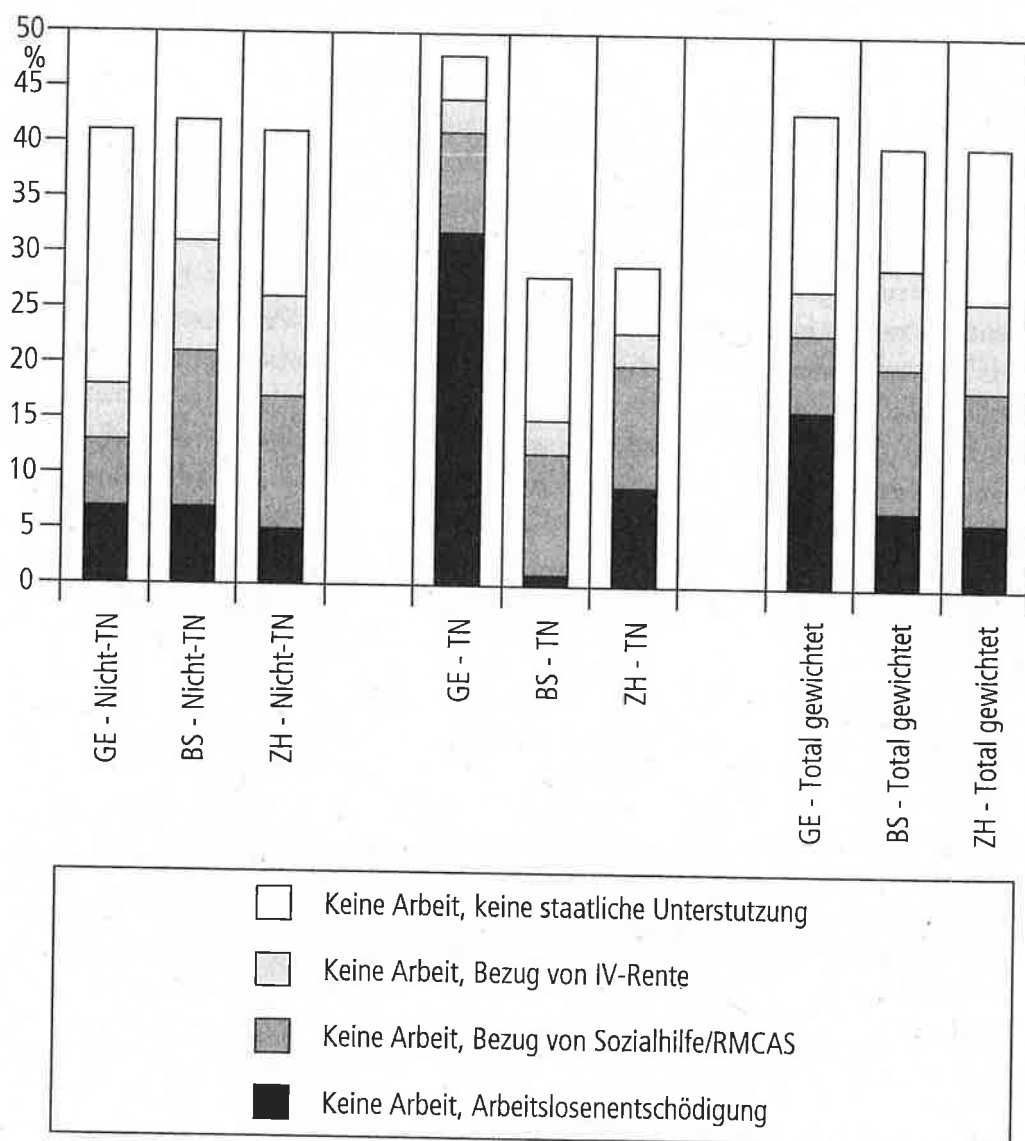
Grafik 1: Gesamtschau – Die Personen mit Arbeit



Die gewichteten Anteile der weiterhin arbeitslosen Personen an den drei Grundgesamtheiten im Moment der Befragung lauten wie folgt (siehe dazu in der folgenden Grafik die drei Balken rechts):

- In Genf waren 16% aller Ausgesteuerten ohne Arbeit und bezogen erneut Arbeitslosenentschädigung, 7% waren ohne Arbeit und erhielten RMCAS, 4% waren ohne Arbeit und bekamen Leistungen der Invalidenversicherung und 16% waren ohne Arbeit und ohne staatliche Unterstützung. Insgesamt blieben also 43% ohne Arbeit.

Grafik 2: Gesamtschau – Die Personen ohne Arbeit und die bezogenen Unterstützungen



- In Basel waren 7% aller Ausgesteuerten ohne Arbeit und bezogen erneut Arbeitslosenentschädigung, 13% waren ohne Arbeit und erhielten Sozialhilfe, 9% waren ohne Arbeit und bekamen Leistungen der Invalidenversicherung und 11% waren ohne Arbeit und ohne staatliche Unterstützung. Insgesamt blieben also 40% ohne Arbeit.
- In Zürich waren 6% aller Ausgesteuerten ohne Arbeit und bezogen erneut Arbeitslosenentschädigung, 12% waren ohne Arbeit und erhielten Sozialhilfe, 8% waren ohne Arbeit und bekamen Leistungen der Invalidenversicherung und 14% waren ohne Arbeit und ohne staatliche Unterstützung. Insgesamt blieben also 40% ohne Arbeit.

6.3 Entlöhnung und Qualität der gefundenen Arbeit und die Probleme bei der Stellensuche

In allen drei Untersuchungsregionen verdiente die Mehrheit der Ausgesteuerten, die wieder eine Stelle fanden, mit der neuen Arbeit zu wenig, um ihren Lebensunterhalt vollständig decken zu können. Die einzige Ausnahme bildeten die ehemaligen Programm-Teilnehmer in der Stadt Zürich. Aber auch von ihnen konnten recht viele, nämlich mehr als zwei Fünftel, ihren Lebensunterhalt mit ihrem neuen Lohn nur teilweise finanzieren.

Erfahrungsgemäss trägt oft der Lebenspartner oder die Lebenspartnerin wesentlich zum Lebensunterhalt bei. Einige erwerbstätige Personen erhielten noch zusätzlich Arbeitslosenentschädigung (wenn sie einen Zwischenverdienst hatten) oder Sozialhilfe.

Unter den Ausgesteuerten, die wieder zu einer Arbeit gelangten, mussten sehr viele Lohneinbussen gegenüber ihrem Verdienst vor der Arbeitslosigkeit in Kauf nehmen (Basel-Stadt zwischen 54 und 60%, Genf zwischen 40 und 49%, Zürich zwischen 55 und 61%). Viele verdienten sogar weniger als sie während der Arbeitslosigkeit als Arbeitslosenentschädigung erhalten hatten (Basel-Stadt zwischen 29 und 35%, Genf zwischen 24 und 26%, Zürich zwischen 23 und 35%).

Tabelle 4: Nicht feste Stelle nach Programm-Teilnahme / Nicht-Teilnahme

Untersuchungsgebiet	Nicht feste Stelle, kein Programm (100% = alle unselbständig Erwerbstätigen, die kein Programm besuchten)	Nicht feste Stelle, Programm (100% = alle unselbständig Erwerbstätigen, die ein Programm besuchten)
Kanton Basel-Stadt	13 (30,2%)	5 (14,3%)
Kanton Genf	14 (23,0%)	35 (27,1%)
Stadt Zürich	8 (18,6%)	11 (19,6%)

In allen drei Untersuchungsgebieten musste die Mehrheit der Ausgesteuerten, die weiterhin arbeitslos blieben, ihren Lebensstandard im Vergleich mit dem Zeitpunkt der Aussteuerung senken. Aber auch zwischen 22 und 29% der wieder erwerbstätigen Personen kamen an einer Minderung des Lebensstandards nicht vorbei.

Zwischen 14 und 30% der ausgesteuerten Personen, die im Moment der Befragung über eine unselbständige Erwerbstätigkeit (ohne neuerliche Beschäftigungsprogramme) verfügten, hatten keine feste Stelle.

Hier wurden nur diejenigen Personen, die eine Stelle gefunden hatten und unselbständig erwerbend waren, befragt. Personen, die im Zeitpunkt der Befragung ein Beschäftigungsprogramm absolvierten, wurden nicht mitgezählt. In Basel ist der Unterschied gemäss Pearson- und Likelihood-Test schwach signifikant (Irrtumswahrscheinlichkeit 9,6 bzw. 9,1%). Nicht feste Stellen sind befristete Stellen, temporäre Arbeit und Arbeit auf Abruf.

Recht viele der wieder erwerbstätigen Ausgesteuerten setzten ihre Stellensuche fort, nämlich 30% in Genf, 33% in Basel und 39% in Zürich. Dass so viele Personen, die zu Arbeit gelangt waren, sich weiterhin auf Stellensuche befanden, weist wieder auf die oft unbefriedigende Situation dieser Ausgesteuerten-Gruppe hin. Manche nehmen eine befristete oder schlechter bezahlte Stelle nur an, weil sie im Moment nichts anderes finden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, den wir immer in unsere Studien einbeziehen, sind die Schwierigkeiten bei der Stellensuche. Die Ergebnisse zu diesem Thema lauten diesmal wie folgt: Das Alter war in allen drei Untersuchungsgebieten mit 51 bis 71% Nennungen ganz klar das häufigste grosse Problem bei der Stellensuche, und zwar sowohl bei den weiterhin arbeitslosen Personen als auch bei den wieder erwerbstätigen. Bei den Ausgesteuerten ohne Arbeit folgten in Basel und Genf die ungenügende Ausbildung mit 41 bzw. 27% Nennungen und in Zürich die gesundheitlichen Probleme mit 35%, die in Basel mit 34% an dritter Stelle lagen. Die Ausgesteuerten mit Arbeit begegneten in Basel ausserdem recht häufig den Problemen der ungenügenden Ausbildung und der Überqualifikation (beide Male 27% Nennungen), diejenigen in Genf und Zürich ebenfalls dem Problem der Überqualifikation (29 bzw. 34%).

7 Die wichtigsten Ergebnisse der telefonischen Befragung zur sozialen Integration

Auf die Frage «Hat Ihnen die Arbeit im Programm etwas gebracht?» antworteten im Kanton Genf und in der Stadt Zürich fast zwei Drittel und im Kanton Basel-Stadt etwas mehr als die Hälfte der ehemaligen Programm-Teilnehmer mit und ohne Arbeit mit «eher viel» oder «sehr viel». Diese Programm-Teilnehmer, denen

die Einsätze insgesamt eher viel oder sehr viel gebracht hatten, wurden nach dem Grund ihrer Einschätzung gefragt. Ein grosser Teil von ihnen nannte dabei auch Gründe, die wichtige Elemente der sozialen Integration sind: Sie hatten neue Leute kennen gelernt und neue Kontakte geknüpft; ihr Selbstvertrauen verbesserte sich; sie hatten wieder einen geregelten Tagesablauf; sie kamen wieder aus ihrer Wohnung heraus.

Mit den Fragen, die sich auf die soziale Integration im Moment der Befragung und auf deren Veränderung zwischen dem Zeitpunkt der Aussteuerung und dem Moment der Befragung bezogen, konnte aber keine Wirkung der Programme auf die soziale Integration der Teilnehmer mehr festgestellt werden. Auf alle Fragen zur sozialen Integration, in denen die Situation im Zeitpunkt der Befragung mit der Situation im Moment der Aussteuerung verglichen wurde, antwortete die Mehrheit der ehemaligen Programm-Teilnehmer und der Nicht-Teilnehmer, es habe sich nichts verändert.

Die Unterschiede zwischen den weiterhin arbeitslosen und den wieder beschäftigten Ausgesteuerten waren meistens deutlich grösser als diejenigen zwischen den ehemaligen Programm-Teilnehmern und den Nicht-Teilnehmern. Diejenigen Ausgesteuerten, die wieder zu einer Stelle gelangten, waren tendenziell sozial besser integriert als diejenigen, die arbeitslos geblieben sind. Wer beruflich wieder eingegliedert ist, ist also tendenziell auch sozial besser integriert.

8 Die wichtigsten Ergebnisse der telefonischen Befragung zur Gesundheit der Ausgesteuerten

Auch beim Gesundheitszustand der Ausgesteuerten zeigte sich, dass der Erwerbsstatus deutlich grössere Unterschiede bewirkte als die Programm-Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme. Die Gesundheit der wieder erwerbstätigen Personen war im Moment der Befragung erheblich besser als diejenige der arbeitslosen.

Der Gesundheitszustand hat sich gemäss der Aussagen der Befragten zwischen dem Zeitpunkt der Aussteuerung und dem Moment der Befragung bei der grossen Mehrheit der ehemaligen Programm-Teilnehmer und der Nicht-Teilnehmer nicht verändert. Die Verteilungen der Antworten der Absolventen und der Nicht-Absolventen stimmten bei dieser Frage in allen fünf Abstufungen ziemlich gut überein. Unterschiede zeigten sich dagegen zwischen den Erwerbsstati: Unter den weiterhin arbeitslosen Ausgesteuerten war der Anteil der Personen, deren Gesundheitszustand eher schlechter oder viel schlechter geworden war, deutlich grösser als unter den wieder erwerbstätigen.

In die vorliegende Untersuchung wurden zwei Fragen aus der Schweizerischen Gesundheitsbefragung des Bundesamts für Statistik (BFS) übernommen. Deshalb

konnte der Gesundheitszustand der Ausgesteuerten im Jahre 2001 mit demjenigen der schweizerischen Gesamtbevölkerung im Jahre 1997 verglichen werden.

Das Resultat auf die Frage nach dem aktuellen Gesundheitszustand ist, dass die weiterhin arbeitslosen Ausgesteuerten, gleichgültig ob ehemalige Programm-Teilnehmer oder nicht, viel stärker mit gesundheitlichen Problemen zu kämpfen haben als die durchschnittliche schweizerische Gesamtbevölkerung. Die Anteile der wieder erwerbstätigen Ausgesteuerten liegen dagegen sehr nahe bis ziemlich nahe an den Anteilen der Gesamtbevölkerung.

Tabelle 5: Beurteilung des momentanen Gesundheitszustandes – wieder erwerbstätige Personen

Untersuchungsgebiet	Schlechte oder sehr schlechte Gesundheit, wieder erwerbstätig, kein Programm	Schlechte oder sehr schlechte Gesundheit, wieder erwerbstätig, Programm
Kanton Basel-Stadt	1 (1,8%)	6 (11,8%)
Kanton Genf	2 (2,6%)	8 (5,4%)
Stadt Zürich	5 (8,9%)	5 (7,5%)

Tabelle 6: Beurteilung des momentanen Gesundheitszustandes – weiterhin arbeitslose Personen

Untersuchungsgebiet	Schlechte oder sehr schlechte Gesundheit, weiterhin arbeitslos, kein Programm	Schlechte oder sehr schlechte Gesundheit, weiterhin arbeitslos, Programm
Kanton Basel-Stadt	10 (25,6%)	9 (47,4%)
Kanton Genf	5 (10,0%)	25 (18,2%)
Stadt Zürich	8 (22,2%)	4 (13,8%)

Der Anteil der Personen in der schweizerischen Gesamtbevölkerung, die ihre Gesundheit als schlecht oder sehr schlecht beurteilten, betrug 1997 gemäss der Schweizerischen Gesundheitsbefragung des Bundesamts für Statistik 4%.

Die andere Frage ergab, dass im Zeitpunkt der Befragung unter den weiterhin arbeitslosen Ausgesteuerten anteilmässig erheblich mehr unter einem gesundheitlichen Problem litten, das schon mehr als ein Jahr dauerte, als unter der durchschnittlichen schweizerischen Gesamtbevölkerung. Die Anteile der wieder erwerbstätigen Ausgesteuerten lagen zwar meistens ebenfalls über denjenigen der Gesamtbevölkerung, aber doch näher bei ihnen.

Tabelle 7: Gesundheitliche Probleme, die schon mehr als ein Jahr dauern – wieder erwerbstätige Personen

Untersuchungsgebiet	Solches Gesundheitsproblem vorhanden, wieder erwerbstätig, kein Programm	Solches Gesundheitsproblem vorhanden, wieder erwerbstätig, Programm
Kanton Basel-Stadt	11 (20,0%)	14 (27,5%)
Kanton Genf	8 (10,5%)	29 (19,7%)
Stadt Zürich	14 (25,0%)	21 (30,0%)

Tabelle 8: Gesundheitliche Probleme, die schon mehr als ein Jahr dauern – weiterhin arbeitslose Personen

Untersuchungsgebiet	Solches Gesundheitsproblem vorhanden, weiterhin arbeitslos, kein Programm	Solches Gesundheitsproblem vorhanden, weiterhin arbeitslos, Programm
Kanton Basel-Stadt	16 (41,0%)	10 (52,6%)
Kanton Genf	18 (35,3%)	48 (35,0%)
Stadt Zürich	22 (61,1%)	14 (48,3%)

Der Anteil der Personen in der schweizerischen Gesamtbevölkerung, die unter einem mehr als ein Jahr dauernden körperlichen oder psychischen Problem litten, betrug 1997 gemäss der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 17%.

Wer ausgesteuert und weiterhin arbeitslos ist, ist also erheblich weniger gesund.

9 Diskussion der Ergebnisse

Unsere Annahme 1 wurde durch die Ergebnisse nur zum Teil bestätigt. Wohl fanden die Teilnehmer der Einzelarbeitsplätze in Basel-Stadt und in der Stadt Zürich sowie die Absolventen der kollektiven Programme in Basel-Stadt wie angenommen eher wieder eine neue Arbeit als die Nicht-Teilnehmer, nicht aber die Teilnehmer der kollektiven Programme in der Stadt Zürich und der *Emplois temporaires* in Genf. Ausserdem konnten dauernde Verbesserungen der sozialen Integration durch die Programme nirgends nachgewiesen werden. Es gibt aber Anzeichen dafür, dass die Programm-Absolventen überall während und kurz nach diesen Massnahmen sozial besser integriert waren.

Die Annahme 2 hat sich als richtig erwiesen. Dem Kanton Genf, der sich nicht nur in den Bestimmungen und in der Organisation und Durchführung, sondern auch in den Zielen stark von den beiden anderen Untersuchungsgebieten unterscheidet, gelingt es mit den Programmen weniger gut, deren Absolventen wieder in die Arbeitswelt zu integrieren.

Es ist zu vermuten, dass das weniger gute Resultat in Genf stark darauf zurückzuführen ist, dass dort eines der Hauptziele der Programme ist, den Ausgesteuerten wieder einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung zu verschaffen. Alle Absolventen der Programme könnten dort im Prinzip arbeitslos bleiben und wieder von der Arbeitslosenversicherung leben. Es kann angenommen werden, dass einige das *Emploi temporaire* nur besuchen, um nachher wieder Arbeitslosenentschädigung zu beziehen. Das Ziel, die Absolventen der Programme wieder ins Arbeitsleben zurückzuführen, das in allen drei Untersuchungsgebieten gilt, kollidiert also in Genf möglicherweise mit dem dortigen zusätzlichen Ziel, den Ausgesteuerten mit erneutem Bezug von Arbeitslosenentschädigung die Finanzierung des Lebensunterhalts zu sichern, falls die berufliche Integration nicht gelingt. Diese bedingungslose Absicherung ihrer finanziellen Zukunft verleitet anscheinend einige Ausgesteuerte dazu, sich weniger intensiv oder gar nicht um eine neue Arbeit zu bemühen. Es braucht in Genf aber nicht unbedingt eine Verkürzung der Programmdauer, um diesen Zielkonflikt zu entschärfen. Es würde genügen, die Bedingungen der Programm-Teilnahme auf der Seite der Absolventen und auf der Seite der Arbeitsstellen, die *Emplois temporaires* anbieten, zu verschärfen, nämlich die Stellenbemühungen der Teilnehmer zu kontrollieren, diese intensiver zu betreuen, weiterzubilden und nicht allein als günstige Hilfskräfte für die Verwaltung zu betrachten. In Basel-Stadt und Zürich sind nämlich auch diese Rahmenbedingungen besser erfüllt.

Die Annahme 3 hat sich bestätigt. In den beiden Untersuchungsgebieten, die sowohl Einzelarbeitsplätze als auch kollektive Programme anbieten, schnitten die Einzelarbeitsplätze in ihrer Integrationswirkung besser ab als die kollektiven Programme. Der Grund dafür liegt sehr wahrscheinlich darin, dass die Stellen in den kollektiven Programmen weniger anspruchsvoll und regulären Arbeitsplätzen weniger ähnlich sind als die Einzelarbeitsplätze. Die weniger guten Wirkungen der kollektiven Programme sollten aber nicht dazu verleiten, auf kollektive Programme zu verzichten. Kollektive Programme können denjenigen Personen eine Chance geben, die den Einzelarbeitsplätzen, die eben oft höhere Anforderungen stellen, im Moment noch nicht gewachsen sind, z. B. weil sie sich wegen der langen Arbeitslosigkeit zuerst wieder an eine geregelte Arbeit gewöhnen müssen.

Wie schon in unseren vorangehenden Untersuchungen stützen die Resultate auch jetzt die Annahme 4. Viele unter den Ausgesteuerten, die eine neue Stelle gefunden haben, mussten sich mit einem geringeren Lohn als vorher und/oder mit einer nicht festen Arbeit zufrieden geben. Es ist anzunehmen, dass manche

unter ihnen lieber eine Stelle von schlechterer Qualität annehmen als den Gang zur Sozialhilfe anzutreten. Dies ist auch der Grund, warum viele wieder erwerbstätige Ausgesteuerte weiterhin nach einer anderen (besseren) Stelle suchen.

Es gibt einerseits deutliche Hinweise darauf, dass die untersuchten Programme die soziale Integration mindestens während der Dauer dieser Massnahmen verbesserten. Andererseits konnte mit den Fragen, die sich auf die soziale Integration im Moment der Befragung und auf deren Veränderung zwischen dem Zeitpunkt der Aussteuerung und dem Moment der Befragung bezogen, keine Wirkung der Programme auf die soziale Integration der Teilnehmer mehr festgestellt werden. Da ausserdem die soziale Integration der Personen, die wieder Arbeit gefunden hatten, tendenziell besser war als diejenige der weiterhin arbeitslosen Personen, liegt die folgende Schlussfolgerung nahe: Die Programme fördern die soziale Integration der Absolventen. Wenn die Teilnehmer aber nachher keine Arbeit finden, verschwindet diese Wirkung möglicherweise relativ rasch wieder.

Menschen, die wieder Arbeit gefunden haben, also beruflich wieder eingegliedert sind, sind tendenziell auch sozial besser integriert. Arbeit leistet somit einen grossen Beitrag zur sozialen Integration und ist darum ein Mittel, diese zu erreichen bzw. zu verbessern. Programme, die ausschliesslich die soziale Integration fördern, sind deshalb nur für diejenigen Menschen sinnvoll, die wegen langer Arbeitslosigkeit oder aus gesundheitlichen und psychischen Gründen zur Zeit des Programmbeginns nicht oder sehr beschränkt arbeitsfähig sind und starke Defizite im sozialen Bereich haben.

Möglicherweise verschlechtert sich die Gesundheit vieler Ausgesteuerter wegen der langen Arbeitslosigkeit. Es gibt aber auch Autoren, die davon ausgehen, dass Menschen eher arbeitslos werden, weil sie schon vor der Arbeitslosigkeit mehr gesundheitliche Probleme als andere hatten.

10 Literaturverzeichnis

- Aepli Daniel C. (2000), *Die Ausgesteuerten. Situationsbericht – Dritte Studie*, Bern, Paul Haupt.
- Aepli, Daniel C.; Brigitte Hoffmann und Roland Theiss (1998), *Ausgesteuerte in der Schweiz. Ein Situationsbericht*, Bern, Paul Haupt.
- Aepli, Daniel C.; Cora Hotz; Valerie Hugentobler und Roland Theiss (1996), *Die Situation der Ausgesteuerten*, Bern, Paul Haupt.
- Eisner, Manuel (2000), Sozialer Wandel und neue Integrationsprobleme seit den Siebzigerjahren, in: Christian Suter, Hrsg., *Sozialbericht 2000*, Zürich, Seismo, S. 164–181.
- Fluder, Robert und Jürgen StremLOW (1999), *Armut und Bedürftigkeit, Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen*, herausgegeben von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Bern, Paul Haupt.

- Friedrichs, Jürgen und Wolfgang Jagodzinski (1999), Theorien sozialer Integration, in: Jürgen Friedrichs und Wolfgang Jagodzinski, Hrsg., *Soziale Integration*, Opladen und Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, S. 9–43.
- Gill, Sabina und Anita Bernhard (1999), *Soziale Integration im städtischen Umfeld*, Zürich, Sozialdepartement der Stadt Zürich.
- Industrie-, Gewerbe- und Arbeitsamt (KIGA) des Kantons Aargau, Hrsg. (1997), *Arbeitslosenversicherung – Bundesgesetz und Verordnung*, Aarau, KIGA Aargau.
- Jahoda, Marie; Paul Lazarsfeld und Hans Zeisel ([1933], 1975), *Die Arbeitslosen von Marienthal*, 1975: Frankfurt/M., Suhrkamp (1933: Leipzig, Hirzel).
- Kempken, Jürgen und Achim Trube (1997), *Effektivität und Effizienz sozialorientierter Hilfen zur Arbeit. Lokale Analysen aktivierender Sozialhilfe*. Münster, LIT.
- Knöpfel, Carlo und Anna Liechti (1998), *Trotz Einkommen kein Auskommen – working poor in der Schweiz*, Caritas Schweiz, Luzern.
- Merz, Annemarie und Fredi Walser (1996), *Soliwork – Beschäftigungsprogramm für ausgesteuerte Langzeitarbeitslose*, Zürich, Sozialdepartement der Stadt Zürich.
- Merz, Annemarie und Fredi Walser (1997), *Soliwork – soziale Integration und Sozialhilfeablösung durch Erwerbstätigkeit : Wirkungsanalyse des Stadtzürcher Beschäftigungsprogramms für Langzeitarbeitslose*, Zürich, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Ressort Sozialstatistik / Sozialberichterstattung.
- OECD (1999), *The Battle against Exclusion: Social Assistance in Canada and Switzerland*, Paris, OECD.
- Ruder, Rosmarie und Kurt Wyss (1999), Integrationsmassnahmen zur Bekämpfung der Langzeiterwerbslosigkeit: Starke Segmentierung, in: *Soziale Sicherheit*, 7, 1, S. 239–245.
- Stocker, Monika (2000), Arbeits- und Sozialpolitik für alle – aus der Sicht des Staates, in: Ulrich Peter; Thomas Maak und Beat Dietschy, Hrsg., *Arbeitspolitik für alle – Eine Debatte zur Zukunft der Arbeit*, St. Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik, Bern, Paul Haupt.
- Suter, Christian, Hrsg. (2000), *Sozialbericht 2000*. Zürich, Seismo.
- Wyss, Kurt (1999), *Entwicklungstendenzen bei Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe. Kurzbeschriebe für die einzelnen Kantone und Städte*, Bern, Bundesamt für Sozialversicherung.

Etats-providence, opportunités politiques et mobilisation des chômeurs : Une approche néo-institutionnaliste

Michel Berclaz, Katharina Füglistner et Marco Giugni*

1 Introduction

Dans cet article nous aimerions proposer une approche théorique pour l'étude systématique de la mobilisation politique des chômeurs. Cette approche considère la mobilisation politique des chômeurs comme faisant partie d'un processus plus large que nous appelons la « politique contestataire du chômage », qui peut être définie comme une interaction épisodique, publique et collective entre acteurs organisés dont le résultat affecte les intérêts, droits ou identités d'au moins une des parties en cause.¹ Nous nous inspirons de deux traditions théoriques. Premièrement, nous suivons les travaux portant sur les mouvements sociaux et la politique contestataire, en particulier ceux qui ont souligné l'impact des structures des opportunités politiques sur la protestation. Deuxièmement, nous puisons dans la littérature sur l'Etat-providence, notamment les travaux comparatifs qui ont montré les variations internationales dans les conceptions et l'institutionnalisation de la prévoyance sociale. Notre ambition est de combiner ces deux traditions intellectuelles afin de pouvoir créer un modèle explicatif de la « politique contestataire du chômage ». Enfin, nous nous inspirons également de travaux récents portant sur la « politique contestataire de l'immigration » et, plus précisément, sur le rapport entre les conceptions dominantes de la nation et de la citoyenneté, d'une part, et les revendications politiques dans le domaine de l'immigration et des relations ethniques, de l'autre. Dans cet article, nous suivons un raisonnement similaire appliqué au champ politique de l'emploi et, plus spécifiquement, au thème du chômage.

* Michel Berclaz, Katharina Füglistner et Marco Giugni, Université de Genève, Laboratoire de recherches sociales et politiques appliquées (resop). Adresse de correspondance : Marco Giugni, Département de science politique, Université de Genève, Uni Mail, Bd du Pont-d'Arve 40, 1211 Genève 4 (marco.giugni@politic.unige.ch). Une version préliminaire de cet article a été présentée au colloque « Action publique de l'emploi et mouvements de chômeurs » (Lyon, 19-20 novembre 2004).

1 Cette définition s'inspire directement de la définition de politique contestataire donnée par McAdam et al. (2001 : 5) : « episodic, public, collective interaction among makers of claims and their objects when (a) at least one government is a claimant, an object of claims, or a party to the claims and (b) the claims would, if realized, affect the interests of at least one of the claimants ». Voir également Tilly (1995).

Cette approche peut être qualifiée de néo-institutionnaliste dans la mesure où elle met l'accent sur le rôle des institutions dans la mise en place et l'expression des mobilisations sociales, tout en définissant les institutions de façon large, comme non seulement un ensemble de règles, de procédures, de routines organisationnelles et de structures de gouvernance (March et Olsen 1984), mais aussi comme des conventions et des mœurs qui déterminent les choix et les comportements individuels.² Plus précisément, nous défendons la thèse que la forme et le contenu des revendications politiques portant sur les thèmes liés au chômage sont influencés par la conception dominante de l'Etat-providence et les approches institutionnelles pour le traitement du chômage qui en découle.

Notre raisonnement se déroule en cinq étapes. Premièrement, nous passons brièvement en revue les explications courantes de la (ou plutôt de l'absence de) participation politique des chômeurs. Deuxièmement, nous élaborons notre approche néo-institutionnelle de la politique contestataire du chômage et tout particulièrement l'idée que la mobilisation des chômeurs s'inscrit dans un contexte d'opportunités et de contraintes découlant du contexte politique. Troisièmement, nous proposons une typologie des conceptions de l'Etat-providence à partir du croisement de deux dimensions analytiques : les critères formels d'éligibilité pour avoir droit à la sécurité sociale (assurance-chômage) et les obligations qui y sont rattachées. Quatrièmement, nous suggérons une opérationnalisation de cette typologie afin de pouvoir l'utiliser dans des analyses empiriques. Finalement, nous avançons un certain nombre d'hypothèses provisoires concernant l'impact des conceptions de l'Etat-providence sur la mobilisation politique des chômeurs et, plus en général, sur la structuration des débats publics dans le domaine du chômage.

2 La mobilisation politique des chômeurs

Le chômage est un enjeu de société important. Il l'est depuis longtemps dans la plupart des pays européens, mais il l'est aujourd'hui également en Suisse, pays qui a été longtemps épargné par ce problème. Cependant, les chômeurs et leur mobilisation politique ne font que rarement partie du champ d'investigation scientifique. Le chômage est plus étudié pour ses conséquences sociales, économiques et psychologiques (Démazière 2003 ; Gallie 1999 ; Gallie et Paugam 2000 ; Schnapper 1981). L'action politique des chômeurs ou son absence ne constitue que rarement le sujet d'étude des chercheurs, principalement à cause du présupposé selon lequel ils constituent une population tellement « désunie et démunie » qu'ils n'arrivent pas à briser les nombreuses barrières à l'expression politique de leur mécontente-

2 Sur le néo-institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire, voir Giugni (2002).

ment, et dont la mobilisation est moins probable car les conditions de sa réalisation sont plus difficiles à mettre en place (Faniel 2003).

Ainsi, de nombreux auteurs ont souligné la spécificité du problème de l'action collective dans le cas des chômeurs (Bagguley 1992 ; Faniel 2003 ; Richards 2002 ; Royal 1997). En effet, la mobilisation politique des chômeurs rencontre plusieurs obstacles situés tant au niveau individuel qu'au niveau organisationnel (Faniel 2003). Un grand nombre de travaux, à commencer par l'étude classique de Lazarsfeld et al. (1933), a montré comment la situation de chômage amène à une déstructuration de la vie quotidienne et produit des effets négatifs sur le plan psychologique. Une certaine apathie et perte de confiance s'instaurent chez les personnes qui ont perdu leur emploi, surtout parmi celles qui sont touchées par le chômage de longue durée et qui sont prises dans une spirale de cumul des handicaps qui conduit à l'exclusion. En particulier, on observe souvent une perte des liens sociaux et un isolement progressif peu propice à la création des liens de solidarité nécessaires à la mobilisation.

Parallèlement à ces conséquences individuelles, le chômage pose une série d'obstacles organisationnels à la mobilisation. Comme l'a montré la théorie de la mobilisation des ressources, la protestation présuppose un certain degré d'organisation et implique une capacité de mobiliser des ressources. Or, de par leur situation particulière, les chômeurs souffrent d'un manque important de ces deux caractéristiques. D'une part, en termes de ressources, les chômeurs ont ce qu'on pourrait appeler une triple déficience : économique (les capacités économiques sont touchées par le chômage, avec une baisse du revenu dans un premier temps et une précarisation si la période de chômage se prolonge), sociale (au vu du rôle du travail dans les sociétés occidentales pour l'intégration sociale et le statut social, le chômage constitue en quelque sorte une diminution du rôle social de l'individu) et politique (la confiance dans les institutions et le sens de l'efficacité politique diminuent). D'autre part, en ce qui concerne l'organisation, la perte des liens sociaux et l'isolement social évoqués plus haut rendent particulièrement difficile la création des structures de mobilisations et des liens de solidarité qui sont à la base de l'action collective contestataire.

Une difficulté particulière pour la mobilisation des chômeurs est liée à la question de l'identité. Les travaux sur les mouvements sociaux ont souligné l'importance de l'identité collective pour que se forme un véritable mouvement social (Melucci 1996 ; voir Hunt et Benford 2004 pour un aperçu général). Les notions de solidarité et d'identité collective sont au cœur de la définition même de mouvement social, à côté de l'existence d'un réseau informel entre groupes et individus, de la présence d'une action collective de type conflictuel et du recours à la protestation (della Porta et Diani 1999). Comme l'ont souligné plusieurs auteurs, la grande hétérogénéité de la catégorie des chômeurs en termes de leurs caractéristiques individuelles, de leur condition administrative et de leur traitement institu-

tionnel (Faniel 2003 ; Fillieule 1993 ; Galland et Louis 1981 ; Maurer 2001 ; Schnapper 1981) est peu propice à la création d'une identité collective forte. De surcroît, le fait qu'une grande partie ne reste pas dans la situation de chômage de façon permanente, mais qu'il y a des entrées et des sorties continues de cette condition, pose un obstacle supplémentaire au sentiment de partager un destin commun.

Enfin, parallèlement à la difficulté de créer une identité collective, il y a celle d'afficher un intérêt commun. Nous savons que ceci est un problème pour n'importe quel groupe ou mouvement (Olson 1965), mais tout spécialement pour une catégorie à la fois hétérogène et en situation d'équilibre dynamique comme les chômeurs.

Etant donné toutes ces conséquences découlant de la situation de chômage, il n'est pas surprenant que les chômeurs aient de la peine à s'organiser collectivement pour mettre sur pied un mouvement social. Cependant, les chômeurs – et, plus en général, les groupes sociaux qui ne disposent que de ressources limitées – montrent parfois une capacité de mobilisation insoupçonnée qui est documentée et étudiée par plusieurs travaux (Bagguley 1991, 1992; Chabanet 2002; Demazière and Pignoni 1998; Duvanel 2002; Maurer 2001; Piven and Cloward 1979, 1993; Richards 2002; Valocchi 1990). Parmi les cas les plus éclatants de ces dernières années, nous pouvons mentionner les marches européennes contre le chômage, la précarité et les exclusions, la mobilisation des chômeurs français en 1997–1998 et les actions des *piqueteros* argentins.

En même temps, cette mobilisation varie fortement à la fois dans l'espace et dans le temps en fonction de facteurs internes et contextuels. Par exemple, Bagguley (1992) a tenté d'expliquer pourquoi les chômeurs anglais se sont mobilisés massivement dans les années trente alors qu'ils sont restés calmes dans les années quatre-vingt. Il a lié cette différence à la relation entre les chômeurs et l'Etat ainsi qu'à leur faible niveau de ressources organisationnelles et culturelles pour la mobilisation. Dans ce qui suit, nous proposons une approche qui met également l'accent sur certaines caractéristiques du contexte institutionnel, notamment le type d'Etat-providence auquel les chômeurs – tout comme les autres acteurs collectifs – sont confrontés, afin d'expliquer les variations internationales dans leur mobilisation politique. Nous avons notamment pu constater dans une recherche actuellement en cours que la mobilisation des chômeurs, bien qu'elle se situe à un niveau relativement bas, varie de manière importante d'un pays à l'autre.³ Cet

3 Il s'agit du projet UNEMPOL (« The Contentious Politics of Unemployment in Europe: Political Claim-making, Policy Deliberation and Exclusion from the Labor Market »). Ce projet comprend six pays : La Grande-Bretagne (étude dirigée par Paul Statham, Université de Leeds), la Suisse (Marco Giugni, Université de Genève), la France (Didier Chabanet, Université de Lyon II), l'Italie (Donatella della Porta, Institut Universitaire Européen), l'Allemagne (Christian Lahusen, Université de Bamberg) et la Suède (Annulla Linders, Université de Cincinnati). Ce projet est financé par la Commission européenne à travers le 5^{ème} Programme

article constitue une tentative de rendre compte de ces variations, tout en insérant la mobilisation des chômeurs dans le contexte plus large des débats publics en matière de chômage.

3 Les conceptions dominantes de l'Etat-providence comme structure d'opportunités spécifiques

Dans une étude récente portant sur le rapport entre les approches politico-institutionnelles et les conflits politiques mobilisés dans l'espace public par les acteurs collectifs en matière d'immigration et de relations ethniques dans cinq pays européens, les auteurs montrent que les conceptions dominantes de la nation et de la citoyenneté, ainsi que leur institutionnalisation dans des pratiques et mesures politiques, façonnent de manière décisive les revendications et mobilisations politiques dans le champ politique de l'immigration et des relations ethniques (Koopmans et al. à paraître ; voir aussi Giugni et Passy 2003a, 2004; Koopmans et Statham 1999, 2000). Dans leur perspective, ces « configurations » ou « modèles » de citoyenneté sont d'une importance cruciale pour la définition et structuration du champ, socialement et politiquement contesté, de l'immigration et des relations ethniques. Ils constituent par là autant de structures d'opportunités politiques pour la mobilisation des acteurs collectifs dans ce champ. Ces opportunités élargissent ou restreignent la marge de manœuvre des acteurs collectifs qui se mobilisent sur des enjeux migratoires et canalisent leur intervention dans l'espace public. Il s'agit, autrement dit, d'une structure d'opportunités spécifiques au champ de l'immigration et des relations ethniques qui détermine les options d'actions dans ce domaine et canalise les revendications politiques portant sur ces thèmes : qui intervient dans ce domaine, par quels moyen, sur quels enjeux spécifiques, à travers quelles pratiques discursives, etc.⁴

Ces opportunités spécifiques agissent à deux niveaux. D'abord, elles se situent sur le plan institutionnel. L'idée que la configuration des institutions politiques peut fournir des opportunités, mais aussi des contraintes, décisives pour que les groupes organisés de la population forment des mouvements sociaux et s'engagent dans des activités de protestation est désormais classique dans la littérature

cadre de recherches et par l'OFES pour le volet suisse. Voir Giugni et Statham (2002) pour plus de détails.

4 On peut parler ici d'une structure d'opportunités « spécifiques », dans la mesure où elles influencent exclusivement les actions qui concernent le champ politique de l'immigration et des relations ethniques. En plus de celles-ci, la mobilisation et les revendications des acteurs qui agissent dans ce champ dépendent également de la structure des opportunités politiques « générale », telle qu'elle a été mise en évidence par plusieurs auteurs (voir McAdam 1996 pour une synthèse) et qui se réfère essentiellement au degré d'accès au système politique institutionnalisé, à l'attitude des autorités politiques vis-à-vis de la protestation et à la configuration du pouvoir politique (alignement, alliances, etc.).

spécialisée. Le concept de structure des opportunités politiques saisit les aspects du contexte politique des mouvements sociaux qui interviennent entre les changements macrosociaux et la contestation (voir Kriesi 2004 pour un aperçu général). Selon la définition de Sidney Tarrow (1996), il s'agit de signaux consistants aux acteurs politiques qui les encouragent ou les découragent à mettre en œuvre leurs ressources internes pour former des mouvements sociaux. Ces signaux peuvent découler des caractéristiques générales du contexte institutionnel, mais aussi de certains aspects spécifiques à un domaine politique donné. L'ensemble de ces éléments produit des *opportunités institutionnelles* qui mettent en place des conditions ayant un impact sur les coûts des différentes formes de mobilisation et sur leurs chances de succès (Koopmans 1995; Tilly 1978).

Mais la mobilisation des acteurs collectifs dans un domaine politique donné ne dépend pas uniquement du cadre institutionnel plus ou moins favorable. Elle relève également de certaines conditions culturelles et discursives. C'est ce que la littérature récente sur les mouvements sociaux a traité sous la rubrique de cadrages culturels (voir Bendford et Snow 2000, Snow 2004 pour un aperçu général). Ici il s'agit d'étudier les liens qui s'établissent entre des interprétations existantes de faits et d'événements objectifs, d'une part, et la participation dans les mouvements, de l'autre ; entre les cadres interprétatifs et discursifs des mouvements – ou images-cadre –, et la mobilisation. Autrement dit, la mobilisation politique dépend également des processus cognitifs qui sous-tendent l'évaluation d'une situation donnée, des situations possibles et des motivations pour l'action (Snow et al. 1986), ainsi que de la création de sentiments d'identité, d'injustice et de liberté d'action (Gamson 1995).

Dans cette perspective, la culture se trouve presque entièrement réduite à ses composantes stratégiques, faisant référence essentiellement aux activités intentionnelles de la part de participants dans les mouvements sociaux. Ainsi conçus, les cadrages culturels sont « les efforts conscients, stratégiques de la part de groupes de gens pour façonner des compréhensions partagées du monde et d'eux-mêmes qui légitiment et motivent l'action collective » (McAdam et al. 1996 : 6). Cependant, comme l'a montré le néo-institutionnalisme sociologique et historique, la culture ne peut pas être réduite à ses composantes purement stratégiques, mais fait aussi référence aux « configurations ou formations symboliques qui contraignent et permettent l'action en structurant les engagements normatifs des acteurs et leurs compréhensions du monde et de leurs propres possibilités au sein de celui-ci » (Emirbayer et Goodwin 1996 : 365). Ces configurations ou formations symboliques produisent des *opportunités discursives* qui, à leur tour, déterminent quelles formes de revendications par quels types d'acteurs ont le plus de chances de parvenir à une visibilité dans les médias, d'entrer en résonance avec les revendications d'autres acteurs et finalement de gagner une légitimité dans le discours public (Koopmans et al. à paraître).

En bref, les opportunités institutionnelles sont des options pour l'action collective dans la mesure où elles offrent aux acteurs des chances variables et entraînent des risques différents d'un contexte à l'autre (Koopmans 2004), alors que les opportunités discursives sont des options pour l'action collective dans la mesure où elles offrent aux acteurs une visibilité, une résonance et une légitimité variables d'un contexte à l'autre (Koopmans et al. à paraître).

Si l'idée que les acteurs, les intérêts et les identités collectives impliqués dans le domaine des migrations dépendent de structures d'opportunités spécifiques à ce champ politique est correcte, on peut s'attendre à ce que d'autres champs politiques soient également influencés par certaines caractéristiques de l'environnement institutionnel et discursif propre au domaine en question. Nous nous situons dans le sillage de ces travaux et nous nous intéressons à la relation entre les conceptions de l'Etat-providence et la structuration des débats publics dans le domaine du chômage. L'idée que nous défendons est que la vision dominante de l'Etat-providence propre à un pays façonne ce qu'on pourrait appeler la « politique contestataire du chômage », c'est-à-dire les débats publics et les mobilisations collectives concernant le chômage. Dans cette perspective néo-institutionnaliste, les conceptions dominantes de l'Etat-providence définissent une structure des opportunités politiques qui élargissent ou restreignent les options pour l'action des acteurs collectifs agissant dans ce domaine. Autrement dit, l'argument central que nous avançons est que les modalités de l'intervention des acteurs collectifs dans le champ du chômage, y compris la mobilisation des chômeurs, dépendent d'un mix d'opportunités spécifiques qui est à son tour influencé par le « régime d'Etat-providence » dominant. Nous poursuivons ainsi une réflexion entamée ailleurs et en particulier dans le cadre d'un projet de recherche en cours.

A nouveau, ces opportunités spécifiques sont à la fois institutionnelles et discursives. Par exemple, des modifications de la loi qui gère l'indemnisation du chômage peuvent avoir un impact sur la situation des chômeurs et leur offrir de nouvelles options ou motivations pour s'organiser et se mobiliser politiquement. Mais surtout, les notions culturelles de la prévoyance sociale et les conceptions dominantes de l'Etat-providence déterminent quelles prises de position politiques par rapport au chômage et aux chômeurs sont considérées comme raisonnables ou acceptables, quelles constructions de la réalité du chômage sont considérées comme réalistes et quelles revendications et acteurs collectifs impliqués dans ce domaine sont considérés comme légitimes au sein du système politique. La question est d'autant plus importante que l'on s'intéresse aux groupes démunis, tels que les chômeurs, car ils peinent à avoir une certaine capacité à redéfinir les cadres culturels dans lesquels la question qui les concerne a été construite. Capacité qui est importante pour accéder à l'espace public et faire reconnaître une demande comme légitime.

4 Une typologie des conceptions de l'Etat-providence

Dans les travaux évoqués plus haut portant sur le domaine de l'immigration, les configurations ou modèles de citoyenneté sont définis de façon précise, en faisant notamment référence à deux dimensions cruciales: les critères formels pour l'obtention de la citoyenneté (définis en termes plutôt « ethniques » ou plutôt « civiques ») et les obligations culturelles associées à l'obtention de la citoyenneté (selon une vision « moniste » ou « pluraliste »). En d'autres termes, l'idée défendue par les auteurs est que les opportunités politiques pour la mobilisation des acteurs qui interviennent dans le domaine des migrations dépendent à la fois du niveau d'égalité de l'accès individuel à la citoyenneté et de la quantité de différences culturelles et des droits collectifs octroyés par la citoyenneté (Koopmans et al. à paraître). Poursuivons notre parallèle et essayons de voir si nous pouvons trouver une manière analogue de conceptualiser les définitions collectives de l'Etat-providence, en partant de l'idée qu'il existe différentes logiques sous-jacentes aux régimes de l'assurance-chômage et de l'aide sociale (Valli et al. 2002).

La littérature sur l'Etat-providence est très vaste (voir Merrien 1996 pour un aperçu général). Un grand nombre de travaux souligne notamment les variations qui existent d'un pays à l'autre dans les conceptions et les modalités de gestion de la protection sociale. Ainsi, Merrien (1996 : 417) souligne à juste titre que « [i]l existe non pas un modèle de l'Etat-providence, mais des Etats-providence profondément divergents ». La littérature nous offre plusieurs typologies pour montrer ces différences. Bien qu'elle dépasse le cadre de l'intervention étatique, la typologie proposée par Esping-Andersen (1990) est probablement la plus connue d'entre elles. Il distingue entre trois « régimes d'Etats-providence » : l'Etat-providence libéral ou résiduel (exemplifiés par les cas du Royaume-Uni et surtout des USA), l'Etat-providence bismarckien ou assurantiel (par exemple, l'Allemagne, la France ou encore la Suisse) et l'Etat-providence universaliste ou social-démocrate (notamment, les pays scandinaves et la Suède en particulier). Cette trilogie est présente chez nombre d'autres auteurs, avec des variations d'un auteur à l'autre.

Esping-Andersen est plus intéressé aux rapports entre Etat et marché ainsi qu'au degré de démarchandisation des individus en fonction des différents régimes d'Etats-providence qu'à montrer le niveau de protection étatique par rapport au chômage. Gallie et Paugam (2000) ont proposé une typologie afin d'étudier l'impact de l'Etat-providence sur l'expérience du chômage. Ils prennent en considération trois facteurs qui peuvent influencer l'expérience du chômage : le degré de couverture, le niveau de compensation financière et l'importance des mesures actives pour l'emploi. A partir de ces trois critères, ils distinguent entre quatre « régimes de providence-chômage ». Le régime sub-protecteur (exemples : Grèce, Italie, Portugal, Espagne) offre aux chômeurs une protection en-dessous du niveau nécessaire pour la subsistance. Le régime libéral/minimal (exemples : Royaume-

Uni, Irlande) offre un niveau de protection plus élevé, mais ne couvre pas l'ensemble des personnes au chômage et le niveau de compensation est faible. Le régime centré sur l'emploi (exemples : France, Allemagne, Pays-Bas, Belgique) offre un niveau de protection beaucoup plus élevé, mais la couverture reste incomplète dû aux principes d'éligibilité pour la compensation. Finalement, le régime universaliste (exemples : Danemark, Suède) se caractérise par l'ampleur de la couverture, un niveau de compensation beaucoup plus élevé et des mesures actives plus développées.

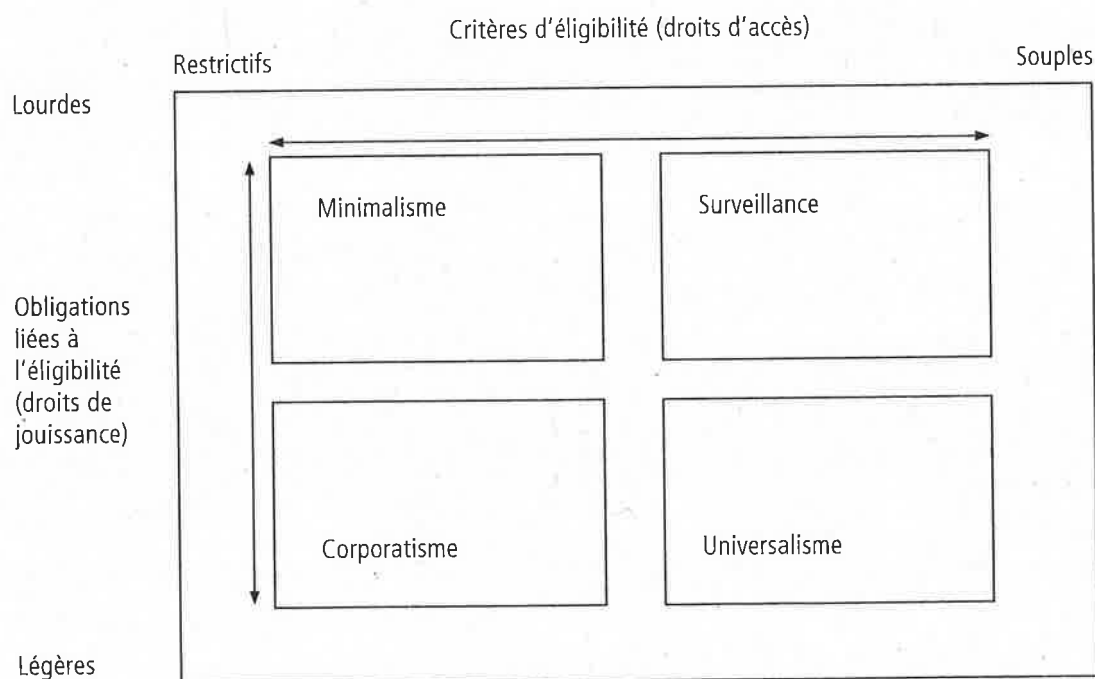
L'avantage de la typologie de Gallie et Paugam est qu'elle porte plus directement sur le domaine qui nous intéresse car elle s'appuie sur des indicateurs de politiques visant à lutter contre le chômage. Cependant, ces auteurs ont étudié les effets du degré et des modalités de la protection étatique sur l'expérience du chômage. Le travail de construction d'une typologie qui permette de relier les formes du traitement institutionnel du chômage aux revendications politiques dans ce domaine reste à faire. Nous nous attelons à cette tâche en reprenant certains aspects traités dans la littérature spécialisée afin de définir une typologie des conceptions de l'Etat-providence qui découle du croisement de deux dimensions analytiques : les *critères formels d'éligibilité* aux droits sociaux (en particulier, des droits concernant la perte ou le manque de travail rémunéré) et les *obligations liées à l'éligibilité* (en particulier, les obligations pour les bénéficiaires des droits concernant le chômage). La première dimension se réfère aux critères qui définissent les conditions d'accès aux prestations sociales pour les demandeurs d'emploi ainsi que la quantité et la « qualité » de ces droits. Il s'agit, autrement dit, de savoir qui a droit de bénéficier de quelles prestations sociales dans le domaine du chômage et à quelles conditions. Les critères d'éligibilité peuvent être plus ou moins restrictifs ou souples. La deuxième dimension concerne les obligations rattachées à la condition de chômeur. Il s'agit, en d'autres termes, de savoir quelles sont les contraintes qui pèsent sur les chômeurs qui ont droit aux prestations sociales. Les obligations liées à l'éligibilité peuvent être plus ou moins lourdes ou légères. Le choix de ces deux dimensions se justifie par le fait que les prestations sociales contiennent à la fois des éléments de droits et d'obligations : d'un côté elles accordent aux personnes ayant perdu leur emploi des droits à être indemnisées, mais à ces droits de jouissance de la sécurité sociale sont rattachées certaines obligations.

La figure 1 nous montre les quatre types idéaux de conceptions de l'Etat-providence résultant du croisement des deux dimensions analytiques retenues. Etant donné que ces deux dimensions constitutives sont à considérer comme des continuums plutôt que comme des catégories discrètes, cette typologie représente un espace bidimensionnel nous permettant de situer les différentes conceptions de l'Etat-providence que nous pouvons observer dans la réalité. Les idéaux-types que

nous pouvons dégager du croisement des deux dimensions sont ainsi des modèles d'une valeur heuristique plus que des réalités empiriques concrètes.

Le premier type représente une conception que nous pouvons qualifier de *minimalisme*, dans la mesure où elle combine des critères d'éligibilité restrictifs et des obligations lourdes liées à la jouissance des prestations sociales. C'est une situation qui se rapproche du modèle résiduel, suivant lequel l'Etat doit venir en aide aux plus démunis, notamment à travers l'aide sociale, et n'engager qu'un niveau minimal de ressources distributives. La conception de l'Etat-providence qui correspond à la situation que nous appelons *corporatisme* partage avec l'approche minimaliste des critères d'éligibilité restrictifs, mais pose moins de contraintes en termes d'obligations requises pour bénéficier des prestations sociales. Lorsque des obligations légères sont accompagnées d'un accès facilité aux prestations sociales – c'est-à-dire des critères souples d'éligibilité –, nous avons une conception qui se caractérise par son *universalisme*. Ici l'approche dominante vise à élargir l'accès et la couverture au plus grand nombre de personnes, notamment au plus grand nombre de demandeurs d'emploi, tout en leur imposant un faible niveau d'obligations. Finalement, la conception correspondant à la situation que nous appelons *surveillance* se caractérise par des critères d'éligibilité souples, mais en même temps par des obligations lourdes que l'Etat impose aux chômeurs afin de maintenir leur droit aux prestations sociales.

Figure 1 : Un espace bidimensionnel pour situer les conceptions de l'Etat-providence



5 Opérationnalisation de la typologie

La typologie que nous venons de présenter, tout comme l'approche qui en est à l'origine, se prête à une analyse comparative des Etats-providence et de leur impact sur les revendications politiques portant sur le chômage. Il s'agit pour cela de placer les différents Etats dans la typologie et d'émettre un certain nombre d'hypothèses reliant les conceptions dominantes de l'Etat-providence aux mobilisations collectives dans ce domaine. Cependant, afin d'éviter de tomber dans des clichés nationaux, mais surtout afin de permettre une analyse systématique et empiriquement fondée de ce lien, il est nécessaire de trouver des indicateurs qui nous permettent d'opérationnaliser la typologie. Pour ce faire, nous identifions un certain nombre d'aspects qui permettent de différencier les Etats-providence dans leur mode d'opération, ceci pour chacune des deux dimensions de la typologie. Comme nous nous intéressons en particulier au rôle de l'Etat par rapport au marché du travail rémunéré ainsi qu'à son impact sur les débats publics et les mobilisations collectives dans ce domaine (c'est-à-dire, la politique contestataire du chômage), nos indicateurs portent sur les droits et obligations concernant le chômage et se concentrent surtout sur la législation et les institutions mises en place pour indemniser les personnes ayant perdu leur emploi. A nouveau, cette manière d'opérationnaliser les conceptions de l'Etat-providence s'inspire d'une démarche similaire suivie dans l'étude mentionnée précédemment portant sur le domaine de l'immigration et des relations ethniques (Koopmans et al. à paraître ; voir aussi Giugni et Passy 2003b). L'objectif général est d'arriver, sur une base empirique, à placer les pays (européens) sur les deux dimensions de la typologie et de pouvoir montrer les différences relatives en termes de vision et pratiques de la sécurité sociale.

Pour la première dimension – les critères formels d'éligibilité aux prestations sociales – nous pouvons distinguer cinq aspects principaux : (1) les pré-requis formels pour l'obtention des prestations sociales, (2) le niveau de couverture, (3) l'extension de la couverture, (4) l'existence de différenciations des bénéficiaires et (5) l'existence de structures institutionnelles favorisant l'insertion des demandeurs d'emploi dans le marché du travail. Le tableau 1 résume ces aspects ainsi que les indicateurs spécifiques pour chacun d'entre eux. Décrivons-les un peu plus en détail afin de mieux comprendre comment on peut classer les différents Etats-providence à l'aide de ces indicateurs.

Pré-requis formels pour l'obtention des prestations sociales. Le premier aspect des critères formels d'éligibilité concerne les conditions que la personne sans emploi doit remplir afin d'être considérée comme chômeur et ayant donc le droit de toucher les indemnités de l'assurance-chômage ou, selon le pays, d'une autre institution de la sécurité sociale. Parmi les indicateurs possibles, nous pouvons mentionner la durée minimale de la cotisation à l'assurance-chômage nécessaire à

Tableau 1 : Indicateurs de la dimension de critères formels d'éligibilité

 Pré-requis formels pour l'obtention des prestations sociales

- Durée de la cotisation
- Montant de la cotisation (en % du salaire)

Niveau de couverture

- Montant de la couverture (en % du salaire)
- Durée de la couverture
- Indemnité minimale

Extension de la couverture

- Nombre de bénéficiaires
- Existence d'autre structures

Différenciation des bénéficiaires

- Au niveau de l'admission
- Au niveau de la couverture

Structures étatiques d'insertion dans le marché du travail

- Dépenses étatiques pour les mesures actives
 - Obligation de mettre en place des structures
 - Accessibilité des structures
-

l'obtention des droits à l'indemnisation et le montant de cette cotisation (par exemple, en pourcentage du salaire).

Niveau de couverture. Le deuxième aspect s'intéresse à déterminer dans quelle mesure l'indemnité permet au chômeur de garder son standard de vie et pour combien de temps. Les indicateurs de cette dimension sont le montant de la couverture (par exemple, en pourcentage du dernier salaire), la durée de la couverture et l'existence éventuelle d'une indemnité minimale.

Extension de la couverture. Il s'agit ici d'analyser qui est assuré ou indemnisé en cas de chômage, qui en revanche n'est pas pris en charge et, plus en général, quelles sont les possibilités d'aide financière pour les personnes qui ont perdu leur travail. Deux indicateurs peuvent être utilisés pour saisir cet aspect. Premièrement, nous pouvons regarder le nombre de bénéficiaires de l'assurance-chômage en proportion des demandeurs d'emploi (c'est-à-dire, le taux de couverture de l'assurance-chômage). Deuxièmement, il faudrait également prendre en considération l'éventuelle existence d'une ou plusieurs institutions sociales étatiques qui prennent le relais pour les chômeurs qui ont épuisé leurs droits ou qui ne remplissent pas les critères pour avoir droit aux indemnités de l'assurance-chômage.

Différenciation des bénéficiaires. Le degré d'ouverture ou de fermeture du système de sécurité sociale dans un pays n'est pas donné seulement par les conditions formelles d'accès ou la portée de la couverture, mais dépend également de la présence de règles qui ouvrent l'accès à certains groupes ou individus, tout en le

fermant pour d'autres. Ici nous nous intéressons donc à l'existence d'un traitement différencié des bénéficiaires au niveau de l'admission et au niveau de la couverture de l'assurance-chômage ou d'une autre institution de la sécurité sociale. Une telle différenciation pourrait être pratiquée à l'égard de certaines catégories de chômeurs, comme par exemple les jeunes, les femmes ou les personnes proches de l'âge de la retraite.

Structures étatiques d'insertion dans le marché du travail. Dans les années quatre-vingt-dix, il y a eu dans plusieurs pays européens une tendance vers une transition d'une perspective passive des allocations sociales vers davantage de mesures actives du marché du travail. Il ne s'agit plus seulement d'indemniser les gains perdus suite à une situation de chômage, mais de mettre également à disposition des chômeurs des structures visant à favoriser l'intégration professionnelle en leur donnant, par exemple, des possibilités de suivre des cours de formation, de réorientation professionnelle ou en leur accordant de l'aide pour suivre une activité indépendante. Cet aspect s'intéresse donc aux mesures mises en place par l'Etat et visant à faciliter la réinsertion des chômeurs dans le marché du travail (selon les droits qui leur sont accordés). Parmi les indicateurs possibles, on peut mentionner le montant des dépenses publiques pour les mesures actives (par exemple, en pourcentage du produit national brut), l'obligation sur le plan législatif de mettre en place des structures visant l'insertion et la réinsertion dans le marché du travail, et l'accessibilité de ces structures.

Pour la deuxième dimension – les obligations liées à l'éligibilité aux prestations sociales – nous pouvons distinguer trois aspects principaux : (1) les conditions générales pour l'obtention des prestations sociales, (2) l'existence de contre-prestations demandées aux bénéficiaires et (3) l'existence de sanctions en cas de non-respect des conditions de la part des bénéficiaires. Comme pour la première dimension, nous proposons pour chaque aspect un certain nombre d'indicateurs spécifiques, résumés dans le tableau 2 et que nous allons décrire un peu plus en détail.

Conditions générales pour l'obtention des prestations sociales. Le premier aspect de la dimension des obligations liées à l'éligibilité concerne les conditions auxquelles une personne ayant perdu son emploi doit se soumettre afin d'entrer dans la catégorie des chômeurs et avoir ainsi droit aux prestations sociales. Un des premiers objectifs de toute politique dans le domaine du chômage est la réinsertion sur le marché du travail des personnes sans emploi. La recherche d'un travail reste donc l'obligation primaire d'un bénéficiaire d'une prestation de l'assurance-chômage. En outre, le chômeur doit accepter un travail jugé convenable ou acceptable par la législation dans le domaine. Sur la base de ces éléments, nous pouvons prendre en considération les indicateurs suivants : la définition du travail convenable ou acceptable prévue par la législation (selon plusieurs critères tels que le niveau de salaire, l'exigence d'une réorientation professionnelle ou la distance

Tableau 2 : Indicateurs de la dimension des obligations liées à l'éligibilité

Conditions générales pour l'obtention des prestations sociales

- Définition du travail convenable/acceptable
- Obligation de postuler
- Quantité des offres à envoyer

Contre-prestations

- Obligation de participer à des programmes d'emploi
- Obligation de participer à des cours de formation

Sanctions

- Sanctions financières
- Restriction de l'accès aux cours de formation
- Suppression des prestations sociales

géographique du lieu de travail), l'obligation de postuler et la quantité des offres que la personne sans emploi doit envoyer pour avoir droit aux prestations.

Contre-prestations. Le deuxième aspect porte sur les obligations dont la personne concernée doit s'acquitter afin de rester bénéficiaire des prestations sociales. Ici nous pouvons mentionner l'obligation pour la personne sans emploi de participer à des programmes d'occupation dans le cadre des mesures actives du marché de travail ou à des cours de formation, le but dans les deux cas étant d'améliorer son employabilité. Avec ces indicateurs, on cherche à savoir si les modalités de mise en place des mesures actives permettent de mettre en lumière les premiers signes de la création d'un système de « workfare ».

Sanctions. Le dernier aspect concernant les obligations liées à l'éligibilité s'intéresse à la rigidité du système, et plus précisément aux mesures et instruments mis en place afin de contrôler les abus des bénéficiaires. Ici on peut considérer les indicateurs suivants : l'existence de sanctions financières en cas de comportement non-conforme aux obligations liées à l'obtention des indemnités, la fréquence d'utilisation des sanctions, la restriction de l'accès à la formation et, comme *extrema ratio*, la suppression des prestations sociales.

Il est important de noter que les indicateurs proposés ici portent avant tout sur l'assurance-chômage, puisque nous nous référons en particulier au cas de la Suisse qui se base sur un système de type assuranciel. Cependant, afin d'avoir une vision plus complète du système de protection sociale en cas de perte de travail rémunéré, mais surtout afin de pouvoir comparer les critères d'éligibilité dans des pays qui ont des régimes d'Etat-providence différents, il est important de prendre en compte à la fois les indemnités de l'assurance-chômage et les allocations provenant d'autres institutions de la sécurité sociale. Il faut enfin souligner qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, notre propos à ce stade étant plutôt de suggérer un certain nombre de pistes pour l'opérationnalisation de la typologie présentée précédemment.

6 L'impact des conceptions de l'Etat-providence sur la structuration des débats publics dans le domaine du chômage : hypothèses provisoires

Comment ces différentes définitions collectives de l'Etat-providence, ainsi que leur concrétisation dans les approches institutionnelles par rapport au chômage (mesurées à travers des indicateurs tels que ceux que nous venons de décrire), se reflètent-elles dans des différences dans la mobilisation des chômeurs et, plus en général, dans la structuration des débats public en matière de chômage ? Nous aimerions terminer avec un certain nombre d'hypothèses provisoires concernant le lien entre structure et action dans ce domaine, que des travaux futures pourront tester empiriquement.

Dans l'étude sur la politique contestataire dans le domaine de l'immigration qui a inspiré notre approche, les auteurs ont pu montrer comment les définitions collectives de la nation et de la citoyenneté déterminent un « mix » d'opportunités à la fois institutionnelles et discursives qui facilitent ou empêchent la mobilisation de certains acteurs et canalisent les revendications vers certains thèmes et enjeux plutôt que d'autres (Koopmans et al. à paraître ; voir aussi Giugni et Passy 2003a, 2004 ; Koopmans et Statham 1999, 2000). Ainsi, par exemple, un système fermé dans la mesure où il s'appuie sur une conception ethnique et moniste (c'est-à-dire, assimilationniste) de la citoyenneté restreint les possibilités d'action pour les migrants et tend à canaliser les débats publics vers des thèmes concernant la régulation des flux migratoires (c'est-à-dire les critères d'entrée et de sortie de la nation), alors qu'un système plus ouvert reposant sur une conception civique et pluraliste de la citoyenneté offre davantage d'opportunités aux migrants et débouche sur des débats publics mettant l'accent largement sur les thèmes liés à l'intégration des immigrés.

La formulation des hypothèses concernant l'impact des conceptions de l'Etat-providence sur la structuration des débats publics dans le domaine du chômage suit un raisonnement similaire. Au niveau le plus général, nous postulons que la conception que nous avons appelée minimalisme est la plus « fermée » en termes d'opportunités pour les acteurs collectifs qui se mobilisent dans le domaine du chômage. A l'autre extrême, la conception que nous avons nommée universalisme est la plus « ouverte ». Le corporatisme et la surveillance représentent des situations intermédiaires, se situant quelque part entre ces deux extrêmes. Ces différences dans les conceptions dominantes de l'Etat-providence devraient influencer de manière substantielle les débats publics autour du chômage, notamment la présence de certains acteurs, les formes des revendications et leur contenu. Le tableau 3 résume les hypothèses que nous pouvons avancer à ce stade.

En ce qui concerne la *présence des acteurs* dans l'espace public autour des enjeux liés au chômage, nous pouvons nous attendre à ce que les acteurs qui se mobilisent afin d'élargir les droits des chômeurs et, plus en général, des personnes

Tableau 3 : Résumé des hypothèses concernant l'impact des conceptions de l'Etat-providence sur les revendications dans le domaine du chômage

	Minimalisme	Corporatisme	Surveillance	Universalisme
Présence des acteurs	Faible	Intermédiaire	Intermédiaire	Forte
Répertoire d'action	Radical	Intermédiaire	Intermédiaire	Modéré
Thèmes	Accès aux prestations sociales	Accès et situation	Accès et situation	Situation des chômeurs
Objets	Groupes spécifiques de chômeurs	Groupes spécifiques et en général	Groupes spécifiques et en général	Chômeurs en général
	Travailleurs menacés de licenciement	Travailleurs menacés et chômeurs	Travailleurs menacés et chômeurs	Chômeurs
Position	Positive	Intermédiaire	Intermédiaire	Négative
	Forte polarisation	Polarisation moyenne	Polarisation moyenne	Faible polarisation

sans emploi soient plus présents dans un contexte où les chômeurs ont davantage de droits d'éligibilité et moins d'obligations liées à cette éligibilité. Ceci vaut bien évidemment pour les chômeurs eux-mêmes, mais aussi pour les organisations d'aide aux chômeurs. Autrement dit, nous nous attendons à ce que les chômeurs ainsi que les groupes et organisations défendant les droits des chômeurs affichent un niveau de mobilisation plus élevé dans une situation où prévaut une conception universaliste de l'Etat-providence et moins élevé dans le cadre du minimaliste. La présence de ces acteurs dans la situation de corporatisme et de surveillance devrait être équivalente et se situer à un niveau intermédiaire.

L'hypothèse concernant les *formes des revendications* suit la même logique. Les travaux comparatifs sur les opportunités politiques se sont penchés surtout sur cet aspect de la mobilisation des mouvements sociaux et ont notamment montré comment une structure d'opportunités fermée tend à radicaliser l'action des mouvements, alors qu'une structure d'opportunités plus ouverte favorise une modération du répertoire d'actions (voir, par exemple, Kriesi et al. 1995). Un raisonnement semblable peut s'appliquer à la structure d'opportunités spécifiques constituée par la conception dominante de l'Etat-providence. Nous attendons donc à ce que les formes d'actions soient plus radicales dans une situation de minimalisme et plus modérées dans une situation d'universalisme. A nouveau, les deux autres situations constituent des cas intermédiaires.

Pour ce qui est du *contenu des revendications*, nous pouvons distinguer entre trois aspects différents. Premièrement, en ce qui concerne les *thèmes abordés* par

les revendications, nous nous inspirons directement des travaux récents sur l'impact des modèles de citoyenneté sur les mobilisations dans le domaine de l'immigration et des relations ethniques. Ces travaux ont montré que, dans le contexte d'un modèle fermé, les revendications tendent à porter sur les enjeux liés à l'accès aux droits de citoyenneté, alors qu'elles portent plutôt sur l'intégration dans le contexte d'un modèle plus ouvert (Koopmans et al. à paraître). Suivant un raisonnement semblable, nous nous attendons à ce qu'une conception minimaliste (donc fermée) de l'Etat-providence favorise les revendications portant sur la définition de l'accès aux prestations sociales, alors qu'une conception universaliste devrait canaliser les débats vers les enjeux concernant la situation des chômeurs ayant ces droits. Les deux autres cas sont une fois de plus à considérer comme étant des situations intermédiaires.

Deuxièmement, en ce qui concerne les *objets des revendications* (c'est-à-dire, les groupes dont les droits, intérêts et identités sont affectés par la réalisation d'une revendication), nous nous attendons à ce qu'un Etat-providence minimaliste favorise les revendications ayant pour objet des catégories spécifiques de chômeurs, alors qu'un Etat-providence universaliste devrait favoriser les revendications ayant pour objet les chômeurs en général. De plus, dans le contexte d'une conception minimaliste, les travailleurs en danger de licenciement devraient être souvent au centre des revendications car ils sont dans une situation où il faut se poser la question de l'accès aux prestations sociales. A nouveau, les deux autres cas sont des situations intermédiaires.

Troisièmement, en ce qui concerne la *position des acteurs* lorsqu'ils interviennent dans le domaine du chômage, nous nous attendons à ce que le climat discursif soit plus positif dans un contexte d'Etat-providence universaliste car cette conception favorise une attitude plus favorable par rapport aux droits des chômeurs. Une conception minimaliste, en revanche, constitue un climat discursif plus hostile, ce qui devrait induire les acteurs collectifs à se prononcer de manière plus négative sur ces droits. De plus, on peut s'attendre à ce que le niveau de polarisation sur ces enjeux soit plus prononcé dans le contexte d'une conception minimaliste de l'Etat-providence par rapport à un Etat-providence universaliste car le climat discursif plus positif tend à rapprocher les positions des différents acteurs. Ici aussi, nous pouvons considérer les deux autres cas comme étant des situations intermédiaires.

7 Conclusion

Dans cet article, nous avons voulu suggérer une approche pour l'étude systématique du processus politique dans le champ du chômage. Il s'agit d'une approche néo-institutionnaliste dans la mesure où elle part des institutions existantes pour

expliquer les comportements, mais tient compte également des aspects culturels des institutions. Dans cette perspective, les stratégies et la marge de manœuvre des acteurs sont structurées de manière importante par le contexte institutionnel et discursif découlant de la conception dominante de l'Etat-providence qui caractérise un pays. Celle-ci forme une structure d'opportunités et de contraintes qui canalise les revendications des acteurs vers certaines formes et certains enjeux.

Il est important de souligner que notre réflexion par rapport au lien entre Etat-providence et revendications politiques dans le domaine n'en est qu'à ses débuts. Il s'agit véritablement de « work in progress » qu'il est nécessaire d'élaborer et, surtout, de mettre à l'épreuve lors d'analyses empiriques.

8 Références bibliographiques

- Bagguley, Paul (1991), *From Protest to Acquiescence?* London: Macmillan.
- Bagguley, Paul (1992), Protest, Acquiescence and the Unemployed: A Comparative Analysis of the 1930s and 1980s. *British Journal of Sociology* 43: 443–461.
- Benford, Robert D. et Snow, David A. (2000), Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology* 26: 611–639.
- Chabanet, Didier (2002), Les marches européennes contre le chômage, la précarité et les exclusions. In Richard Balme, Didier Chabanet et Vincent Wright (éds.), *L'Action collective en Europe*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Della Porta, Donatella et Diani, Mario (1999), *Social Movements*. Oxford: Blackwell.
- Demazière, Didier (2003), *Chômage: Comment peut-on être chômeur?* Paris: Belin.
- Demazière, Didier et Pignoni, Maria-Teresa (1998), *Chômeurs: Du silence à la révolte*. Paris: Hachette.
- Duvanel, Blaise (2002), *La Suisse et ses chômeurs*. Genève: IES Editions.
- Emirbayer, Mustafa et Goodwin, Jeff (1996), Symbols, Positions, Objects: Toward a New Theory of Revolutions and Collective Action. *History and Theory* 35: 358–374.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Faniel, Jean (2003), Belgian Unemployed and the Obstacles to Collective Action. Second ECPR General Conference, Marburg, 18–22 September.
- Fillieule, Olivier (1993), Conscience politique, persuasion et mobilisation des engagements: L'exemple du syndicat des chômeurs, 1983–1989. In Olivier Fillieule (éd.), *Sociologie de la protestation*. Paris: L'Harmattan.
- Galland, Olivier et Louis, Marie-Victoire (1981), Chômage et action collective. *Sociologie du Travail* 23: 173–191.
- Gallie, Duncan (1999), Unemployment and Social Exclusion in the European Union. *European Societies* 1: 139–167.
- Gallie, Duncan et Paugam, Serge (2000), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Gamson, William A. (1995), Constructing Social Protest. In Hank Johnston et Bert Klandermans (éds.), *Social Movements and Culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Giugni, Marco (2002), Ancien et nouvel institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire. *Politique et Sociétés* 21: 69-90.
- Giugni, Marco et Passy, Florence (2003a), Modèles de citoyenneté et mobilisation des immigrés en Suisse et en France: Une approche des opportunités politiques. In Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi et Werner Haug (éds.), *Les migrations et la Suisse*. Zurich: Seismo.
- Giugni, Marco et Passy, Florence (2003b), Droits, participation et exclusion: La gestion politique de la différence ethnique. In Marco Giugni et Mark Hunyadi (éds.), *Sphères d'exclusion*. Paris: L'Harmattan.
- Giugni, Marco et Passy, Florence (2004), Migrant Mobilization between Political Institutions and Citizenship Regimes: A Comparison of France and Switzerland. *European Journal of Political Research* 43: 51-82.
- Giugni, Marco et Statham, Paul (2002), The Contentious Politics of Unemployment in Europe: Political Claim-making, Policy Deliberation and Exclusion from the Labor Market – A Research Outline. *EurPolCom WPS*, 2/02.
- Hunt, Scott A. et Benford, Robert D. (2004), Collective Identity, Solidarity, and Commitment. In David A. Snow, Sarah Soule, et Hanspeter Kriesi (éds.), *Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell.
- Koopmans, Ruud (1995), *Democracy from Below*. Boulder, CO: Westview Press.
- Koopmans, Ruud (2004), Political. Opportunity. Structure. Some Splitting to Balance the Lumping. In Jeff Goodwin et James M. Jasper (éds.), *Rethinking Social Movements*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Koopmans, Ruud et Statham, Paul (1999), Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany. *American Journal of Sociology* 105: 652-696.
- Koopmans, Ruud et Statham, Paul (2000), Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach. In Ruud Koopmans et Paul Statham (éds.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Koopmans, Ruud ; Statham, Paul ; Giugni, Marco et Passy, Florence (à paraître). *Contested Citizenship*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kriesi, Hanspeter (2004), Political Context and Opportunity. In David A. Snow, Sarah Soule, et Hanspeter Kriesi (éds.), *Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell.
- Kriesi, Hanspeter; Koopmans, Ruud ; Duyvendak, Jan Willem et Giugni, Marco (1995), *New Social Movements in Western Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lazarsfeld, Paul F.; Jahoda, Marie et Zeisel, Hans (1933), *The Arbeitslosen von Marienthal*. Leipzig: Hirzel.
- March, James G. et Olsen, Johan P. (1984), The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78: 734-749.
- Maurer, Sophie (2001), *Les chômeurs en action (décembre 1997 – mars 1998)*. Paris: L'Harmattan.
- McAdam, Doug (1996), Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions. In Doug McAdam, John D. McCarthy et Mayer N. Zald (éds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug; McCarthy, John D. et Zald, Mayer N. (éds.) (1996), *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney et Tilly, Charles (2001), *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Melucci, Alberto (1996), *Challenging Codes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merrien, François-Xavier (1996), État-providence et lutte contre l'exclusion. In Serge Paugam (éd.), *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte.

- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*. Harvard, MA: Harvard University Press.
- Piven, Frances Fox et Cloward, Richard A. (1979), *Poor People's Movements*. New York: Vintage Books.
- Piven, Frances Fox et Cloward, Richard A. (1993), *Regulating the Poor*. Second edition. New York: Vintage Books.
- Richards, Andrew (2002), Mobilizing the Powerless: Collective Action of the Unemployed in the Interwar Period. Working Paper, Juan March Institute, January.
- Royall, Frédéric (1997), Problems of Collective Action for Associations of the Unemployed in France and in Ireland. In Ricca Edmonson (éd.), *The Political Context of Collective Action*. London: Routledge.
- Schnapper, Dominique (1981), *L'épreuve du chômage*. Paris: Gallimard.
- Snow, David A. (2004), Framing Processes, Ideology, and Discursive Fields. In David A. Snow, Sarah Soule, et Hanspeter Kriesi (éds.), *Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell.
- Snow, David A.; Rochford, E. Burke Jr.; Worden, Steven K. et Benford, Robert D. (1986), Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review* 51: 464-481.
- Tarrow, Sidney (1996), States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movements. In Doug McAdam, John D. McCarthy et Mayer N. Zald (éds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1995), *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Valocchi, Steve (1990), The Unemployed Workers Movement of the 1930s: A Reexamination of the Piven and Cloward Thesis. *Social Problems* 37: 191-205.
- Valli Marcello ; Martin, Hélène et Hertz, Ellen (2002), Le 'feeling' des agents de l'Etat providence: analyse des logiques sous-jacentes aux régimes de l'assurance chômage et de l'aide sociale. *Ethnologie Française* 33: 221-231.

L'expérience du chômage : Éléments pour une comparaison européenne

Serge Paugam* et Duncan Gallie**

1 Introduction

La notion du chômage est inséparable de la notion du travail qui sert de système de référence dans les sociétés industrielles. Elle est liée à la fois à l'idée du plein emploi et à la conception moderne du rapport salarial. Dans les économies traditionnelles, le travail est avant tout une occupation vitale et un devoir qui s'impose à chaque individu et non un statut dans la société. Par définition, tout le monde travaille et le statut de chômeur n'existe donc pas. Dans les sociétés industrielles, l'invention du chômage est liée tout d'abord, comme l'ont très bien montré les historiens (Salais et al, 1986, Topalov, 1994), à la préoccupation sociale de distinguer les « bons » et les « mauvais » pauvres et donc d'accorder un statut aux pauvres valides de « bonne volonté ». Cette invention est fondée aussi sur le principe de la division poussée des tâches et la nécessité de circonscrire le chômage dans une catégorie statistique particulière pour rendre compte du fonctionnement économique d'ensemble.

Lorsque le statut social des individus repose en grande partie sur leur participation à l'activité productive et aux échanges de l'économie moderne, le chômage a de fortes chances de se traduire pour ceux qui en font l'expérience par un déclassement ou un sentiment d'échec, en particulier lorsque la durée de privation de travail se prolonge. Il entraîne aussi très souvent une dégradation du niveau de vie, un affaiblissement de la vie sociale, une marginalisation vis-à-vis des autres travailleurs, autant d'effets qui peuvent se cumuler et aboutir à une situation d'extrême pauvreté à la limite de la rupture sociale. C'est la raison pour laquelle, il correspond davantage à un processus de disqualification sociale qu'à un état stable. Parce qu'il remet au moins partiellement en question la société au sens où il fragilise les modes d'intégration sociale, ce phénomène mobilise les chercheurs en sciences sociales. Il est frappant de constater que les premières grandes enquêtes sociologiques du XX^{ème} siècle datent des années 1930 (Lazarsfeld *et al*, 1933, Bakke, 1940) au cours de la période bien connue de crise économique où le

* Serge Paugam, Lasmas, 59-61 rue Pouchet, 75849 Paris Cedex 17, France, Tél. : +33 1 40 25 10 03, e-mail : paugam@ehess.fr ; CNRS et Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris.

** Duncan Gallie, Nuffield College, Oxford OX1, INF, Great-Britain, Tél. : +44 1 86 52 78 586, e-mail : duncan.gallie@nuffield.oxford.ac.uk.

chômage avait déjà atteint des sommets. Cette question a fait l'objet de beaucoup moins de recherches pendant la période de prospérité économique d'après guerre. Les chercheurs se sont préoccupés davantage des changements techniques, sociaux et culturels et de leurs effets sur la structure sociale des sociétés occidentales. Ce n'est qu'à la fin des années soixante-dix que les recherches sur le chômage reprirent aussi bien en économie et en sociologie¹ que dans le domaine de la politique sociale. Depuis deux décennies, les connaissances se sont accumulées, mais elles restent encore très dispersées tant elles ont été menées de façon éclatée dans chacun des pays. Les comparaisons internationales en Europe sont restées pendant plusieurs années assez limitées d'autant que les moyens de les réaliser se sont souvent heurtés à des difficultés techniques d'homogénéité des données. A défaut de véritables comparaisons, on s'est jusqu'ici le plus souvent contenté de juxtaposer des monographies nationales. Le Panel Communautaire des Ménages dont la première vague a été réalisée en 1994 constitue toutefois la première grande base de données comparative européenne. Si l'on peut déplorer qu'il ne comprend que les pays de l'Union Européenne et que les données disponibles ne concernent pas la Suisse, il a permis de réaliser des recherches comparatives approfondies. L'étude de l'expérience du chômage en Europe est aussi d'autant plus stimulante, à la fois pour la recherche fondamentale et pour la recherche appliquée, qu'elle s'insère désormais dans un vaste chantier de réflexion sur les modes de régulation des sociétés européennes.²

Cet article tentera de montrer que l'expérience du chômage ne peut être étudiée aujourd'hui indépendamment de la nature et des modes d'intervention spécifiques des Etats providence. Il s'agira de montrer ensuite que le processus de cumul de handicaps qui accompagne l'expérience du chômage prend en réalité des formes différentes d'un pays à l'autre selon le système d'indemnisation des chômeurs et de politique d'emploi en vigueur à l'échelon national, mais aussi selon les modes d'intégration sociale des chômeurs et en particulier du rôle de la famille. Cette analyse conduira à proposer un cadre théorique fondé sur la distinction de trois modèles de régulation sociale du chômage.

2 Le rôle du régime d'Etat-providence

Si le type de régime d'Etat-providence a un effet sur l'expérience du chômage, il convient dans un premier temps d'examiner les différences fondamentales de

1 L'ouvrage de Dominique Schnapper (1981) intitulé *L'épreuve du chômage* marque en France le début d'une nouvelle phase pour les recherches sur le chômage. En Grande-Bretagne, le premier grand programme de recherche sur les conséquences sociales du chômage a été réalisé à partir du milieu des années 1980 (Gallie *et al.*, 1993).

2 Cet article s'appuie sur un programme européen de recherche dont les résultats ont été publiés de façon détaillée dans : Gallie, Paugam, 2000.

régimes que l'on peut discerner à partir des recherches menées ces dernières années sur ce sujet. L'apport théorique de l'ouvrage de Gøsta Esping-Andersen (1990), sur les différents modèles d'Etat-providence peut nous servir de base préliminaire pour cette analyse. S'inspirant de la proposition de T.H. Marshall (1950) selon laquelle la citoyenneté sociale constitue le cœur de l'idée d'Etat-providence, Gøsta Esping-Andersen suggère de prendre en compte à la fois l'octroi des droits sociaux accordés sur la base de la citoyenneté plutôt que sur celle de la production, et la manière dont les activités de l'Etat sont coordonnées avec les fonctions attribuées au marché et à la famille. Le concept majeur de cette analyse est celui de « démarchandisation » (decommodification), au sens d'un progressif détachement du statut des individus vis-à-vis de la logique du marché. L'introduction de droits sociaux modernes dans les sociétés capitalistes a contribué à donner à chaque personne des moyens de vivre indépendamment du marché, ce qui a permis de faire de chaque citoyen autre chose qu'une simple marchandise échangeable. Cela dit, chaque société a appliqué cette logique de démarchandisation de façon spécifique et il est possible aujourd'hui de distinguer plusieurs types de modèles.

La classification des régimes élaborée par Gøsta Esping-Andersen permet d'en distinguer trois: le modèle libéral, le modèle corporatiste ou continental et le modèle social-démocrate ou nordique. Le premier se caractérise à la fois par des allocations d'assistance sous condition de ressources, des transferts sociaux à caractère universel modestes et un système d'assurances sociales limité. L'Etat encourage le marché, se limite à une intervention minimale pour assurer la protection sociale la plus élémentaire et parfois même cherche à favoriser l'essor des assurances privées. Il s'agit donc ici d'un processus de démarchandisation très faible puisque, à la limite, seuls les plus défavorisés, notamment ceux qui ont échoué sur le marché, se tournent vers l'Etat-providence, ce qui peut représenter pour eux un réel coût social puisque ils sont ainsi définis non vraiment comme des citoyens ayant des droits, mais comme des « assistés ». Ils risquent donc d'être fortement stigmatisés. Les exemples typiques de ce modèle sont les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, pays où l'Etat-providence est fortement dominé par l'assistance sociale et dans lesquels les droits sont moins attachés au travail qu'à un besoin démontrable.³

Le modèle continental est fondé, au contraire, sur le système des assurances obligatoires organisé dans un esprit corporatiste de défense des intérêts et des droits acquis. Ce modèle favorise le maintien des différences de statut social, mais il se fonde aussi sur une conception traditionnelle du rôle de la famille où les femmes sont encouragées par le système des allocations familiales à se tenir en marge de la sphère professionnelle et à prendre en charge avant tout l'éducation

³ On serait tenté de rapprocher aujourd'hui la Grande-Bretagne de ce modèle, mais la conception initiale de l'Etat-providence dans ce pays en est éloigné.

de leurs enfants. Les assurances privées jouent un rôle modeste, mais ce système de protection sociale n'assure pas de façon automatique une démarchandisation substantielle. En effet, les indemnisées sont presque entièrement dépendantes des contributions issues du travail. Ce sont elles qui définissent le champ d'application des programmes sociaux et, par conséquent, les limites du détachement vis-à-vis du marché. Dans ce modèle, l'étendue de la sphère de l'assistance dépend en grande partie de la capacité du régime d'assurances à retenir en son sein l'essentiel de la population. Toute défaillance de sa part se traduit par une croissance de la population assistée. Cela se produit en particulier lorsque le chômage augmente fortement. Les pays proches de ce modèle sont, d'après Esping-Andersen, l'Autriche, la France, l'Allemagne et l'Italie.

Enfin, le modèle social-démocrate dans lequel le principe de l'universalité des droits sociaux est appliqué de la façon la plus systématique, ce qui permet à l'ensemble de la société, la classe moyenne comme la classe ouvrière, de bénéficier d'un très haut niveau de protection sociale. Ce modèle, qui est en quelque sorte une synthèse du libéralisme et du socialisme, favorise l'émancipation des individus par rapport aux lois du marché, mais aussi par rapport au rôle de la famille. Ce modèle pourrait être aussi appelé *beveridgien*, au sens de l'indemnisation généralisée du citoyen. Il s'agit bien entendu du modèle dans lequel le processus de « démarchandisation » est le plus avancé. La sphère de l'assistance est dans ce cas extrêmement limité, à tel point que l'on pourrait dire que la catégorie institutionnelle des pauvres au sens de Georg Simmel ne peut être que marginale. Les pays qui se rapprochent le plus de ce modèle sont les pays nordiques, mais il faut se garder de penser que le processus à l'oeuvre est achevé. Aucun système actuellement en vigueur ne peut vraiment octroyer des indemnités permettant aux citoyens de choisir de travailler ou non. Il est clair toutefois que le régime qui définit le mieux la nature de l'Etat-providence est le modèle social-démocrate.

Ces modèles d'Etat-providence relèvent d'une analyse idéal-typique. Ces trois types idéaux de l'Etat-providence forment une typologie des formes de l'Etat-providence telles qu'elles se sont développées historiquement. Cette typologie constitue un moyen pour comprendre le fonctionnement de la société moderne puisque chacun des types révèle en lui-même un mode spécifique de régulation sociale et a, en cela, des effets sur la structure sociale. Il n'existe pas de « cas pur ». Les pays scandinaves, proches du modèle social-démocrate, comportent des éléments du modèle libéral, lesquels ont même tendance actuellement à se développer sous l'influence de l'ouverture des marchés. Aux Etats-Unis, le pays le plus proche du modèle libéral, la politique de New Deal était de nature social-démocrate. Enfin, en Allemagne, qui est désignée comme le modèle corporatiste par excellence, on constate aussi une évolution vers un système moins autoritaire dans lequel il est possible de discerner à la fois des traits du modèle libéral et des traits du modèle social-démocrate.

La conception du régime d'Etat-providence est généralement comprise au sens large. Elle ne se limite pas aux institutions et à l'organisation administrative que représente l'Etat-providence en lui-même. Elle traduit plutôt un mode de régulation du système social à partir de l'ensemble des organisations, dont la vocation est d'assurer la protection des individus et la cohésion sociale en intervenant par le droit et la redistribution des ressources dans les domaines économique, domestique et politique. L'utilité de cette notion large pour la compréhension empirique des différents domaines de l'Etat-providence peut varier selon la spécificité des problèmes pris en charge et selon les conditions historiques particulières de la formation institutionnelle de chacun d'entre eux. Il est, par exemple, tout à fait possible que les principes sous-jacents de la protection sociale dans le domaine de la santé soient différents de ceux qui fondent la protection sociale face aux aléas du marché du travail. Cette question du degré d'intégration ou de segmentation des principes fondateurs des différents aspects de la protection sociale n'est pas celle que nous entendons étudier ici. Tout en rejetant une approche étroite et administrative du régime d'Etat-providence, nous nous limiterons ici à la sphère d'intervention qui a le plus d'incidence sur le mode de vie des chômeurs et leur degré de marginalisation sur le marché du travail, c'est-à-dire au système d'indemnisation du chômage (couverture et montant de l'indemnisation) et aux politiques actives d'emploi.

Le degré de couverture est sans doute celui qui détermine le plus l'expérience du chômage. C'est en grande partie le fait même d'être indemnisé au titre de l'assurance chômage qui définit le statut de chômeur. Celui qui n'est pas indemnisé ou qui ne l'est plus a de moindres chances de pouvoir être reconnu socialement comme un chômeur. Lorsque les chômeurs perdent leurs droits à l'indemnisation, ils risquent de perdre aussi leur statut. C'est alors qu'ils viennent grossir la catégorie des « assistés ». Ils risquent alors de se sentir plus dévalorisés. La généralisation progressive du système de protection sociale au cours de la période des « trente glorieuses » a contribué à réduire la sphère de l'assistance traditionnelle, mais elle ne l'a pas entièrement éliminée. Celle-ci s'est considérablement étendue ces dernières années dans la plupart des pays européens. Ces derniers ont en effet connu une évolution similaire du nombre d'allocataires des minima sociaux : une très forte hausse dans la première moitié des années quatre-vingts avec une pointe vers 1985, suivie d'une stabilisation et d'une diminution dans plusieurs pays à partir de 1988. Le début des années quatre-vingt-dix a été marqué partout par une nouvelle hausse. En réalité, le gonflement global des effectifs dans les années 1980 et 1990 est lié, en grande partie, à la dégradation du marché de l'emploi. On observe en effet une forte similitude entre la courbe du chômage, et notamment du chômage de longue durée, et la courbe des minima sociaux (Paugam, 1998). Notons toutefois que cette correspondance des évolutions est nettement plus prononcée dans les pays où la couverture des chômeurs

par le système contributif de la protection sociale est faible, ce qui démontre le caractère fondamental de ce facteur.

Le montant de l'indemnisation peut aussi avoir une incidence sur l'expérience du chômage. Dans les pays où il remplace sur une longue durée le montant du salaire, les chômeurs ont plus de chances de continuer à vivre dans des conditions similaires à celles qu'ils avaient lorsqu'ils travaillaient. Cela leur offre aussi une marge de manoeuvre plus grande pour rechercher un emploi. On peut penser également que le degré de la stigmatisation sociale dont ils peuvent faire l'objet est moindre puisque les signes de leur déclassement temporaire restent dans ce cas peu visibles. Dans le pays où le système d'indemnisation est limité, le risque de pauvreté et de cumul progressif de difficultés est beaucoup plus élevé.

Les politiques actives d'emploi ont enfin un effet sur l'expérience du chômage au sens où elles peuvent limiter le risque de retrait définitif du marché de l'emploi. Lorsque les chômeurs ont des possibilités de suivre des stages de formation et d'améliorer ainsi leur qualification, ils ont plus de chances de trouver un emploi. Encore faut-il ici nuancer cet argument. Lorsque le nombre des emplois disponibles est limité dans une région donnée, les stages de formation peuvent devenir des stages « occupation », c'est-à-dire un moyen d'entretenir un minimum d'activité pour les chômeurs sans leur donner de réelles perspectives professionnelles. On peut penser que les politiques d'emploi qui visent à créer des petits « boulots » pour des catégories précises des chômeurs – les jeunes, les femmes, les plus disqualifiés, etc. – peuvent avoir plus pour effet d'entrecouper l'expérience du chômage de périodes d'activités précaires que d'offrir de réels moyens d'insertion. Néanmoins, ces politiques d'emploi qui se sont développées ces dernières années dans tous les pays sous des formes différentes, ont parfois des effets très nets sur la durée du chômage. Elles constituent donc un élément indispensable de notre analyse.

En prenant ces trois critères, il est possible de distinguer au moins quatre régimes en Europe : le régime infra-protecteur, le régime libéral/minimal, le régime concentré et le régime universaliste (Cf. tableau 1)

Tableau 1 : Régimes de protection sociale des chômeurs

Régimes	Couverture	Montant et durée de l'indemnisation	Politiques actives d'emploi
1. Infra-protecteur	très incomplète	très faible	quasi inexistantes
2. Libéral/Minimal	incomplète	faible	faibles
3. Concentré	variable	inégal	importantes
4. Universaliste	complète	élevé	très importantes

Le régime infra-protecteur caractérise un système qui peut être considéré légitimement comme inférieur à un seuil minimum de protection. Les chômeurs sont peu nombreux à bénéficier d'indemnités et, lorsque c'est le cas, le montant de leur indemnisation est très faible. Les politiques actives d'emploi sont par ailleurs quasiment inexistantes. Dans ce régime, la probabilité que les chômeurs connaissent de fortes difficultés financières et vivent sous le seuil de pauvreté est très élevée. La probabilité que la durée du chômage soit élevée est également forte, même si on peut déjà admettre que ce phénomène est lié aussi à d'autres facteurs, en particulier au niveau de développement économique.

Le régime libéral/minimal assure une protection plus importante des chômeurs par rapport au régime précédent. Il ne couvre pas toutefois l'ensemble de la population et surtout le montant et la durée de l'indemnisation restent faibles. De même, les politiques actives d'emploi sont également peu développées. Ce régime se distingue aussi du précédent en ce qui concerne sa philosophie générale. Alors que le régime infra-protecteur révèle une absence chronique d'intervention organisée et planifiée de l'Etat, le régime libéral/minimum traduit plutôt une volonté politique de ne pas intervenir trop massivement dans le domaine de la protection des chômeurs afin de ne pas remettre en question les lois du marché. L'idée sous-jacente est d'encourager les chômeurs à se prendre en charge eux-mêmes afin d'éviter qu'ils deviennent des assistés. Dans ce régime, le risque de pauvreté des chômeurs reste élevé.

Le régime concentré représente également un saut supplémentaire par rapport au régime libéral/minimal en ce qui concerne le niveau général de protection des chômeurs. Le niveau d'indemnisation de ces derniers est en effet supérieur et les politiques actives d'emploi reflètent la volonté des pouvoirs publics d'éviter le retrait définitif du marché de l'emploi pour les franges les plus défavorisées de la population active. Néanmoins, la couverture des chômeurs est encore loin d'être complète en raison des principes qui fondent l'indemnisation. Ces derniers sont définis de façon stricte en fonction de la participation passée au marché de l'emploi. La durée de l'indemnisation varie alors en fonction des droits acquis par l'activité exercée auparavant. Le système est en quelque sorte « concentré » sur ceux qui ont acquis le plus de droits. Il défavorise donc ceux qui n'ont exercé que des emplois précaires ou ceux qui ont peu travaillé. Il a ainsi des chances de produire une fracture entre ceux qui l'on appelle les « insiders » et les « outsiders ». La pauvreté risque enfin d'être très contrastée selon les différents statuts des chômeurs et selon leur ancienneté au chômage.

Enfin, le régime universaliste se distingue des trois autres en ce qu'il offre un degré de couverture très élevé, un niveau et une durée d'indemnisation nettement supérieurs ainsi que des politiques actives à la fois plus ambitieuses et plus efficaces. Il est facile d'en déduire les conséquences directes : un faible niveau de pau-

vreté des chômeurs et une probabilité moins forte de marginalisation sur le marché de l'emploi.

Si l'on reprenait ici le concept de « démarchandisation », on pourrait aisément discerner entre ces quatre régimes une graduation presque parfaite. Le régime le plus éloigné de ce processus est bien évidemment le régime infra-protecteur, le régime qui en est le plus proche est assurément le régime universaliste. Par ailleurs, si l'on se référait à la distinction classique des spécialistes de la politique sociale entre le système beveridgien et le système bismarkien, le premier caractérisant l'approche la plus globale possible de la protection sociale fondée sur la notion de citoyenneté sociale, le second reflétant une vision plus restrictive de la protection sociale dérivée notamment de la participation à l'activité productive, il est facile de voir dans le régime concentré une influence bismarkienne et dans le régime universaliste une influence beveridgienne. Les deux autres régimes – le régime infra-protecteur et le régime libéral-minimal – peuvent être considérés, l'un et l'autre, comme plus éloignés de ces deux fondements.

Comment les pays européens se répartissent-ils entre ces quatre régimes ? Pour réaliser cette comparaison, plusieurs indicateurs statistiques ont été pris en compte : la proportion de chômeurs indemnisés, les dépenses d'indemnisation du chômage par chômeur en pourcentage du PIB par habitant et les dépenses en termes de politiques actives d'emploi en pourcentage du PIB. Au regard de ces indicateurs, il est facile tout d'abord de constater une forte convergence des pays du Sud de l'Europe (Italie, Espagne, Portugal et Grèce) et de justifier le rapprochement de ces derniers du régime infra-protecteur. Les pays qui se rapprochent du régime libéral/minimal sont le Royaume-Uni et l'Irlande. Plusieurs pays se rapprochent du régime concentré : la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique⁴. Enfin, les deux pays qui se rapprochent le plus du régime universaliste sont le Danemark et la Suède.

Une dimension complémentaire d'analyse des différences nationales dans le domaine de la protection sociale des chômeurs dont nous nous n'avons pas encore parlé jusqu'à présent concerne les inégalités entre les hommes et les femmes. Étant donné que les systèmes d'indemnisation du chômage reposent en partie sur les contributions directes des salariés, la probabilité est forte que les femmes ayant interrompu leur carrière pour des raisons familiales soient particulièrement désavantagées par rapport aux hommes ayant travaillé de façon plus continue. En réalité, si cela est vrai d'une façon générale, il faut souligner qu'il existe sur ce point aussi de fortes différences nationales dans les systèmes en vigueur (Rubery et al, 1998). Il est clair en effet que plus la durée de l'activité passée pour pouvoir accéder aux allocations de chômage sera longue, plus le montant de l'indemni-

4 Si la Suisse n'a pu être prise en compte dans cette recherche comparative, les connaissances établies sur le système de protection sociale suisse autorisent à rapprocher également ce pays du régime concentré.

tion sera fondée sur l'expérience de travail, et plus il sera nécessaire d'avoir travaillé un nombre minimum d'heures par semaine, plus les femmes risqueront d'être pénalisées. On observe, par exemple, de très fortes différences entre les hommes et les femmes dans la proportion de chômeurs indemnisés en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas. Le système danois semble le plus avantageux pour les femmes : seulement 12 mois de contributions dans les trois dernières années suffisent pour ouvrir droit à l'indemnisation, seuil qui a été réduit à 34 semaines pour les femmes travaillant à temps partiel. Notons aussi que l'adhésion au système d'assurance-chômage est volontaire et que plus de 80 % des femmes qui travaillent y sont affiliées. En comparaison, le système anglais est beaucoup plus pénalisant pour les femmes : il repose davantage sur le principe du montant de la contribution que de la durée de l'emploi, ce qui favorise les salariés les mieux rémunérés et désavantage les autres. Par exemple, les femmes ayant travaillé à temps partiel pour des salaires bas ne peuvent percevoir des indemnités chômage que si elles ont exercé pendant une longue période. Les conditions assez rigides de disponibilité au travail jouent également en leur défaveur. Les principes qui fondent le système d'indemnisation du chômage en Italie défavorisent encore davantage les femmes qui n'ont pas mené une carrière continue, ce qui explique qu'un très faible pourcentage d'entre elles sont indemnisées. D'une façon générale, plus le régime de protection des chômeurs est généreux et universaliste, plus les femmes ont des chances de pouvoir en bénéficier, moins il l'est, plus les femmes ont des chances de rester en retrait du marché de l'emploi. Ceci vaut également pour les politiques actives d'emploi.

3 Chômage et cumul de handicaps

Le chômage a souvent été décrit comme un processus de cumul progressif de handicaps. Les recherches ont mis l'accent, on l'a vu, sur la dégradation du niveau de vie, mais aussi sur l'affaiblissement de la vie sociale et la marginalisation vis-à-vis des autres travailleurs. Les travaux sur la disqualification sociale (Paugam, 1991, 1996) ont insisté sur les effets cumulatifs du chômage pouvant conduire ceux qui en font l'expérience à une situation d'extrême pauvreté à la limite de la rupture sociale. Il existe cependant des variations importantes d'un pays à l'autre.

Le premier cumul que l'on peut analyser est celui qui correspond à la situation du chômeur vivant en dessous du seuil de pauvreté. Dans ce cas, non seulement il n'occupe pas un emploi, mais il est contraint de vivre avec de maigres ressources, ce qui peut constituer une difficulté supplémentaire dans la perspective de la recherche du travail. Si l'on compare le taux de pauvreté pour l'ensemble de la population de 18 à 65 ans au taux de pauvreté des chômeurs, il est logique de constater que le second est supérieur au premier dans tous les pays européens.

(cf. tableau 2). Le risque des chômeurs de connaître la pauvreté monétaire est donc bien réel. Mais le taux de pauvreté des chômeurs passe de 17,8 % au Danemark à 42,8 % au Royaume-Uni, ce qui confirme l'incidence du niveau d'indemnisation des chômeurs sur le niveau de vie de ces derniers.

Tableau 2 : Taux de pauvreté (au seuil de 60 % du revenu médian de chaque pays)

	Ensemble de la population de 18 à 65 ans	Chômeurs
Belgique	9,1	33,9
Danemark	7,0	17,8
France	12,0	39,0
Allemagne	7,3	30,2
Grèce	16,1	32,1
Irlande	10,3	27,8
Italie	13,4	36,3
Pays-Bas	9,8	32,1
Portugal	18,8	25,3
Espagne	16,8	37,1
Royaume-Uni	9,6	42,8

Source : Panel Communautaire des Ménages, 1996

On peut analyser aussi le cumul de handicaps des chômeurs à la fois à partir de la pauvreté monétaire et de l'isolement social. Ce dernier peut être apprécié à partir de deux indicateurs : le fait de vivre seul ; le fait d'être privé de contacts réguliers avec des amis. Le premier fait référence à la sociabilité primaire qui se développe au sein du ménage, le second fait référence à la sociabilité secondaire qui se traduit par des liens communautaires intenses et informels. Ces deux formes de sociabilité ont, l'une et l'autre, une dimension affective. Il faut toutefois les étudier avec prudence. Un chômeur qui vit seul n'est pas forcément un chômeur isolé. Le fait de vivre seul n'est pas non plus toujours le résultat du chômage. On conviendra toutefois que le chômeur qui vit seul ne peut bénéficier des supports généralement apportés par les membres du ménage au sein de la sphère domestique. De même, le chômeur qui n'a pas de contact régulier avec des amis, n'est pas forcément sans amis. On peut seulement considérer l'absence de ces contacts réguliers comme un risque potentiel d'isolement.

Les résultats confirment qu'au Danemark seule une très faible proportion de chômeurs font l'expérience d'un double handicap de pauvreté et d'isolement social (cf. tableau 3). Ceci est vérifié quel que soit l'indicateur de sociabilité pris en compte. Les pays du Sud de l'Europe sont caractérisés également par une tendance à un faible cumul de handicaps étant donné qu'il n'existe pratiquement pas

de chômeurs à la fois pauvres et vivant seuls. Les Pays-Bas et la Belgique ont un niveau intermédiaire de cumul de handicaps quelle que soit la mesure prise en compte. Les pays où la proportion de personnes ayant un double désavantage est la plus élevée sont le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne. Près de 10 % des chômeurs au Royaume-Uni et en Allemagne sont à la fois pauvres et vivant seuls et plus de 20 % sont à la fois pauvres et sans contacts quotidiens avec des amis. En France, on observe une très forte proportion (28 %) de chômeurs à la fois pauvre et faiblement intégrée dans un réseau de sociabilité informelle.

Tableau 3 : Chômeurs à la fois pauvres et isolés socialement par pays (%)

	Pauvres et vivant seuls	Pauvres et sans contacts quotidiens avec des amis
Belgique	4,0	13,8
Danemark	3,7	2,8
France	4,4	27,7
Allemagne	9,9	21,0
Grèce	1,3	10,4
Irlande	2,8	8,7
Italie	0,6	14,9
Pays-Bas	5,7	18,3
Portugal	0,0	14,9
Espagne	0,7	7,4
Royaume-Uni	9,6	24,6

Notes : La pauvreté est définie à partir du seuil de 50 % du revenu moyen par unité de consommation.

Source : Europanel (1ère vague), 1994. Les données ne sont pas disponibles pour la Suède.

Pour apprécier l'efficacité des réseaux sociaux, on peut prendre en compte également la possibilité des personnes d'être aidées par leur famille ou leur entourage (Cf. Tableau 4). Les données disponibles concernent uniquement les aides financières reçues de personnes vivant en dehors du ménage. On peut considérer que le besoin d'obtenir de telles aides est plus fort pour les chômeurs de longue durée puisqu'ils sont, parmi les actifs, les plus démunis, étant donné que le montant de l'indemnisation du chômage diminue en fonction de la durée du chômage. Le modèle contrôle l'âge, le sexe, la composition du ménage, le niveau d'éducation, et le revenu du ménage, c'est-à-dire les variables dont plusieurs travaux sociologiques ont montré qu'elles influent fortement sur les solidarités familiales (Coenen-Hutter, Kellerhals, Von Allmen, 1994, Déchaux, 1994, Paugam, Zoyem, 1997).

Par rapport à la modalité de référence dans le modèle, à savoir les personnes en emploi stable, le coefficient pour les chômeurs de longue durée est positif, élevé et très significatif dans les pays du Sud de l'Europe, Italie, Espagne, Portugal et Grèce, alors qu'il est moins élevé en Belgique ou non significatif en France, au

Danemark, en Grande-Bretagne et en Irlande. On peut donc conclure que les chômeurs de longue durée du Sud de l'Europe sont à toutes choses égales par ailleurs plus aidés par leur entourage. L'opposition entre les pays du Sud et les pays du Nord qui ressortait déjà d'une recherche précédente réalisée pour Eurostat (Paugam, 1996) est encore plus nette ici.

Le cas des Pays-Bas est particulièrement intéressant : le coefficient pour les chômeurs de longue durée est approximativement le même que dans les pays du Sud de l'Europe, ce qui est surprenant puisque les transferts sociaux assurés par l'Etat-providence de ce pays y sont nettement plus élevés. Il aurait été, en effet, logique d'observer, en raison de l'efficacité globale du système hollandais de protection sociale, un moindre besoin des chômeurs d'avoir recours aux aides privées ou, de façon plus précise, un besoin moins fondamental pour survivre. Ce résultat peut s'expliquer par le fait, vérifié par les sociologues hollandais, que les chômeurs restent à proximité de leur famille et sont moins mobiles géographiquement que les autres actifs. On notera toutefois que, dans l'ensemble, la proportion de chômeurs de longue durée aidés par leur famille ou leur entourage reste globalement faible (moins de 1 %). C'est donc uniquement en termes relatifs que les solidarités familiales des chômeurs de longue durée des Pays-Bas se rapprochent de celles dont bénéficient les chômeurs de longue durée des pays du Sud de l'Europe. Notons aussi que les chômeurs de moins d'un an sont également, de façon significative, davantage aidés par leur entourage que les personnes en emploi stable dans les pays du Sud, ce qui n'est pas le cas aux Pays-Bas.

En Italie, les différences entre régions sont profondes. Dans le Nord, l'effet de la précarité de l'emploi (emploi menacé, emploi instable) et du chômage de moins d'un an sur l'aide de la famille et de l'entourage n'est pas significatif par rapport à l'emploi stable. En revanche, il y a un effet fort et significatif dans le Centre et le Sud pour chacune des quatre situations par rapport à l'emploi, de l'emploi menacé au chômage de longue durée. Les coefficients sont toujours plus élevés dans le Sud de l'Italie. Ces résultats peuvent être expliqués à la fois par le faible développement économique de cette région et par l'organisation locale des familles pauvres pour faire face à la pauvreté et au chômage.

Bien que la question posée concernait l'aide reçue de l'extérieur du ménage, il convient de souligner qu'une grande partie des solidarités familiales dans les pays du Sud de l'Europe s'exerce aussi au sein du ménage puisque, on le sait, les chômeurs sont plus nombreux à vivre chez leurs parents. On peut se demander si ces solidarités se maintiennent lorsque les chômeurs vivent seuls. On a donc calculé pour cela la proportion de chômeurs vivant seuls aidés par leur famille ou leur entourage et la même proportion pour les personnes vivant seules mais non au chômage. Il est frappant de constater qu'une fois encore les chômeurs vivant seuls sont proportionnellement plus nombreux à être aidés en Grèce, en Espagne

et en Italie. En Grèce, plus d'un chômeur vivant seul sur deux reçoit une aide de ce type.

Si dans les pays du Sud de l'Europe, les solidarités familiales jouent un rôle important dans l'atténuation du risque de pauvreté qui découle du chômage, cela ne veut pas dire que le rôle des aides versées au titre de la solidarité nationale dans les pays du Nord a pour effet de dissoudre le soutien apporté par la famille. Il faut y voir avant tout l'effet d'un système social. Quand une grande partie de la population partage la même condition sociale défavorisée, la solidarité familiale ne s'inscrit ni dans une logique de compensation, ni dans une logique d'émancipation (Paugam, Zoyem, 1997), elle s'inscrit surtout dans une logique de lutte

Tableau 4 : Effets de l'instabilité de l'emploi et du chômage sur la probabilité de recevoir une aide financière ou une pension de parents, d'amis ou d'autres personnes vivant en dehors du ménage (régression logistique)

	Emploi menacé		Emploi instable		Chômage <1		Chômage >1	
	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.
<i>Pays du Nord</i>								
Danemark	-.03	n.s.	.25	n.s.	.17	n.s.	.04	n.s.
France	.03	n.s.	.50	*	.52	*	-.00	n.s.
Allemagne	-.06	n.s.	.13	n.s.	-.54	(*)	.35	(*)
Roy.Uni	-.27	n.s.	.54	**	-.10	n.s.	.17	n.s.
Belgique	.10	n.s.	.50	(*)	.02	n.s.	.69	**
Irlande	.02	n.s.	.84	n.s.	1.43	*	.48	n.s.
Pays-Bas	-.33	n.s.	1.23	**	-.28	n.s.	1.60	**
<i>Pays du Sud</i>								
Espagne	.28	n.s.	.64	**	.72	**	1.20	***
Portugal	.45	n.s.	.53	n.s.	1.38	**	1.34	**
Grèce	.19	n.s.	.94	***	.68	*	1.59	***
Italie	.23	(*)	.94	***	1.09	***	1.40	***
<i>Régions d'Italie</i>								
Nord	.14	n.s.	.62	n.s.	-.06	n.s.	.86	*
Centre	.24	***	1.24	***	.35	***	1.66	***
Sud	.38	***	1.27	***	1.87	***	1.84	***

Référence : Emploi stable (avec contrôles de l'âge, du sexe, de la composition du ménage, du niveau d'éducation, et du revenu du ménage).

Source : Europanel, 1994, vague 1, Champ : population 18-65 ans.

(*) : $P < .1$, * : $P < .05$, ** : $P < .01$, *** : $P < .001$

collective contre la pauvreté. La réciprocité dans l'échange est alors fonctionnelle. Chacun donne et rend, car chacun *se* donne et *se* rend pour faire face à l'épreuve. C'est la raison pour laquelle dans les régions où le chômage et la pauvreté sont très élevés, il y a plus de chances de trouver des solidarités familiales de longue durée fondées sur la réciprocité imposée par la nécessité de résister collectivement.

Si les solidarités familiales n'ont pas disparu dans les régions plus développées économiquement, elles n'ont pas cette fonction vitale. La volonté d'autonomie des individus et le caractère moins homogène des familles rendent, dans l'ensemble, les solidarités familiales à la fois plus souples, plus informelles, mais aussi plus fragiles. Lorsque les échanges au sein de la famille deviennent profondément inégalitaires, ils risquent d'empêcher aux bénéficiaires de donner et de *se* donner à leur tour, ce qui, à terme, ne peut que les disqualifier.

4 Trois modèles de régulation sociale du chômage

Ces différences entre pays montrent qu'il n'y pas une relation simple entre chômage et exclusion sociale. Au contraire, nous suggérons que la probabilité de cumul de handicaps dépend du modèle de régulation sociale du chômage qui prévaut dans la société. Les modèles de régulation sociale du chômage peuvent être appréhendés à partir de la relation entre d'une part les responsabilités attribuées à la sphère publique d'intervention de l'Etat-providence et, d'autre part, les responsabilités qui relèvent de la sphère d'intervention de la famille. Ces modèles sont des types idéaux, élaborés pour analyser de façon compréhensive des différences dans les principes fondamentaux d'organisation sociale. Bien que des sociétés particulières peuvent être proches de l'un ou de l'autre de ces modèles, nous ne pouvons attendre qu'une société reflète entièrement l'un d'entre eux dans sa pure forme. Nous pouvons distinguer trois types de modèles principaux : le modèle public individualiste, le modèle de responsabilité partagée et le modèle familialiste.

Le modèle public individualiste repose sur l'hypothèse que la société dans son ensemble a la responsabilité du problème du chômage et, par conséquent, du bien-être des chômeurs. Puisque ces derniers n'ont pas à assumer la responsabilité de leur situation personnelle, l'objectif du système d'Etat-providence est prioritairement de garantir leur niveau de vie. Ceci implique un haut niveau de développement du système de protection sociale, lequel fournira également des ressources pour assurer une participation à la vie sociale indépendamment de la situation des individus sur le marché de l'emploi et vis-à-vis de la famille. Etant donné le haut niveau de l'aide publique, l'obligation normative des familles de prendre en charge leurs membres lorsqu'ils sont au chômage est faible. Puisque la responsabilité du chômage est attribuée à la société plutôt qu'à l'individu, c'est un

modèle dans lequel le chômage a peu de chances de déterminer les relations sociales entre l'individu et la communauté locale.

Le modèle familialiste, au contraire, rejette le principe de base d'une responsabilité sociale collective face au chômage, mais maintient une forte exigence à l'égard des devoirs de la famille en ce qui concerne la prise en charge de ses membres, au double sens du ménage et du réseau de parenté élargie. Le rôle de la politique publique est avant tout de préserver l'intégrité de la famille contre tous les risques de remise en question de sa fonction protectrice. L'hypothèse implicite est encore que l'individu n'est pas à blâmer en raison de sa situation de chômage et qu'il a donc un droit à partager les ressources de sa famille pendant la période où il est en difficulté. Les responsabilités à l'égard des chômeurs sont semblables dans ce cas aux responsabilités à l'égard des enfants dépendants. En raison des implications quotidiennes de la vie familiale et de ses formes ordinaires de sociabilité, le chômage a également peu de chances de se traduire par une réduction des relations sociales dans la communauté.

Enfin, le modèle de responsabilité partagée se caractérise par la recherche d'un équilibre entre la prise en charge des chômeurs qui revient aux autorités publiques et celle qui revient à la famille. Il est possible de définir les frontières de ces responsabilités de plusieurs façons. Les responsabilités peuvent être synchroniques et se traduire notamment par une intervention publique pour assurer les besoins de base et une intervention de la famille pour assurer une protection plus large du niveau de vie. De façon alternative, dans le cas du chômage, la relation peut être définie temporairement de façon à permettre successivement une prise en charge des chômeurs par les ressources publiques, en particulier dans la première phase du chômage, et ensuite par les ressources de la famille dans les phases suivantes. L'hypothèse implicite de tels systèmes est que l'individu peut être, au moins partiellement, responsable de sa situation. Les limites de l'intervention des pouvoirs publics traduisent en elles-mêmes une sorte de suspicion à l'égard des personnes qui pourraient avoir tendance à préférer le chômage à l'emploi. De ce fait, on attire l'attention sur les effets éventuellement désincitatifs que pourraient avoir une protection substantielle de leur niveau de vie dans le temps. Le rôle résiduel attribué à la famille implique par ailleurs que ce n'est pas non plus une responsabilité que la famille aurait normalement à assumer. Dans ces conditions, le soutien de la famille a des chances d'être accompagné de fortes pressions sur l'individu pour qu'il accède – ou ré-accède – au marché de l'emploi. Le soutien de la famille prend alors la forme d'un système de contrôle social des chômeurs. Compte tenu des conditions restrictives de l'aide publique et de l'importance accordée à l'idée de responsabilité potentielle de l'individu, il existe une forte probabilité que la pauvreté et le chômage affectent profondément l'identité de soi et se traduisent progressivement par un retrait de la vie sociale.

Ces différents modes de régulation sociale du chômage peuvent avoir des conséquences en termes d'exclusion sociale. Le modèle public individualiste aura tendance à atténuer les effets du chômage sur l'exclusion sociale en fournissant une relativement haute protection du niveau de vie. Il peut donc permettre aux personnes de continuer à participer à la vie associative et d'avoir ainsi le sentiment de participer en tant que citoyens aux affaires de la Cité. Toutefois, la dimension individualiste qui caractérise ce modèle peut aussi accroître le risque d'isolement social dans la sphère des relations plus intimes. On peut expliquer ce processus en partie par les conditions matérielles qui autorisent ces personnes à se maintenir dans des ménages indépendants, mais en partie aussi par la faible pression normative exercée sur le réseau de parenté pour apporter une aide financière ou affective.

Le modèle familialiste aura tendance à apporter une aide relativement minime pour assurer le niveau de vie. Les ressources familiales existantes seront dans ce cas seulement mieux réparties pour faire face aux besoins de l'ensemble des membres du réseau de parenté. Lorsque les chômeurs sont issus des milieux peu qualifiés et relativement défavorisés, comme cela est le cas fréquemment, la responsabilité familiale de leur prise en charge peut entraîner un grand risque d'appauvrissement de la famille tout entière. Toutefois, le modèle familialiste protège d'une certaine manière contre la disqualification sociale en garantissant aux chômeurs une forme de sociabilité. Ceci est en partie la conséquence du fait que les chômeurs ont une forte probabilité de vivre avec leurs parents, si bien qu'ils ont ainsi des contacts réguliers et des relations sociales quotidiennes dans leur cadre de vie ordinaire correspondant à leur lieu de résidence. Ce processus s'explique également par la forte pression normative exercée sur le réseau de parenté pour prendre en charge les besoins des membres défavorisés de la famille.

Le modèle de responsabilité partagée est celui qui se traduit par le risque le plus élevé d'exclusion sociale. D'une certaine manière, on peut dire que ce risque est lié directement à la définition sociale implicite du chômage qui met l'accent sur les défaillances potentielles des chômeurs. Dans la sphère d'intervention de l'Etat-providence, la suspicion à l'égard d'une frange d'entre eux conduit à ne pas les traiter comme des citoyens égaux. Dans la sphère d'intervention de la famille, les chômeurs ne sont pas non plus toujours considérés comme des membres du réseau de parenté aussi méritants que les autres. Ce modèle fondé sur la méfiance conduit inéluctablement à des réactions défensives et conflictuelles dans les relations interpersonnelles. Toutefois, c'est aussi parce que ce système n'est pas fondé sur une structure normative clairement définie qu'il rend en permanence possibles des conflits d'ordre normatif. Ces derniers peuvent apparaître notamment lorsqu'il s'agit de définir un critère rationnel pour déterminer à quel moment l'aide publique doit cesser et l'aide de la famille commencer. Il en ressort presque inévitablement un désaccord d'ordre chronique sur les responsabilités légitimes dans ce domaine. La famille peut être encouragée à se désengager de ce type de

prise en charge, souvent considérée comme un fardeau, en particulier lorsqu'elle estime que celui-ci pourrait être supporté par l'Etat. Et si elle continue malgré tout à apporter son soutien, il est possible que ce soit à la longue à contre cœur, ce qui ne peut qu'accroître les tensions familiales. Il existe enfin un risque beaucoup plus élevé que le bien-être des chômeurs en soit fortement affecté puisque, dans ses interstices, ce système peut laisser des personnes à la fois sans aucune ressource en provenance de l'Etat-providence et sans aide et soutien affectif de la famille.

L'ampleur des problèmes associés au modèle de responsabilité partagée dépend clairement à la fois de la nature spécifique du système d'Etat-providence et de l'éthos de la famille. Lorsque ce modèle est associé à un relativement haut niveau de compensation sur une longue durée, il affectera moins le bien-être individuel que s'il prend la forme d'un très faible niveau ou d'une courte durée de l'aide apportée par l'Etat-providence. Par ailleurs, lorsque, pour des raisons d'ordre religieux, les normes familiales sont particulièrement fortes, la famille aura plus de chances d'offrir une aide pour compenser les lacunes de l'intervention de l'Etat que dans les sociétés où les conceptions traditionnelles de la famille ont plus ou moins disparu. Pour ces raisons à la fois institutionnelles et culturelles, on peut attendre de fortes variations entre les pays qui peuvent être globalement considérés comme les plus proches du modèle de responsabilité partagée.

Parmi les sociétés qui ont été prises en compte dans notre recherche, le Danemark et la Suède sont les seules à remplir les conditions d'un haut niveau d'autonomie individuelle. Comme nous l'avons noté, ceci peut avoir un coût en termes d'isolement social, en particulier dans la sphère du ménage. Mais, d'une façon générale, les résultats pour le Danemark confirment qu'un tel système présente un faible risque d'exclusion sociale. A l'autre extrémité, ce sont les pays du Sud de l'Europe qui se rapprochent le plus du modèle familialiste de régulation sociale. Les chômeurs sont confrontés à un haut niveau de difficultés financières et ne disposent que d'un très faible revenu individuel, mais socialement ils restent fortement intégrés à la fois en termes de relations dans le ménage – puisqu'ils sont nombreux à vivre avec leurs parents et à participer à la vie sociale de la famille – et en termes de sociabilité avec leurs voisins et amis avec qui ils forment le plus souvent une vraie communauté.

Les problèmes du modèle de responsabilité partagée apparaissent le plus clairement dans les pays qui ont adopté un régime d'indemnisation « libéral-minimal » (Royaume-Uni, Irlande) ou un régime « concentré » (Belgique, Pays-Bas, Allemagne et France). Mais l'importance de ces effets peuvent varier selon la générosité du système de protection sociale et la force des valeurs familiales. En Irlande, non seulement les transferts sociaux sont relativement plus importants qu'au Royaume-Uni, mais le risque d'isolement social est fortement réduit en raison de la force des liens familiaux – sans doute liée à l'influence du catholi-

cisme – et de leurs effets sur le rôle protecteur de la famille. Cette tendance se traduit par un niveau d'intégration sociale proche de celui des pays du sud. Les Pays-Bas et la Belgique sont les plus généreux des pays proches du régime « concentré » en termes de compensation financière, ce qui se traduit par des niveaux intermédiaires de cumul des deux handicaps de pauvreté et d'isolement social.

Il est clair que le risque de cumul de ces deux handicaps qui caractérisent le processus d'exclusion sociale est le plus élevé dans les pays où les responsabilités normatives respectives des autorités publiques et de la famille sont les moins clairement définies. L'Allemagne, la France et le Royaume-Uni sont les pays où le niveau de l'aide financière publique est intermédiaire et, dans le cas du Royaume-Uni, très bas. Ce sont aussi, en même temps, les pays dans lesquels les responsabilités institutionnelles de la famille sont relativement peu définies. C'est, par conséquent, dans ces pays que les chômeurs risquent le plus d'être confrontés simultanément à la pauvreté et à l'isolement social, ce que nous pouvons considérer comme des conditions favorables au processus d'exclusion sociale.

5 Conclusion

Pour étudier de façon comparative l'expérience du chômage, il convient, on l'a vu, de prendre en compte la nature et les modes d'intervention spécifiques des États providence. Les sociétés européennes sont productivistes. Elles sont fondées sur le principe de la division technique du travail, l'accumulation du capital, le calcul économique et la participation de tous à l'œuvre collective de production de biens et de services. Le statut social des individus en dépend directement. Mais les sociétés européennes sont aussi providentielles au sens où elles ont toutes, à des degrés divers, intégré à leur constitution libérale des droits sociaux ou libertés réelles, ce qui correspond au processus de « démarchandisation ». Les chômeurs sont privés, au moins temporairement, de la reconnaissance d'un statut de travailleur ou d'actif occupé, ce qui dans une société productiviste peut constituer une épreuve douloureuse. Mais leur expérience dépend aussi fortement du régime de protection sociale en vigueur dans leur pays. Pouvoir maintenir pendant une longue période un niveau de vie équivalent à celui qu'ils avaient précédemment constitue un frein puissant au processus d'exclusion sociale.

En s'appuyant sur les données du Panel européen des ménages, cet article montre toutefois qu'il est nécessaire de prendre en compte une autre dimension, celle du rôle de la famille. Les résultats de plusieurs exploitations attestent que les chômeurs se sont pas soutenus par leur famille avec la même intensité dans tous les pays. Les solidarités familiales sont plus vives et plus régulières dans les pays du Sud. Les chômeurs de ces pays vivent rarement à l'écart de leur famille et peuvent bénéficier plus facilement d'aides diverses de leurs proches. Cette analyse a con-

duit à proposer un cadre théorique fondé sur la distinction de trois modèles de régulation sociale du chômage. Chacun d'entre eux a été défini par un type de relation entre d'une part les responsabilités attribuées à la sphère publique d'intervention de l'Etat-providence et, d'autre part, les responsabilités qui relèvent de la sphère d'intervention de la famille. Le travail comparatif aboutit à la conclusion que l'expérience du chômage n'est pas homogène en Europe.⁵ Il offre également des perspectives méthodologiques et conceptuelles pour prolonger ce type de recherches.

6 Références bibliographiques

- Bakke, E. W. (1940), *The Unemployed Worker : A Study of the Task of Making a Living without a Job*, New Haven, Yale University Press.
- Coenen-Hutter, J., Kellerhals J., Von Allmen, M. (1994), *Les réseaux de solidarité dans la famille*, Lausanne, Ed. Réalités sociales.
- Déchaux J.-H. (1994), « Les échanges dans la parenté accentuent-ils les inégalités ? », *Sociétés contemporaines*, 17, pp. 75-90.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999), « *Les trois mondes revus* », *Epilogue pour l'édition française de The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Trad. « Les trois sociétés de l'Etat-providence »), Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Le Lien Social ».
- Ferrera, M. (1996), « The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe », *Journal of European Social Policy*, 1, 6, pp. 17-37.
- Gallie, D., ed. (2004), *Resisting Marginalisation. Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Gallie, D., Marsh, C., Vogler, C., eds. (1994), *Social Change and the Experience of Unemployment*, Oxford University Press.
- Gallie, D., Paugam, S., eds. (2000), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Gallie, D., Paugam, S., Jacobs, S. (2003), Unemployment, poverty and social isolation. Is there a vicious circle of social exclusion ?, *European Societies*, 1, 5, pp. 1-32.
- Lazarsfeld, P., Jahoda, M., Zeisel, H. (1933), *Marienthal : The Sociology of an Unemployed Community*, London, Tavistock (traduction en français : Les chômeurs de Marienthal, Paris, Editions de Minuit, 1981).
- Marshall, T.H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Paugam, S. (1991), *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris: Presses Universitaires de France, (nouvelle édition, PUF Quadrige, 2000)
- Paugam, S. (1993), *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris: Presses Universitaires de France, (nouvelle édition, PUF Quadrige, 2002).
- Paugam, S. (1996), Poverty and Social Disqualification : A Comparative Analysis of Cumulative Social Disadvantage in Europe, *Journal of European Social Policy*, 4, 6, pp. 287-303.

5 Des recherches récentes ont confirmé par ailleurs qu'il en va de même pour l'expérience de la pauvreté (Paugam, 2005).

- Paugam, S. (1998a), Poverty and Exclusion : A Sociological View, in Yves Mény and Martin Rhodes, eds., *The Future of European Welfare. A New Social Contract ?*, London, Macmillan.
- Paugam, S. (1998b), ed., *L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales de revenu minimum*, Paris: La Documentation Française.
- Paugam, S. (2005), *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris: Presses Universitaires de France, coll. « Le lien social ».
- Paugam, S., Zoyem J.-P. (1997), Le soutien financier de la famille : une forme essentielle de la solidarité, *Economie et Statistique*, n°308-309-310, 1997, 8/9/10, pp. 187-120.
- Rubery, J., Smith, M., Fagan, C. & Grimshaw, D. (1998), *Women and European Employment*, London: Routledge.
- Salais, R., Baverez, N., Reynaud, B. (1986), *L'invention du chômage. Histoire et transformation d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Paris: Presses Universitaires de France, Coll. « Economie en liberté ».
- Schnapper, D. (1981), *L'épreuve du chômage*, Paris: Gallimard (nouvelle édition Folio, 1984).
- Simmel, G. (1997), *Les Pauvres*, Paris: PUF, coll. « Quadrige » 1997 (1ère édition en allemand 1908). Précédé de « Naissance d'une sociologie de la pauvreté » par Serge Paugam et Franz Schultheis.
- Topalov, C. (1994), *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris: Albin Michel.

Buchbesprechungen / Recensions critiques / Book Reviews

Die Auswahl der Bücher zur Rezension behalten sich die Redaktion und die beiden für diese Rubrik Verantwortlichen vor. Unverlangt eingesandte Buchbesprechungen werden nicht veröffentlicht.

Le choix des livres qui font l'objet d'une recension critique est effectué par la rédaction et par les deux responsables de cette rubrique. Les recensions non sollicitées ne sont pas publiées.

Books to be reviewed are selected by the Editor and the two Book Review Editors. Unsolicited reviews are not published.

Bettina Heintz, Martina Merz und
Christina Schumacher, Wissenschaft, die
Grenzen schafft.
Geschlechterkonstellationen im
disziplinären Vergleich, transcript,
Bielefeld 2004, 317 Seiten

Nur wenige der Studien, die Geschlechterdifferenzen in der Wissenschaft zum Thema machen, konzentrieren sich auf die Alltagspraktiken im Wissenschaftsbetrieb, um die alltägliche Etablierung und Rekonstituierung der Geschlechterordnung im Wissenschaftskontext zu untersuchen. In dieser Perspektive durchgeführte Studien gehen der Frage nach, wie und in welchen Zusammenhängen geschlechtliche Zuschreibungen in der alltäglichen wissenschaftlichen Berufspraxis vorgenommen und aktualisiert werden. In diesen alltagskulturellen Zuschreibungen und den damit verbundenen sozialen Ausschlussmechanismen orten sie den primären Grund für die weibliche Unterrepräsentanz an Universitäten und Hochschulen. Während sich die vorliegenden Studien auf die Untersuchung einzelner Disziplinen oder Felder beschränken, fehlte bis anhin eine entsprechende, zugleich komparative und qualitativ-empirische Analyse gänzlich. Den Soziologinnen Bettina Heintz, Martina Merz und Christina Schumacher ist es gelungen, mit ihrer ethnographischen Untersuchung eine Studie vorzulegen, die mit einer überzeugend innovativen Fragestellung auf dieses

Forschungsdesiderat reagiert und sowohl für die Wissenschafts- als auch für die Geschlechterforschung einen bedeutenden Beitrag markiert. Ausgehend von der Vermutung, dass sich Geschlechterunterschiede – sofern überhaupt feststellbar – nicht notwendigerweise in allen Fachdisziplinen gleichermassen manifestieren, arbeiten die Autorinnen Gemeinsamkeiten und Spezifika verschiedener Disziplinen heraus, um diejenigen Bedingungen zu identifizieren, unter denen Genderdifferenzen erzeugt und wirksam werden.

In einem ausführlichen ersten, von Bettina Heintz verfassten Teil wird diese Fragestellung theoretisch hergeleitet und die Ausdifferenzierung von Wissenschaftsstruktur und Geschlechterordnung historisch nachgezeichnet. Interessanter Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass das gesellschaftlich anerkannte und von Merton formulierte Normprinzip, nach dem die Wissenschaft ein meritokratisches System ist, das ausschliesslich auf Qualifikation und Leistung und nicht etwa auf Persönlichkeitskriterien beruht, faktisch von einem Ungleichheitssystem überlagert wird, welches auch über zugeschriebene Merkmale wie Geschlecht reguliert wird. Diese Koexistenz von universalistischem Anspruch und faktischer Ungleichheit gilt es also für die heutige Situation zu explorieren.

Bei der Auswahl der vier untersuchten Disziplinen liessen sich die Autorinnen von verschiedenen Überlegungen leiten. So stell-

ten die Dimensionen Feld- versus Laborwissenschaften und Wissenschafts- versus Berufsorientierung die entscheidende Matrix dar, nach der schliesslich die einzelnen Fächer bestimmt wurden. Auch forschungspragmatische Aspekte spielten eine Rolle, weshalb die auf den ersten Blick vermissten Sozial- und Geisteswissenschaften aufgrund ihrer nur schwerlich beobachtbaren Tätigkeiten nicht in Betracht gezogen wurden. Die Wahl fiel schliesslich auf die Botanik, die Pharmazie, die Meteorologie und die Architektur. Dabei konzentrierten sich Martina Merz und Christina Schumacher in der empirischen Untersuchung auf vier Fallstudien, die sie allesamt an Instituten derselben Hochschule durchführten.

In einer «Ortsbegehung» wird die Leserin im zweiten Teil zunächst in die unterschiedlichen Alltagswelten dieser Institute eingeführt. Gemeinsam mit den Ethnographinnen betritt man beispielsweise die efeubewachsene Villa aus historischer Epoche, steigt die hölzerne Treppe hoch und findet sich in der repräsentativen Empfangshalle wieder, wo der Blick auf das glorifizierende Wandgemälde fällt. Man durchquert klinisch saubere Laborgänge, geht an verschliessbaren Schränken entlang, wo Strassenschuhe gegen Gesundheitsschuhe getauscht werden, sieht Pipetten in allen Grössen, riecht den aseptischen Geruch und fühlt förmlich die konzentrierte Stille, die in Bürogängen herrscht und nur durch das Klappern der Tastaturen unterbrochen wird. Diesen mit viel Liebe zum Detail vorgenommenen ersten Augenschein ergänzen die Ethnographinnen mit Angaben zur organisatorischen Struktur der jeweiligen Institute und zur gesamten Untersuchungsanlage.

Der dritte Teil des Buchs stellt die Kulturen der einzelnen Disziplinen und ihre epistemischen Praktiken vor, denn ihrer Anfangsthese folgend gehen die Autorinnen davon aus, «dass über Geschlechterdifferenzen in den Wissenschaften nicht diskutiert werden kann, ohne die Spezifika disziplinärer Kulturen zu berücksichtigen.» (108) Entsprechend werden die Alltags-

praktiken in den Instituten zunächst noch ohne Blick auf die Genderfrage beschrieben, wobei jeweils zwei Disziplinen einander gegenübergestellt werden. Die überraschend anmutenden Kontrastierungen bringen Interessantes hervor: Christina Schumacher vergleicht Botanik und Architektur, indem sie beide als Feldwissenschaften begreift. Beiden Disziplinen kommt eine epistemische Doppelfunktion des Feldes zu, welches sowohl als Datenreservoir wie als Experimentier- und Interventionsraum dient. Gleichzeitig setzt der Umstand, dass Feldwissenschaften umgebungssensitive Disziplinen sind, ihrer Standardisierbarkeit Grenzen, weil die Bedingungen der wissenschaftlichen Arbeit nicht vollumfänglich kontrollierbar sind. Die Meteorologie und die Pharmazie kontrastiert Martina Merz in Bezug auf deren «Identitätsregimes». Ein ausführlicher Vergleich von Objektkonstitution, sozialer Organisation und Identitätskonstruktion zeigt vielfältige Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der Meteorologie als hauptsächlicher Feld- und der Pharmazie als traditioneller Laborwissenschaft auf. Gemeinsam ist beiden Disziplinen unter anderem ein hoher Technisierungsgrad, der interdisziplinäre und kooperierende Arbeitsweisen in der Forschung begünstigt.

In einer «Zusammenschau» versuchen die Autorinnen, ihre Analysen noch einmal zu rekapitulieren und für die Untersuchung der eigentlichen, noch anstehenden Fragestellung der Studie – die geschlechtliche Differenzierung im disziplinären Vergleich – fruchtbar zu machen. Nebst der bereits in der Einleitung ausgeführten Hauptthese, dass ein hoher Standardisierungsgrad personale Eigenschaften einebnen und daher Geschlechterdifferenzen weitgehend zum Verschwinden bringe, vermuten die Autorinnen, dass «verschiedene epistemische Räume und die mit ihnen verbundenen Praktiken der Objektkonstitution und -handhabung auf unterschiedliche Weise Spielräume für eine Darstellung von Geschlecht entfalten.» (192) Ebenso gehen sie

davon aus, dass eine enge arbeitsteilige Kooperation der Geschlechterdifferenzierung entgegenwirke, weil hier das Geschlecht als sekundäres Merkmal gegenüber der Bedeutung funktionaler Merkmale in den Hintergrund trete. Ein hoher Grad an Informalität in der alltäglichen Interaktion, wie er beispielsweise in der Architektur und der Botanik vorhanden ist, lasse dagegen, so eine weitere These, vermehrt Raum zur Inszenierung und Artikulierung von Geschlechterdifferenzen. Schliesslich sei davon auszugehen, dass die Bilder und Grenzdiskurse, auf welche sich die disziplinären Identitäten beziehen, für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler jeweils nicht in gleichem Masse anschlussfähig seien.

Mit diesen Thesen machen sich nun die Autorinnen im vierten Teil auf eine «Spurensuche» im Feld. Die Frage, ob und inwiefern sich eine Geschlechterdifferenzierung in den untersuchten Disziplinen artikuliert, nehmen sie in einem ersten Abschnitt mittels Laufbahninterviews unter die Lupe. Die narrativen Rekonstruktionen der Karriereverläufe der Gesprächspartnerinnen und -partner zeigen auf, dass die Kategorie Geschlecht in der Wahrnehmung der Interviewten je nach Karrierephasen eine unterschiedliche Relevanz erlangt. Geschlechtsspezifische Mechanismen manifestieren sich insbesondere bei der Wahl des Studienfachs und erneut in bereits fortgeschrittenen akademischen Berufsstadien. Während die Interviewten in der Begründung ihrer Studienwahl noch geschlechterdifferenzierenden Argumentationen folgen und auf Genderstereotype rekurrieren, verliert sich diese Deutungsperspektive in Bezug auf die Mittelbauphase. In weiter fortgeschrittenen Karrierestufen differenziert sich das Bild nach Disziplinen aus: Während in den drei Naturwissenschaften Geschlechterstereotype zunehmend unwichtiger werden, gewinnen sie in der Architektur an Bedeutung. Hier wird die Akademie als Gegenpol zum männlich konnotierten ausseruniversitären Berufsfeld entworfen. Diese – hier allerdings stark verkürzt wiedergegebene – Analyse vermag

nur bedingt zu befriedigen. Es bleibt weitgehend ungeklärt, welcher Zusammenhang zwischen den (erfolgten oder unterlassenen) Bezugnahmen auf Genderstereotype und den tatsächlichen Karriereverläufen – also zwischen rekonstruktiver Deutung und realer Praxis – besteht. Da sowohl in den untersuchten Naturwissenschaften wie in der Architektur der Professorinnen-Anteil verschwindend klein ist, verliert der disziplinär unterschiedliche Rekurs auf Geschlechterstereotype seine Erklärungskraft für die asymmetrische Geschlechterverteilung in späteren Karrierephasen. Auch stützt sich die Analyse hauptsächlich auf die Befragung von Mittelbauangehörigen und schliesst damit nur diejenigen ein, die es überhaupt in diese Positionen geschafft haben, die andererseits aber noch vor den entscheidenden Karrieresprüngen stehen. Wichtige und allenfalls ausschlaggebende genderspezifische Ausschluss- oder Differenzierungsmechanismen während des Studiums oder in Bewerbungsphasen bleiben damit ausgeklammert – ein Umstand, der den Autorinnen allerdings bewusst ist.

Aus interaktionstheoretischer Perspektive untersucht der originelle zweite Abschnitt die performativen Aspekte der Darstellung von Geschlecht in den einzelnen Disziplinen. Die alltägliche Aktualisierung, Negierung oder schlicht Ausserachtlassung von Geschlechtszugehörigkeit – das *doing or undoing gender while doing professional* – wird dabei im Kontext des jeweiligen «Geschlechts» einer Disziplin analysiert, welches nicht primär durch das numerische Geschlechterverhältnis, sondern etwa durch die geschlechtliche Codierung der Untersuchungsobjekte oder die Nähe zu ausserwissenschaftlichen Bereichen, die eindeutig geschlechtlich typisiert sind, bestimmt wird. Den Autorinnen gelingt es aufzuzeigen, dass die Spielarten der Verschränkung von Geschlecht und Professionalität vielfältig und an unterschiedliche Spielräume in den Disziplinen gebunden sind. In den beiden weiblich codierten Disziplinen – der Pharmazie und der Botanik – und in der

geschlechtlich nicht eindeutig festgelegten Meteorologie ist die Darstellung von Professionalität nicht notwendigerweise an eine bestimmte Inszenierung von Geschlechtszugehörigkeit gekoppelt. Die disziplinäre Kultur der Pharmazie erlaubt es Frauen, sich sowohl männlich wie weiblich typisierter Verhaltensweisen zu bedienen oder diese auch zu ignorieren, ohne dass dies Konsequenzen für die ihnen zugeschriebene Professionalität hätte. In der Botanik streben Frauen und Männer gleichermaßen an, durch eine besondere Demonstration der beruflichen Kompetenzen das weibliche Geschlecht der Disziplin zu dementieren. Die Professionalität wird durch eine Konstruktion des Körpers als geschlechtsloses, neutrales Instrument der Feldarbeit – also durch ein *undoing gender* – hergestellt. Wo individuelle Freiräume bestehen, werden sie situationsspezifisch mit Bezug entweder auf das männliche oder weibliche Verhaltensrepertoire ausgenutzt. Die Meteorologie, die sich einer eindeutigen geschlechtlichen Zuschreibung entzieht, entfaltet einen entsprechend weiten Spielraum zur Performierung, Ironisierung oder Negierung geschlechtstypischer Verhaltensweisen. Ganz anders in der männlich geprägten Architektur. Die Darstellung von Professionalität ist hier eng an eine männliche Geschlechtsinszenierung geknüpft, so dass sich Frauen keine Möglichkeit bietet, diese Kopplung zu unterlaufen. Während Architekten durch ein *doing gender* ihre beruflichen Kompetenzen unterstreichen, wird die Professionalität bei Architektinnen in den Hintergrund gedrängt, wenn sie ihre Geschlechtlichkeit artikulieren.

Basierend auf dieser Analyse ziehen die Autorinnen den Schluss, dass sich die Spielarten der Verschränkung von Professionalität und Geschlecht aus bestimmten disziplinspezifischen «Merkmalskonfigurationen» ergeben. Diese weisen vier für die Geschlechtsartikulation relevante Dimensionen auf, welche die Autorinnen abschliessend skizzieren: Standardisierungs-

grad, Kooperationszwang, Inklusionsformen sowie Wissenschafts- vs. Berufsorientierung.

Während ein hoher Standardisierungsgrad und ein grosser Kooperationszwang sowie eine geringe Berufsorientierung der Disziplin und eine schwache private Einbindung der Forschenden Geschlechtsinszenierungen in den Hintergrund treten lässt, werden diese dort relevant, wo die methodischen Verfahren wenig vereinheitlicht und die Formen der Zusammenarbeit rar sind, wo sich die Dissoziation von Persönlichem und Beruflichem nur schwer aufrecht erhalten lässt – wie dies in den Feldwissenschaften der Fall ist – oder wo eine ausgeprägte Berufsorientierung der Disziplin gesellschaftlichen Geschlechterstereotypen auch wissenschaftsintern eine hohe Geltung verschafft. Diese vier Dimensionen legen die Bedingungen fest, unter denen Geschlechterunterschiede wirksam und relevant werden, so das Fazit der Autorinnen, welches die Leserin als Bestätigung der weiter oben formulierten Thesen auffassen darf.

Mit ihrem Unterfangen, die Geschlechterdifferenzierung in der Wissenschaft disziplinspezifisch und auf empirischer Ebene anzugehen, haben die Autorinnen Neuland betreten. Ihre Studie hat denn auch durchaus explorativen Charakter. In diesem Sinne sind auch die verschiedentlich vorsichtigen, relativierenden Aussagen und die Einschränkungen der Untersuchung zu verstehen: die Fokussierung auf das Hochschulsystem bei Ausserachtlassung der ausserwissenschaftlichen Forschungstätigkeiten, die Konzentration auf vorwiegend Mittelbauangehörige und auf die Situation in der Deutschschweiz und insbesondere die fehlende Berücksichtigung zentraler, möglicherweise für die Fragestellung ausschlaggebender Interaktionen wie etwa Bewerbungsgespräche – Aspekte, die von den Autorinnen zwar reflektiert werden, die jedoch in Bezug auf die weitreichende Fragestellung der Studie als Desiderat erscheinen. Dieser Punkt ist allerdings nur gemessen an der herausragenden Qualität der dichten und

sprachlich elaborierten Studie zu lesen. Denn die Innovativität der theoretisch kontextualisierten Fragestellung – zu Recht ist das Buch in der transcript-Reihe «Sozialtheorie» erschienen – wie auch die Originalität der empirischen Untersuchung und Unkonventionalität der analytischen Überlegungen eröffnen neue Perspektiven und setzen hervorragende Leitplanken für weitere, vertiefende Arbeiten in einem neu aufgespannten Forschungsfeld. Es bleibt zu hoffen, dass die im deutschen Sprachraum ansonsten noch kaum berücksichtigte produktive Zusammenführung von Wissenschafts- und Geschlechterforschung durch das Buch vermehrte Aufmerksamkeit finden wird.

*Regula Valérie Burri
Collegium Helveticum
ETH und Universität Zürich
Schmelzbergstrasse 25
CH-8092 Zürich
burri@collegium.ethz.ch*

Max Haller, Soziologische Theorie im systematisch-kritischen Vergleich.
2. Auflage, Opladen, Leske + Budrich, 2003,
690 Seiten

Für Autoren sind zweite Auflagen eine schöne Sache. Man kann anhand der Verkaufszahlen des eigenen Buchs nicht nur die eigene Reputation ablesen, sondern erhält darüber hinaus auch noch die Gelegenheit, Korrekturen an der Erstausgabe vorzunehmen. Auch Haller hat sich diesbezüglich vorgenommen, verzichtbare Exkurse zu reduzieren (wenn sie verzichtbar sind, weshalb dann nicht ganz weglassen?), wichtige neue Literatur (bis 2001) einzuarbeiten und wichtige Fragen und Begriffe selektiv zu ergänzen (S. 16). Vorab: die Kürzung ist gescheitert, da die zweite Auflage lediglich 13 Seiten kürzer ist als die erste Auflage und damit dazu führt, dass Hallers Kritik an der Zunahme von Anzahl und Umfang wissenschaftlicher Publikationen (S. 28 ff.) zugleich Selbstkritik sein muss.

Den inhaltlichen Wiedergaben der Rezensionen der ersten Auflage ist grundsätzlich nichts hinzuzufügen, weshalb sie hier nicht wiederholt werden müssen (Abraham 2001; Hartmann 2000). Positiv hervorzuheben ist vor allem das prinzipielle Anliegen eines systematisch-kritischen Vergleichs zur Überwindung der «multiplen Paradigmatase» (Luhmann) der Soziologie. Auch wenn über die angemessene methodische Vorgehensweise eines Vergleichs sicherlich gestritten werden kann (Greshoff 2002, 2003; Haller 2003), ist das Buch von Haller für eine wissenschaftstheoretische Orientierung anregend.

Ich möchte nun ergänzend drei kritische Punkte ansprechen. Erstens geht es um die für eine zweite Auflage wichtige Frage, ob neue Entwicklungen der besprochenen Theorien angemessen berücksichtigt worden sind.¹ Zumindest an einer Stelle ist dies bei Haller nicht der Fall: Bei der Fortentwicklung des Ansatzes von Hartmut Esser. Dieser Ansatz wird von Haller als «begriffliches Ordnungsschema» kategorisiert und als Rational-Choice-Theorie etikettiert. Esser schloss seine sechs Bände der «Speziellen Soziologie» 2001 ab (Band 5 erschien im Jahr 2000), so dass sie eigentlich hätten berücksichtigt werden können. Im Literaturverzeichnis finden sich immerhin die Bände 2 und 3 – warum nicht Band 1? Hätte Haller diesen aktuellen und nicht den Stand von 1993 diskutiert, hätte ihm auffallen müssen, dass es in Essers Frame-Selektion-Modell gerade auch um das geht, was Haller meint kritisieren zu müssen, nämlich dass dieser Ansatz «kein wirkliches Verstehen» beinhalte. Letzteres meint den «Aufweis systematischer Beziehungen zwischen typischen sozialen Situationen und ihnen entsprechenden typischen menschlichen Verhaltensweisen oder Strategien.» (S. 294) Bei dem von Haller bevorzugten «richtigen

¹ Dies ist hier umso bedeutender, als dass bereits an der ersten Auflage kritisiert wurde, dass die Betonung neuerer Ansätze wünschenswert gewesen wäre.

Verstehen» gehe es «vielmehr darum, die Interaktion, das «Zusammenpassen» von Werten, Situationen und individuellen Handlungsstrategien zu erfassen und zu typisieren.» (S. 295)² Dies ist genau das, was Esser mit dem Frame-Selektion-Konzept versucht. Schon Band 1 der «Speziellen Grundlagen» (mit dem Titel «Situationslogik und Handeln») macht deutlich, dass Hallers Kritik völlig an diesem Framing-Konzept vorbeizieht. Folglich ist schon die Etikettierung als Rational-Choice-Theorie falsch, eben weil es nicht stimmt, dass für Esser eine Handlung immer subjektiv rational ist, wie Haller (S. 296) meint. Die mangelnde Unterscheidung zwischen der Wert-Erwartungstheorie als Selektionsalgorithmus und dem Frame-Selektion-Modell lassen Haller die Fortentwicklungen bei Esser verkennen.

Dies ist leider nicht die einzige Stelle, an der Haller die Fortentwicklung einer Theorie entgeht. Ich führe zweitens ein weiteres Beispiel an,³ das schon in der er-

sten Auflage und in der zweiten nicht korrigiert wurde: die «Voluntaristische Handlungstheorie» von Richard Münch, deren Interpenetrationstheorem Haller diskutiert. Dabei unterstellt er, Münch gehe von «der PARSONSschen Unterscheidung zwischen stärker «dynamisierenden» und stärker «steuernden» Subsystemen des Handelns aus» (S. 239), so dass ökonomische und politische Interessen nur auf unteren Systemebenen auftauchen und «im Rahmen der hierarchischen Struktur des Aufbaus der Realität selbst keine Steuerungsdynamik» besäßen (S. 254). Dies ist allerdings falsch, da Münch die Achsenbeschriftungen des AGIL-Schemas umdeutete und damit schon 1982 die kybernetische Ordnungshierarchie aufhob.⁴ Auch Hallers Kritik, dass Handlungssubjekte fehlten (S. 255 f.), ist nicht richtig. Man findet diese durchaus, vor allem in den rollentheoretischen Ausführungen Münchs gerade zur Frage, wie Interpenetrationen möglich sind.

Zum Schluss noch ein Wort zum Erklärungsanspruch Hallers, der vor allem auf einem wesentlich von ihm entwickelten «wirklichkeitssoziologischen Mehrebenenmodell» beruht, wofür er «adäquate Komplexität» beansprucht (S. 582). Mir erscheinen zum Einen die Argumente für die «Überlegenheit des Modells» (Überschrift S. 586) etwas diffus. Die genannten «Typen von Effekten» der Wechselwirkungen der Mikro- und Makroebene bezüglich Strukturen und Akteure erinnern an die mittlerweile gängige, besonders durch Giddens inspirierte «Dualität von Handeln und Strukturen», wobei allerdings unklar

würden, nicht berücksichtigt, obwohl seine Argumentation «bereits in der 1. Auflage 1999 auf 18 Seiten dargestellt» worden sei. Es darf angemerkt werden, dass sich bei Haller kein Hinweis findet – und dies ist mein Hauptargument –, dass bei Münch ein Selektionsalgorithmus für Handlungsentscheidungen zur Erklärung von Interpenetrationsprozessen fehlte.

4 Das sozial-kulturelle System z. B. hat in der Folge auch dynamisierende Wirkungen.

2 An anderer Stelle heisst es, im Gegensatz zu den RC-Theoretikern würde in Hallers Perspektive «gar nicht erst versucht, *zuerst* Erklärungen nur für das Handeln von Individuen zu entwickeln und diese *dann* mit dem Kontext zu verbinden, sondern es wird dieses Handeln *von vornherein* auf jene Strukturen und Institutionen bezogen.» (S. 589, Herv. T.K.) Ich kann diesen Gegensatz nicht nachvollziehen, geht es Esser bei der Logik der Situation als *erstem Schritt der Erklärung* doch um die Verbindung der objektiven Situation – zu der auch Symbole, Werte, institutionelle Regeln, Opportunitäten etc. gehören – mit den subjektiven Motiven der Akteure. Erst im zweiten Schritt, der Logik der Selektion, geht es um das Handeln der Akteure.

3 Ich verweise auf dieses Beispiel, da erstens die Autoren der Rezensionen der ersten Auflage nicht darauf eingegangen sind und zweitens Haller selbst mich darauf aufmerksam gemacht hat. Haller hat sich «beschwert», ich hätte in einem der «Voluntaristischen Handlungstheorie» von Münch gewidmeten Aufsatz (Kron 2004) seine Ausführungen, die der meinen «weitgehend entsprechen»

bleibt, welche Kriterien für diese Typenbildung von Haller angewandt werden. Ob dieses Modell tatsächlich «überlegen» ist, wenn es sich nicht an den – wie gezeigt: falsch – dargestellten Theorien von Esser und Münch messen muss (S. 586 f.), die dann auch noch als Paradebeispiele für individualistische und strukturalistische Ansätze herhalten müssen, sondern an deren tatsächlichen Fortentwicklungen, oder auch an alternativen Vorschlägen zur Handhabung des micro-macro-links, z. B. von Scharpf (2000) oder Schimank (2000), darf bezweifelt werden. Zum Anderen kann ich nicht erkennen, das dieses Modell tatsächlich eine Antwort auf die Frage nach einer angemessenen Modellierung von Zeit ist, für die Haller (S. 578 ff.) sich zu Recht stark macht. Es handle sich bei seinem Modell der «Darstellung der Mikro-Makro-Beziehungen um keinerlei Gleichgewichtsmodell, nach dem sich soziale Systeme immer wieder reproduzieren.» (S. 589) Davon abgesehen, dass ich in Hallers Beschreibung des Erklärungsmodells nicht gesehen habe, wo sich überhaupt Systeme finden (oder sind diese mit Strukturen gleichzusetzen?), sehe ich eine Vernachlässigung solcher Dynamiken sozialer Prozesse, die auch soziologische Erklärungsversuche immer wieder gerne einer, wie Dietrich Dörner es nennt, «Logik des Misslingens» unterwerfen. Gemeint sind Pfadabhängigkeiten, Multikausalitäten, Nicht-Linearitäten, deterministisches Chaos usw. Wie derartige Probleme mit Hallers Modell bewältigt werden können, wird nicht thematisiert. Da ist es auch wenig hilfreich, einen unscharfen Kausalitätsbegriff zu verwenden. So kann seiner Ansicht nach (S. 618) ein Handeln «als kausal erklärt betrachtet werden, wenn sein Auftreten in bestimmten Situationen als «typisch» nachgewiesen werden kann.» Zumindest sollte man dabei aber doch ebenfalls geklärt haben – darauf verweist Charles C. Ragin eindringlich –, welche Konfigurationen notwendiger und hinreichender Parameter der Situation das «typische Handeln» ausgelöst haben. Wer nicht darlegt, welche Bedin-

gungen notwendig und welche hinreichend sind, wird die kausale Komplexität des Sozialen kaum angemessen in den Griff bekommen.

Literaturverzeichnis

- Abraham, Martin (2001), Rezension zu: Max Haller (1999): Soziologische Theorie im systematisch-kritischen Vergleich, 1. Auflage, *Soziologische Revue*, 1, 2001, 85–88.
- Greshoff, Rainer (2002), Rezension zu: Max Haller (1999): Soziologische Theorie im systematisch-kritischen Vergleich, 1. Auflage, *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 1, 2002, 103–110.
- Greshoff, Rainer (2003), Wie sollen Theorievergleiche angelegt und disziplinär positioniert werden?, *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 3, 2003, 118–120.
- Haller, Max (2003), Replik, *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 3, 2003, 114–117.
- Hartmann, Peter H. (2000), Rezension zu: Max Haller (1999): Soziologische Theorie im systematisch-kritischen Vergleich. 1. Auflage, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 4, 2003, 799–801.
- Kron, Thomas (2004), Probleme der Voluntaristischen Handlungstheorie von Richard Münch, *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, H. 1, 30, 35–58.
- Scharpf, Fritz W. (2000), *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen, Leske + Budrich.
- Schimank, Uwe (2000), *Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie*, Weinheim, München, Juventa.
- Thomas Kron
FernUniversität in Hagen
Fachbereich Kultur- und
Sozialwissenschaften
Fleyer Strasse 204
D-58084 Hagen
thomas.kron@fernuni-hagen.de

Hanspeter Stamm, Markus Lamprecht und Rolf Nef, Soziale Ungleichheit in der Schweiz. Strukturen und Wahrnehmungen, Zürich, Seismo, 2003, 248 S.

Innerhalb des Themas der sozialen Ungleichheit als eines unbestrittenen Kernthemas der Soziologie gab es in den 1980er und 1990er Jahren eine charakteristische Pendelbewegung: Die vertikale, strukturell bestimmte Stratifikation verlor zunächst an Bedeutung, während horizontale und eher kulturell bestimmte Differenzierungen wie Milieu- und Lebensstilfragen in den Vordergrund traten. Mit dem Globalisierungsdiskurs und den ihn begleitenden Auswirkungen tauchen jedoch Fragen der Einkommensverteilung wieder verstärkt im öffentlichen Bewusstsein auf. In der hierzu gehörenden Diskussion um Managergehälter, Abgangsentschädigungen und Börsengewinne nimmt die hier vorliegende Studie ihren Ausgang. Die Autoren untersuchten im Jahr 1999, also mitten in der grossen Börsenblase mit ihren zahlreichen Einschätzungsverzerrungen, die Strukturen und Wahrnehmungen sozialer Ungleichheit in der Schweiz.

Die Studie schliesst aber nicht nur an eine aktuelle Diskussion an, sie ist auch international gut eingebunden: Mit ihrer Erhebung bildeten Hanspeter Stamm, Markus Lamprecht und Rolf Nef den Schweizer Knoten im Netz des International Social Survey Programme, das nach 1987 und 1992 im Jahr 1999 zum dritten Mal das Modul «Inequality» in nunmehr 27 Ländern durchführte. Die Autoren konnten den ursprünglichen Fragenkranz des Moduls jedoch stark anreichern.

Das die Ergebnisse der Studie präsentierende Buch ist in drei Teile gegliedert: vor die titelgebenden Strukturen (II) und Wahrnehmungen (III) sozialer Ungleichheit ist ein einleitender Überblick (I) gestellt. Er vermag dem im Feld der soziologischen Ungleichheitsdiskussion nicht vorbelasteten Lesenden eine gute Einleitung in die grundlegenden Ideen zu bieten, die

durch ihre Klarheit durchaus Lehrtextqualität erreicht.

Der Teil Strukturen hebt an mit einer Reihe deskriptiver Illustrationen zur Existenz ungleicher Einkommensverteilung. Ein erstes interessantes Ergebnis ergibt sich bei der Berechnung des Pfadmodells der wechselseitigen Zusammenhänge von zugeschriebenen Merkmalen (Geschlecht, Ausbildung der Eltern) und Statusvariablen (eigene Ausbildung, Berufsprestige, Autorität, Einkommen) nach Blau und Duncan auf Seite 71, wenn man dieses mit älterer Literatur vergleicht: Die berichteten Ergebnisse lassen nämlich die Vermutung zu, dass die Schweizer Gesellschaft im Verlauf der 1990er Jahre durchlässiger geworden sei. Die meisten Koeffizienten des Blau-Duncan-Modells weisen geringere Werte auf als in vorausgegangenen Studien.

- Entsprechend dem zu erwartenden Effekt der Ausdehnung des Bildungswesens nimmt der Einfluss der Herkunft (Ausbildung des Vaters) auf die eigene erreichte Bildung gegenüber .53 1975 und .41 1987 weiter ab auf nur noch .24.
- Das Streben nach Prestige wird ein toter Pfad; weiterhin stark abhängig von Bildung (.46 1999 nach .53 1987), aber mit in etwa halbiertem Einfluss auf Autorität (.15 nach .30) und Einkommen (.14 nach .39).
- In Einklang mit anderen Studien wird eine Abnahme der Einkommensdifferenz zwischen den Geschlechtern berichtet: sie war zuvor stetig von .36 1975 über .38 1987 auf .42 1991 angestiegen, hier nun wird nur noch ein standardisierter Koeffizient von .25 berichtet.
- Gleich im Schema, aber noch stärker ausgeprägt ist die Entwicklung der Bildungsrendite: die Beziehung von Ausbildung und Einkommen war zuvor von .39 1975 über .41 1987 auf .52 1991 angestiegen und stürzt 1999 auf ebenfalls nur noch .24 ab.

- Der geringeren Multikollinearität der Einflussvariablen entspricht, dass das Gesamtmass an erklärter Varianz freilich nicht allzu stark sinkt: sie fällt auf .43 und liegt damit tiefer als 1991 (.54), aber in etwa auf dem Niveau der 1970er und 1980er Jahre.

Es ist also jede einzelne Beziehung zwischen sozialem Input und Einkommensoutput schwächer geworden, während der Beitrag des gesamten Inputs zum Output nur ein Zwischenhoch beendet hat. Denn die einzelnen Input-Dimensionen sind schwächer miteinander verknüpft als zuvor: Ein klarer Punkt für Lenskis Statusinkonsistenz-Theorie gegen die Schichtungs- und Klassentheorie.

Als logisch nächsten Schritt beginnen die Autoren an dieser Stelle mit einer Reihe analytischer Gruppenbildungen: sie teilen die Schweizer Gesellschaft nach Statussituation in neun (73–82), nach Lebens- (d. h. Haushalts-)form in fünf Gruppen (86 f.) ein, gruppieren nach Abwesenheit oder Kumulation von Lebensproblemen (104), bilden vier Freizeitstile (111) und vier Medienkonsumtypen (114). In diesen Passagen gleicht das Buch einem Parforceritt durch verschiedenste Bereiche der neueren Ungleichheitssoziologie, indem es diverse gesellschaftliche Differenzen thematisch aufnimmt, deskriptiv mit Daten belegt und aufzeigt, dass jeweils Ungleichheitsbeziehungen bestehen. Das Buch gewinnt in diesen Bereichen an Farbe, aber tauscht die klar konturierte Aufgabe einer ungleichheitsbezogenen Standortbestimmung für die Schweizer Gesellschaft gegen eine enzyklopädische Haltung ein, die den linear vorgehenden Leser etwas ermüdet, den punktuell Interessierten aufgrund einer nicht hierauf ausgerichteten Erschliessung (kein Index, Inhaltsverzeichnis sehr überblicksorientiert) jedoch kaum erreichen wird.

Ein klares Bild erreicht wird hingegen wieder in jenem (mit 132 von 248 Seiten grössten) Teil des Buches, welcher der Wahrnehmung sozialer Ungleichheit in der

Schweiz gewidmet ist. Hier sind die Aussagen zum einen klar, zum anderen zeichnen sie auch ein recht widerspruchsfreies Bild der Schweizer Selbst- und Gesellschaftswahrnehmung:

- Einkommen verschiedener Berufsgruppen werden erstaunlich genau eingeschätzt: Die Befragten schätzen für eine Verkäuferin einen Lohn von 3'030 SFr. und liegen damit gegenüber der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung um weniger als 1% zu niedrig, auch bei anderen Berufsgruppen liegt der Fehler noch unter 10% (166).
- Zwar lehnen nur 7% die These «Einkommensunterschiede sind zu gross» vollständig ab. Aber fast die Hälfte der Befragten fallen in die indezissive Mittelkategorie. Und der Anteil derer, die definitiv die Reduktion von Einkommensunterschieden als Aufgabe des Staates ansehen, liegt bei 40%. Aus der eigenen Forschung des Rezensenten sei ver-raten: Das ist im internationalen Vergleich ein sehr geringer Wert (159).
- Als «gerecht» erachtete Einkommen sind vergleichsweise wenig von den realen Einkommen entfernt: an den Extremen bekommen Verkäuferinnen ein Drittel mehr, Verwaltungsräte ein Drittel weniger, womit das Verhältnis zwischen ihren Einkommen von 8:1 auf 4:1 sinkt. Das ist ein Eingriff ins Gehaltsgefüge; aber die Reihenfolge der Einkommen bleibt unangetastet (166).
- Wie stark man die soziale Schere verringern möchte, ist stark von der eigenen Position abhängig (176).
- Die Befragten nehmen die schweizerische Gesellschaft als Zwiebelmodell wahr. Über die Hälfte der Befragten positioniert sich selbst jedoch in der mittleren von sieben Kategorien (127–132).
- Auf die Frage nach eigenen Mobilitäts-erfahrungen sowohl relativ zur Väter-generation als auch innerhalb des eigenen Lebens werden starke Mobilitäten berichtet, wobei stets ein mehr als doppelt so grosser Teil seine Erfahrungen

als positiv beschreibt denn als negativ (138).

- Die Schweizer glauben an die Leistungsgesellschaft. 90% und 88% stimmen den Thesen zu, man werde in der Schweiz für seine Fähigkeiten bzw. seine Leistungen belohnt. Auf dem zweiten Platz der Bedeutung kommt die soziale Zugehörigkeit des Individuums (86% «wichtig: richtige Leute kennen», 65% «wichtig: Schweizer sein»), während askriptive Merkmale eine deutlich geringere Rolle spielen (48% «wichtig: wohlhabende Familie», 32% «Mann») und auch die Negativ-Zuschreibung «man muss korrupt sein, um es zu etwas zu bringen» relativ geringe Zustimmung erfährt (146 f.).

Vom Zusammenhang zwischen Umverteilungsinteresse und eigenem Status einmal abgesehen, die auf eine gewisse normative Zerrissenheit der schweizerischen Gesellschaft hinweist, zeichnen diese Daten ein vergleichsweise angenehmes Bild: Trotz der eingangs erwähnten Skandalisierungen von Managerlöhnen und Börsengewinnen herrscht in der schweizerischen Gesellschaft eine Situation vor, in der man die Position des anderen kennt und (mit kleinen Umverteilungskorrekturen) akzeptiert, weil man sich selbst behaglich in der Mitte der Gesellschaft verortet, Mobilitätserfahrungen vorwiegend positiv erlebt und aus der Orientierung an Fähigkeiten und Leistungen eine erhebliche Gerechtigkeitseinschätzung zu ziehen vermag.

Dem entspricht, dass im letzten Kapitel Konflikte in der vertikalen Schichtung der Gesellschaft, zwischen Arm und Reich etc. (insgesamt wurde nach 6 Konfliktlinien gefragt) allesamt keine Mehrheit für die Einschätzung der Konflikte als dringlich mobilisieren konnten. Vielleicht hat das etwas damit zu tun, dass die Politik einige Probleme verschoben hat; die sozialen Sicherungssysteme (Krankenkassen: 93% für «dringlich» oder «sehr dringlich»; AHV / IV: 84%) oder die Staatsfinanzen (72%) vermögen jedenfalls weit mehr Besorgnis zu erregen;

gleichermaßen steht das Andere, das einem in der Gestalt von Asylsuchenden und Ausländern (88%) sowie Kriminalität und Gewalt (74%) begegnet, als Problem auf der Agenda.

Sowohl in der Analyse der Strukturen als auch der Wahrnehmungen sozialer Ungleichheit entnimmt man dem Buch von Stamm, Lamprecht und Nef mithin immer noch eher angenehme Ergebnisse. Sie stehen in einem gewissen Widerspruch zu dem von den Autoren immer wieder thematisierten Aufkommen sozialer Spaltungen und ihrer Wahrnehmung im öffentlichen Diskurs. Mit Blick auf die von ihnen berichteten Entwicklungen seit der ersten Studie 1987 ist ihnen zuzustimmen, dass die Schweiz nicht mehr der Hort völliger sozialer Idylle ist, die sie einmal war, was aber auch mit Entwicklungen im Zusammenhang stehen kann, die sich auch als positiv wahrnehmen lassen: Ausweislich der Ergebnisse im Duncan-Blau-Modell ist die Schweiz kompetitiver geworden, was mehr relative Veränderungschancen mit sich bringt, aber dies eben auch nach unten.

Auch wenn durch den Aspekt der Untersuchung von Wahrnehmungen ein Schwerpunkt gesetzt ist, fordert das Buch doch den Vergleich mit der sechs Jahre zuvor erschienenen Gesamtdarstellung sozialer Ungleichheit in der Schweiz von Levy et al. (1997) heraus, auf die bereits bei der kursorischen Darstellung Bezug genommen wurde. Vom enzyklopädischen Standpunkt liegt der ältere Band klar vorn – auf 570 Textseiten lässt sich auch bei kleinerem Seitenspiegel einfach mehr, vor allem mehr an Tabellen und Abbildungen unterbringen als auf 236. Wer sich über einen bestimmten Bereich informieren will, wird weiterhin zu «Tous égaux» greifen und Stamm, Lamprecht und Nef eher aus Aktualitätsgründen konsultieren.

Als mit der Materie schon ein wenig vertrauter Leser würde man sich hier weit häufiger als bereits geschehen explizite Vergleiche wünschen: Mit früheren Studien für die Schweiz, um die Entwicklung zu ver-

stehen, oder mit anderen Industrieländern, um zu sehen, wo das Land steht. Was diesbezüglich nicht bei Levy steht, muss der weiteren Forschung vorbehalten bleiben.

Wer aber einen konzentrierten Überblick über die Strukturen der Ungleichheit in der Schweiz sucht, um zunächst das Feld kennen zu lernen, oder wer sich speziell für das Bild interessiert, dass die Schweizer von dieser Ungleichheit haben, ist bei Stamm, Lamprecht und Nef an der richtigen Adresse. Das Buch präsentiert einen ergiebigen Datensatz und ist zugleich erfolgreich im Bemühen, die Hürden für das Verständnis so gering wie möglich zu halten. Die Verdienste der Autoren sind gross genug: sie haben die interessante Quelle dieser Daten überhaupt erst erhoben, sie haben eine gut lesbare Einführung zum Stand des Wissens über Strukturen der sozialen Ungleichheit der Schweiz vorgelegt, und sie haben so umfangreich wie niemand vor ihnen beschrieben, wie soziale Ungleichheit in der Schweiz wahrgenommen wird.

Hanno Scholtz
Soziologisches Institut der
Universität Zürich
Andreasstr. 15
CH-8050 Zürich
scholtz@soziologie.unizh.ch

David Giauque, *La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*, Paris : L'Harmattan, collection « conception et dynamique des organisations », 2003, 324 p.

La plupart des organisations publiques de l'OCDE ont entrepris des réformes importantes. Sous l'effet conjugué de la mondialisation, des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de la crise des finances publiques, des nouveaux modes managériaux et de l'hégémonie intellectuelle du néolibéralisme, les transformations opérées dans le secteur public sont à la fois nombreuses et importantes en termes de

contenu. A cet égard, la nouvelle gestion publique (NGP) s'est imposée, dans le courant des années 1990, comme la nouvelle tendance managériale à la mode. Les objectifs prônés par les tenants de ce courant réformateur sont, grosso modo, les suivants : séparer les activités stratégiques des activités opérationnelles ; se rapprocher du citoyen-client ; augmenter la qualité des prestations publiques ; introduire des outils de gestion modernes visant à augmenter l'efficacité et la productivité des organisations publiques ; etc. Nous l'aurons compris, ces grandes finalités sont avant tout orientées par des préoccupations économiques et budgétaires, tant il paraît évident qu'en période de crise des finances publiques les organisations du secteur public se trouvent sous pression et obligées de prouver leur efficacité et efficacité.

Ces réformes ont débuté, de manière différenciée et en fonction des contextes institutionnels particuliers à chaque pays, il y a maintenant plus d'une dizaine d'années. Un grand nombre d'ouvrages, d'articles, de revues, ont tenté de dresser un premier état des lieux de l'impact des changements. Les évaluations ainsi réalisées ont porté sur différentes questions très intéressantes : la NGP est-elle nouvelle et constitue-t-elle un nouveau paradigme de la gestion publique ? quels sont les outils les mieux adaptés pour rendre les organisations publiques les plus efficaces (sorte de « one best way » de la gestion publique) ? peut-on dégager des similitudes ou des divergences dans la définition et la mise en œuvre des réformes dans les différents pays de l'OCDE ? quels sont les impacts des mutations sur la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques ? les organisations publiques sont-elles plus efficaces et plus efficaces suite aux changements ? comment les relations entre les différentes instances étatiques (parlement, exécutif, administration) sont-elles affectées par les réformes ? Autant d'interrogations pertinentes et, bien entendu, extrêmement utiles pour mieux cerner les effets du phénomène NGP.

Ceci dit, rares ont été les travaux portant plus spécifiquement sur l'évaluation de l'impact des réformes de type NGP sur le fonctionnement organisationnel des instances ou services administratifs. L'ouvrage de David Giaque tente de combler une telle lacune en abordant, précisément, la problématique des conséquences organisationnelles des mutations administratives engagées. Dans ce but, l'auteur prend bien soin, dans une première partie de son ouvrage, à positionner sa démarche intellectuelle dans une théorie générale de la société, dans un paradigme intellectuel, afin de permettre au lecteur de mieux décoder ses explications. Une deuxième partie est consacrée à la définition du terrain d'enquête, à la définition de ce que l'auteur nomme NGP, toujours dans un souci méthodologique d'éclaircissement des termes employés. Dans un troisième temps, l'auteur développe son cadre théorique, c'est-à-dire le concept de régulation organisationnelle, et des dimensions fondamentales des phénomènes organisationnels prises en compte. Son concept, la régulation organisationnelle, n'est pas en soi une nouveauté en sociologie des organisations, néanmoins la traduction qui en est faite est originale. Se nourrissant d'une littérature fort nombreuse, de même que de perspectives parfois fort différentes, David Giaque dégage cinq tensions organisationnelles (ou dimensions propres au concept de régulation organisationnelle) qui sont affectées dans tout processus transformationnel : (1) la tension institutionnelle, c'est-à-dire l'ancrage environnemental de l'organisation, la nature de son insertion dans un contexte politique, économique et sociétal plus large ; (2) la tension managériale, soit la capacité de l'organisation à arbitrer le conflit entre les exigences stratégiques et la relation salariale ; (3) la tension du pouvoir qui voit s'affronter les groupes et les acteurs au sein des organisations en fonction d'enjeux particuliers ; (4) la tension culturelle ou symbolique qui a trait aux nécessaires processus identitaires et de socialisation ; (5) finalement, la tension

légitimationnelle, soit l'obligation faite à l'organisation de légitimer ses pratiques et ses résultats auprès de son environnement, mais également auprès de ses employés. Selon la conception de la régulation organisationnelle adoptée par l'auteur, ces cinq tensions ne peuvent se penser que de façon « systémique », c'est-à-dire en relations étroites les unes avec les autres, le réveil de l'une des tensions ayant, bien évidemment, des retombées sur les quatre autres. En ce sens, la régulation est bien ce processus complexe « par lequel les antagonismes (organisation-désorganisation) sont contrôlés de manière permanente » (p. 21) selon des configurations qui peuvent varier d'une organisation à l'autre. La quatrième partie de l'ouvrage est consacrée à l'explicitation de la méthodologie employée par l'auteur pour interviewer les acteurs ainsi qu'à l'exposé des principales hypothèses de travail. La cinquième partie regroupe les quatre études de cas (deux suisses et deux canadiennes) ainsi qu'une mise en perspective historique des réformes administratives ayant eu lieu au Canada et en Suisse. Une sixième partie porte sur la comparaison des études de cas et sur le test des hypothèses alors que la partie conclusive (la septième) revient sur les principaux résultats et propose des recommandations destinées à dépasser certaines impasses identifiées grâce à l'enquête empirique.

Les résultats empiriques apportés par l'enquête sont extrêmement intéressants et amènent beaucoup d'éléments de réflexion. Loin des plaidoyers traditionnels en faveur des changements administratifs, David Giaque met en exergue les nombreuses injonctions contradictoires auxquelles les employés de la fonction publique sont aujourd'hui confrontés. A cet égard, l'auteur estime que nous sommes en train d'assister à la mise en place d'une nouvelle dynamique régulationnelle des organisations publiques. David Giaque la nomme « bureaucratie libérale ». Cette dénomination vise à mettre en exergue le caractère fondamentalement contradictoire et paradoxal de l'impact des

réformes de type NGP sur la régulation organisationnelle des services administratifs étudiés. En effet, ce nouveau type de régulation organisationnelle a la particularité de faire coïncider de nouveaux mécanismes disciplinaires (très bureaucratiques, finalement) et de mise en conformité, plus individualisés et souvent plus informels, avec de nouvelles opportunités ou chances s'offrant aux agents publics et légitimant, de ce fait, les contraintes supplémentaires s'exerçant sur le travail des acteurs. L'un des aspects les plus enrichissants et les plus troublants est la présentation par l'auteur de la différence systématique entre, d'une part, les objectifs et promesses officiels liés aux réformes et, d'autre part, la réalité du terrain, le vécu quotidien des acteurs. Sous la forme de tableaux, ces deux aspects sont mis en exergue et donne toute la mesure du fossé existant entre discours et réalité. Il existe parfois une telle divergence entre les promesses faites et les réalisations concrètes que nous ne pouvons que partager l'inquiétude de l'auteur : comment, dans ces conditions d'injonctions contradictoires et de promesses non tenues, motiver les agents publics ? Les résultats sont donc sans équivoque et soulignent la perte de sens des réformes administratives, l'influence grandissante de l'univers économique et financier, bref du monde marchand, dans la réalisation des prestations publiques, de même qu'une augmentation paradoxale des mesures coercitives visant à surveiller et encadrer le travail des employés publics. On s'en rend compte très rapidement, les résultats obtenus par les recherches menées par David Giauque ne correspondent pas du tout aux données officielles toujours très positives soulignant le parfait moral des troupes administratives. On perçoit mieux, à la lecture de ce livre stimulant, un mouvement de retrait et de découragement des agents publics au lieu de cette supposée parfaite harmonie organisationnelle présentée officiellement. La richesse des données empiriques présentées est telle que l'auteur a pu développer certaines recommandations

à l'usage des gestionnaires publics afin d'éviter certaines impasses identifiées.

Cet ouvrage constitue donc un témoignage de qualité qui relève les problématiques humaines des changements entrepris sur la base des instruments et outils de la NGP. Il montre bien que la gestion des ressources humaines doit être mieux intégrée, à l'avenir, dans les processus de transformation du secteur public et qu'il ne suffit pas uniquement d'introduire de nouveaux outils de gestion pour qu'une organisation soit plus performante. Encore faut-il que les employés acceptent ces réformes, soient d'accord d'adopter les nouvelles règles du jeu et s'engagent donc pleinement pour favoriser le développement de ces « greffes modernisatrices ». Le caractère international et comparatif du travail de recherche donne aux conclusions développées par l'auteur un caractère plus général.

Philippe Laurent

Haute Ecole de Gestion de Neuchâtel

Rue de Sainte-Hélène 50

Case postale 142

CH-2000 Neuchâtel (Suisse)

Philippe.Laurent@HEGNE.CH

Pierre Bourdieu, Das religiöse Feld. Texte zur Ökonomie des Heilsgeschehens. Herausgegeben von Stephan Egger, Andreas Pfeuffer und Franz Schultheis. Aus dem Französischen von Andreas Pfeuffer, UVK, Konstanz 2000, 176 S.

Der vorliegende Band enthält zwei Arbeiten Pierre Bourdieus zur Religionssoziologie: eine kurze Abhandlung mit dem Titel «Eine Interpretation der Religion nach Max Weber» und eine mehr als doppelt so lange Studie zum Thema «Genese und Struktur des religiösen Feldes». Damit werden – wie es in der «Editorischen Vorbemerkung» heisst – «drei Jahrzehnte nach ihrer Entstehung [...] der deutschsprachigen Öffentlichkeit [...] erstmals zwei Arbeiten [...] Bourdieus zugänglich gemacht,

denen für die Entwicklung seines Werks ganz entscheidende Bedeutung zukommt [...]» (7).¹ Im Kommentar der Herausgeber finden sich zudem weitere für den Leser hilfreiche Angaben zu Bourdieus Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Religion; dabei stehen Ausführungen soziologischer Art neben Ausführungen systematischer Art, d. h. unmittelbar die Formierung der soziologischen Theorie betreffend. Und tatsächlich fällt im Zuge eines kurzen Abschreitens von Bourdieus Denkweg in Sachen Religionssoziologie der Blick auf nichts Geringeres als die Hervorbringung der zentralen, seine Soziologie bestimmenden Begrifflichkeiten und Argumentationsfiguren (bes. 159 ff.). Dass indes ausgerechnet die bibliographischen Quellen der beiden im vorliegenden Band veröffentlichten Arbeiten ungenannt bleiben, von editorischen oder gar textkritischen Hinweisen ganz zu schweigen – lediglich zur «dritte[n] bedeutende[n] Arbeit» Bourdieus «zur Religionssoziologie» stehen die entsprechenden Angaben in einer Fussnote (Fn. 40, 161) –, wirkt etwas irritierend. Hinzukommt schliesslich: Bei diesen religionssoziologischen Arbeiten von Bourdieu handelt es sich um ein Lehrstück was die Auseinandersetzung mit einem soziologischen Klassiker und allgemein mit der Tradition des Faches Soziologie angeht.

In der Abhandlung «Eine Interpretation der Religion nach Max Weber» lässt sich Bourdieu direkt auf den «religionssoziologischen» «Gedankengang» Webers ein, im Bemühen, diesen «bis zum Ende weiter zu verfolgen» (11). Die Stellen, auf die er sich bezieht, stammen praktisch ausschliesslich aus *Wirtschaft und Gesellschaft*. Bourdieu zufolge gab sich Weber «selbst die Mittel an die Hand, um der simplifizierenden Alternative zu entgehen», wonach «die religiöse Botschaft» nichts anderes sein kann als das «Produkt der Inspiration», von dieser

hervorgebracht in «absoluter Autonomie», oder der «direkte Reflex ökonomischer und sozialer Bedingungen» (11). In Wahrheit umfasst Webers Begriff von Religion vielmehr das, was diese «zueinander gegensätzlichen und dadurch komplementären Positionen gleichermaßen vergessen»: «die von spezialisierten Akteuren verrichtete religiöse Arbeit» (11). Diese Arbeit geschieht in Gestalt symbolischer Interaktionen – Interaktionen, die ihre spezifische Form indes den sich in ihnen äussernden «Interessen» verdanken. Und folgerichtig kann der Begriff von Religion für Bourdieu nichts anderes sein als der Begriff des religiösen Feldes. Erst mit der Ausarbeitung des Begriffs des religiösen Feldes kommt Bourdieu zufolge die soziologische Bestimmung der Religion – hinzuzufügen ist: die soziologische Bestimmung der Religion, wie sie von Weber eingeleitet wurde – an ihr Ende. In der Studie «Genese und Struktur des religiösen Feldes» wird die nahezu ausschliessliche Bezugnahme auf Weber sodann durch die Verwendung zahlreicher anderer Quellen ergänzt und dementsprechend inhaltlich auch erweitert – Argumente Emile Durkheims werden ebenso thematisiert wie Gedanken von Claude Lévi-Strauss oder Edward Evans-Pritchard; doch der Sache nach handelt es sich nach wie vor um die Freilegung und Bestimmung dessen, was mit Hilfe Webers, der Interpretation und Re-Formulierung seiner religionssoziologischen Kategorien, erst in den Blick genommen werden konnte.

In dem gleichfalls im vorliegenden Band abgedruckten Gespräch mit Bourdieu – das Gespräch steht beziehungsreich unter dem Titel «Mit Weber gegen Weber» – hält Bourdieu klar fest: «... aber ich bin kein Exeget, ich wollte nicht die «Wahrheit» über Weber sagen, das ist nicht meine Arbeit, ich verstehe mich als Forscher, ich suche nach Denkanstössen, nach «Handwerkszeug» für die Forschung ...» (125) Missverständnissen vorbeugend sei indes hinzugefügt, dass die Entwicklung von derartigem «Handwerkszeug» bei Bourdieu immer auch eine eigene reflexive Struktur besitzt: reflektiert

1 Bei den in Klammern stehenden Zahlen handelt es sich um Seitenzahlen des rezensierten Bandes.

wird sowohl der Vermittlungszusammenhang, wie er sich eröffnet zwischen den aufgenommenen «Gedankenstücken» und dem zur begrifflichen Erfassung anstehenden Wirklichkeitsbereich – hier: dem religiösen Feld –, als auch das Vermitteltsein dieser «Gedankenstücke» mit dem vorfindlichen Kontext der «Konstruktion wissenschaftlicher Tatsachen» – hier: den bestehenden Religionstheorien. Die rezipierten religionssoziologischen Kategorien oder, präziser, das, was aus Webers *Wirtschaft und Gesellschaft* von Bourdieu als religionssoziologische Kategorien rezipiert wird, wird von ihm stets begriffen als Auftretensform der das religiöse Feld bestimmenden und mit ausmachenden Interessen. Die Möglichkeitsbedingungen des soziologischen Denkens sind für ihn immer auch die Möglichkeitsbedingungen der Konstitution der sozialen Wirklichkeit – und einzig als solche werden sie bei ihm thematisch. Erläuternd hält er an einer Stelle fest: «Jede Systematisierung, auch die mit wissenschaftlicher Absicht, setzt sich dem Risiko aus, die gleichen Wirkungen wie die [die Konstitution des religiösen Feldes mit bestimmende; PUMB] priesterliche Systematisierung zu bewerkstelligen, und zwar immer dann, wenn sie, angewandt auf Gegenstände, die wie der Mythos oder der Ritus objektiv systematisch sind, da sie ja ausgehend von einer kleinen Anzahl von im praktischen Zustand beherrschten Prinzipien produziert und reproduziert werden, die Grenzen der *praktischen Kohärenz* von Systemen missachten, welche nicht das Produkt einer ausdrücklichen Absicht auf Systemhaftigkeit, sondern eines *praktischen Sinns* sind» (59).

Mit demselben Reflexionsanspruch durchbricht Bourdieu auch den Argumentationskontext der «grossen Religionstheorien», spricht: die für diese Theorien offenkundig stillschweigend geltende Voraussetzung, wonach die Möglichkeitsbedingungen der Konstruktion wissenschaftlicher Tatsachen gleich ausschliessend wirken wie das Phänomen, um das es geht: das religiöse Denken selbst; zu beiden gehört

als «implizite Möglichkeitsbedingung» «der Ausschluss der Fragen und Grundsätze, die alternative Konstruktionen religiöser Tatsachen möglich machen» (39). Und wiederum kommt hier Weber zu Ehren: als derjenige, der die Tür zu einer solchen Reflexion religionssoziologischen Denkens aufgestossen hat. Durch die Vorannahme, dass – hier zitiert Bourdieu aus *Wirtschaft und Gesellschaft* – das «magisch oder religiös motivierte Handeln in seinem urwüchsigen Bestande diesseitig ausgerichtet» sei, vermied es Weber, die religiöse Botschaft als Hervorbringung geistiger Tätigkeiten aufzufassen; darin unterscheidet er sich Bourdieu zufolge grundsätzlich von Lévi-Strauss. «Zugleich» – so fährt Bourdieu fort – «entging er aber der theoretizistischen Illusion, welche die stets von praktischen Zielen beherrschte Religion als das Produkt einer rein auf Erkenntnis aus seienden Absicht behandelt, dabei aber unterschlägt, dass die Religion ähnlich dem Recht ein Machtinstrument darstellt, das als Instrument der Erkenntnis wirkt» (45 f.). Indem Weber seine Analyse der religiösen Botschaft gerade nicht als Analyse der kognitiven, internen Struktur eines Symbolsystems anlegt, sich allein auf dessen logische und gnoseologische Funktionen im Rahmen der Konstruktion von Weltbildern konzentrierend, macht er es erst möglich, die Symbolfunktion als solche als Macht zu denken – eben als Macht, wie das Recht oder auch politische und ökonomische Interessen sie besitzen – und mithin als Macht, die nur «über ein als Struktur funktionierendes Symbolsystem zur Ausübung kommt». Es bleibt die Einsicht, dass die interne Struktur eines Symbolsystems gleichsam mehrere Sprachen spricht – Sprachen, die als strukturierende Struktur in ihr präsent sind.

Der von Bourdieu verfolgte Reflexionsanspruch bestimmt schliesslich sogar seine Lesart des Weberschen Denkens selbst. Die Weberschen Begriffe und Denkfiguren werden von Bourdieu interpretiert als Produkt eines – so paradox dies klingen mag – (theorie-)praktischen Sinnes, als Produkt

eines ihnen über ihre immanente formale und inhaltliche Fassung hinaus innewohnenden Interesses, sich des zur Erfassung anstehenden Phänomens im Erkennen zusehends bemächtigen zu wollen. Dieses Interesse zur Geltung zu bringen, ist Bourdieus Intention – und wenn er davon spricht, beim zu Ende Denken des Gedankengangs Webers «entschieden innerhalb der Grenzen einer wenn auch freien *Interpretation* zu bleiben» (11), dann liegen diese Grenzen einzig in der äussersten Möglichkeit dessen, was sich als Ausdruck eines solchen (theorie-)praktischen Sinnes aus dem Weberschen Gedankengang erschliessen, ja schöpfen lässt. Durch einen erklärten «ersten Bruch mit der expliziten Methodologie Max Webers» entwickelt Bourdieu eine «Vorstellung von den Beziehungen zwischen den religiösen Akteuren [den Protagonisten der religiösen Arbeit; PUMB]», die er als «interaktionistisch» bezeichnet. Eine solche «Reformulierung» der Weberschen Gedanken lässt sich – wie es weiter unten heisst – «allem Anschein nach umso legitimer bewerkstelligen, als sich ja aus den theoretischen Schriften Max Webers die explizit formulierten Grundzüge einer Theorie des symbolischen Interaktionismus [einer interaktionistischen Theorie im Sinne Bourdieus; PUMB] mühelos herausziehen lassen» (14).

Doch, wie zu vermuten, der «Anschein» trägt. Die «Logiken der *Interaktionen*» sind in Wahrheit nur bestimmbar in den Kategorien der «objektiven Beziehungen zwischen den *Positionen* [...], die von [den] Akteuren innerhalb des *religiösen Feldes* eingenommen werden, einer Struktur, welche die Formen der Interaktion wie auch die Vorstellungen bestimmt, die sich die Akteure davon machen» (14). Einzig die Konstruktion des religiösen Feldes, verstanden «als Gesamtsystem der objektiven Relationen zwischen den Positionen», ist dazu angetan, auch noch das «tückischste» unter den «epistemologischen Hindernissen» einer streng interaktionistischen Sichtweise zu überwinden: die Erschliessung der Logiken der Interaktionen aus den «Vorstel-

lung[en], welche sich die Akteure durch Vorwegnahme oder durch Erfahrung vom Handeln anderer Akteure machen können» (14), sprich – in Termini Webers formuliert: aus den von den Handelnden in Verfolgung eines subjektiv gemeinten Sinns vorgenommenen Orientierungen am Verhalten anderer und den in und mit den Handlungen bestehenden «sozialen Beziehungen, d. h. den Chancen, dass in einer sinnhaft angebbaren Art in gegenseitigem aufeinander Eingestelltsein gehandelt wird». Einzig die Konstruktion des religiösen Feldes führt demgegenüber tatsächlich «zum Kern der direkten Interaktionen zwischen den Akteuren sowie der Strategien, die sie [die Akteure; PUMB] gegeneinander verfolgen können» (15).

Doch damit noch immer nicht genug: «Allein» die Konstruktion des religiösen Feldes kann uns auch «von der typisch aristotelischen Logik des typologischen Denkens befreien» – einer Logik, wie Bourdieu sie insbesondere im Weberschen «Konzept des Idealtypus» verkörpert sieht (15 / 12). Denn das typologische Denken «[beruht] auf dem Primat der Substanzen über die Relationen sowie auf dem Ausklammern der historischen Einmaligkeit der unterschiedlichen Konfigurationen des religiösen Feldes und damit der objektiven Beziehungen zwischen den im religiösen Bereich konkurrierenden Protagonisten» (15). Dem typologischen Denken unterstellend, den Übergang von Substanz- zu Funktionsbegriffen nicht vollzogen zu haben, begreift Bourdieu den Begriff des Typus – und dabei insbesondere auch den Begriff des Idealtypus – als ein Konstrukt, das bestimmt ist durch «allgemeine Definitionen von äusserster Dürftigkeit» (12). Die «Verschiedenheit» der sich realiter hervorbildenden «Varianten» des religiösen Feldes kann daher mit Hilfe von Typenbegriffen «nur über die Aufzählung einer endlosen Reihe von Ausnahmen von «Realtypen» erfasst» werden, einer blossen Anhäufung von «differenzierenden Charakteristika». All diese «einfachen Aneinanderreihungen von Unterschei-

dungsmerkmalen» sind zwar durchaus geeignet, die Lücken zwischen den Typen aufzufüllen, sie gestatten indes – und das ist das Entscheidende – keine Bestimmung der zwischen den [Ideal-]typen liegenden Qualitäten der realen Dinge und Vorgänge, sprich: der historisch einmaligen Konfigurationen des religiösen Feldes, um die es geht. Dass im Zuge dieser Argumentation von Bourdieu der Typenbegriff und – was weit interessanter ist – auch der gleichsam als Gegen- ebenso wie als Komplementärbegriff des Typus verstandene Begriff des Feldes kategoriale Bedeutung erhalten, sei immerhin hinzugefügt.

Spätestens an dieser Stelle tritt die Problematik von Bourdieus Weber-Interpretation vollumfänglich hervor. Denn mit seiner Kritik des typologischen Denkens und insbesondere des Idealtypus, begleitet vom Anspruch, mit der Konstruktion des religiösen Feldes die Weberschen Bestimmungsprobleme, die Probleme einer idealtypischen Handlungsdeutung, wenn nicht lösen so doch den zu ihrer Lösung führenden Weg aufzeigen zu können, bewegt sich Bourdieu jenseits der Grenzen einer «freien Interpretation». Wollte Bourdieu den von ihm erhobenen Anspruch erfüllen, bedeutete dies die Rezeption des Idealtypus in der ihm von Weber verliehenen Fassung: der Aufbau des Idealtypus als Begriff, der zur Bildung eines Idealtypus führende Abstraktionsprozess sowie die methodologische Bedeutung des Idealtypus – all dies wäre zu klären. Davon ist bei Bourdieu nichts festzustellen, obwohl er – in dem im Band enthaltenen Interview – angibt, sich in seiner Zeit als Assistent von Raymond Aron eingehend mit der *Wissenschaftslehre* und mithin dem «neukantianischen Weber Arons, [mit den] Möglichkeitsbedingungen des «Verstehens» und all [dem]», beschäftigt zu haben (113). Tatsächlich ist die Logik individualisierender Begriffsbildung oder, beziehungsreicher gesagt, die Logik der Bildung eines «historischen Individuums» – und nichts anderes als ein historisches Individuum ist der Begriff einer in

historischer Einmaligkeit gegebenen Konfiguration des religiösen Feldes – ein klar bestimmter Bestandteil der Methodologie einer wirklichkeitswissenschaftlichen Soziologie, wie sie Weber in der *Wissenschaftslehre* entwickelt hat. Und auch die idealtypische Handlungsdeutung – auch und gerade in Verbindung mit dem Problem des Verstehens – erhält daselbst ihre logisch-methodologische Bestimmung. Nur ergänzend sei angemerkt, dass das, was Bourdieu an einer anderen Stelle in seinem Werk als «richtiges» Verständnis des Idealtypus annimmt, nämlich diesen als «Spezialfall des Möglichen» zu begreifen, dem Weberschen Begriff des Idealtypus in Tat und Wahrheit sehr nahe kommt.

Womit sich Bourdieu in seiner Kritik des typologischen Denkens in Wahrheit beschäftigt, ist ein Begründungsproblem sozialwissenschaftlicher Erkenntnis, verstanden nach dem Vorbild der Kulturwissenschaft Ernst Cassirers, eines Vertreters des Marburger Neukantianismus. Dem Präzisionsideal der mathematischen Naturwissenschaft verpflichtet, gibt es – wie Bourdieu in seiner Studie «Strukturalismus und soziologische Wissenschaftstheorie» ausführt – auch für die Wissenschaften vom Menschen zum methodologischen Primat der objektiven Relationen keine Alternative. Keinesfalls aber darf es dabei zu einer Hypostasierung der objektiven Beziehungssysteme kommen, der objektiven Regelmässigkeiten der Bestimmung menschlichen Handelns, denn dies hiesse nichts weniger als einem «Strukturrealismus» zu verfallen. Es gilt vielmehr – so argumentiert Bourdieu weiter –, den Verzicht, wie er zur Beibehaltung des vorausgesetzten methodologischen Primats geleistet werden muss und wie er zur Vermeidung des «tückischsten unter den epistemologischen Hindernisse[n]» überdies bekanntermassen unbedingt notwendig ist – gemeint ist das Absehen von der unmittelbaren sinnhaften Erfahrung der Einzelnen –, im Endeffekt als einen vermeintlichen Verzicht erscheinen zu lassen, ihn also im Grunde zu vermeiden. Dies wiederum

geschieht durch die Erschliessung des «erlebten Sinn[s] des Verhaltens und [der] Wahrheit der objektiven Bedingungen, die dieses Verhalten möglich und wahrscheinlich machen, *in ihrer Einheit*» [Hervorh. v. mir; PUMB]. Die objektiven Beziehungen «[existieren] letztlich nur mittels des *Systems der Dispositionen* ihrer Träger [...] und [realisieren] sich realiter nur durch das Produkt der Verinnerlichung objektiver Bedingungen». Dies festzustellen, das System objektiver Regelmässigkeiten und das System direkt wahrnehmbarer Verhaltensformen im Begriff vermittelnd, heisst für Bourdieu nichts Geringeres, als den Subjekten den Sinn ihres Verhaltens gleichsam (erneut) verfügbar zu machen.

Indem Bourdieu bei der Bestimmung des religiösen Feldes von den Regelmässigkeiten im Verhalten der Akteure ausgeht, spricht: den Interessen, wie sie für die jeweiligen Akteure (Zauberer, Propheten, Priester, Laien) massgebend sind und deren Positionen bezeichnen, diese Regelmässigkeiten, ergänzt durch zusätzliche Befunde, in zusehends differenzierteren Varianten aufeinander bezieht, arbeitet er darauf hin, in der Realität der religiösen Arbeit immer mehr und immer komplexere «Gesamtsysteme von objektiven Relationen zwischen den Positionen» aufzuweisen. Entscheidend aber ist, dass die sich ergebenden Konfigurationen des religiösen Feldes nicht – im Sinne Webers und des Südwestdeutschen Neukantianismus – historisch einmalig sind; vielmehr handelt es sich bei ihnen um *Besonderungen*, um zusehends komplexere Kombinationen von für sich gesehen objektiven und insofern auch allgemeinen (Struktur-)Bestandteilen, um das Ergebnis von Interaktionen und Interaktionsstrategien, wie sie etwa ausgedrückt sind in den Interessen bei der Verwaltung von Heilsgütern, den Interessen bei der Produktion und Reproduktion von Wissen, von seltenem, geheimem Wissen, den Inanspruchnahmen symbolischer Macht, die sich wiederum als Verkörperungen ökonomischer Macht darstellen usw. Historische

Individuen sind einmalig im Sinne von einzigartig, unteilbar, Besonderungen dagegen sind teilbar, auflösbar in die Bestandteile ihrer Struktur. Im Problem des logischen Aufbaus des Begriffs des religiösen Feldes verbirgt sich ein tieferliegendes systematisches Problem, wie es die vornehmlich dem Neukantianismus zuzurechnenden Exponenten der Diskussion um die Begründung einer geschichts- sowie auch kulturwissenschaftlichen Erkenntnis – Heinrich Rickert, Ernst Cassirer und Richard Höningwald – bereits ausgiebig beschäftigt hat und wie es offenkundig auch in der Argumentation von Bourdieu angelegt ist. Gerade in diesem Punkt aber kann die Bedeutung der Bourdieuschen Arbeiten kaum hoch genug eingeschätzt werden, denn sie verlangen, was für die Soziologie unbedingt geboten ist: Aufbietung der Bestände der Tradition – der Bestände theoretischer ebenso wie erkenntnistheoretischer und methodologischer Art – zuhanden der (Selbst-)Explikation der aktuellen soziologischen und sozialwissenschaftlichen Tätigkeit.

Peter-Ulrich Merz-Benz
Soziologisches Institut der
Universität Zürich
Andreasstr. 15
CH-8050 Zürich
merz-benz@soziologie.unizh.ch

Geneviève Vinsonneau, *L'identité culturelle*, Paris : Armand Colin. coll. « U psychologie », 2002, 240 p.

Saluons le mérite de Geneviève Vinsonneau qui aborde, dans son ouvrage récent deux domaines difficiles des sciences sociales et de la psychologie, à savoir les études sur la culture et l'identité. Culture et identité représentent deux notions importantes dans nos disciplines, ayant fait l'objet d'une grande quantité de travaux se différenciant selon des approches disciplinaires, des cadres théoriques, des terrains, des analyses et des instruments d'observation différents, rendant

particulièrement délicate une synthèse organisée et cohérente. C'est le résumé de la variété de ces travaux qui est proposé dans *L'identité culturelle*, avec un accent donné plus particulièrement à la psychologie sociale. Et pourtant, l'immensité de l'entreprise rend la tâche périlleuse : la notion de « culture », bien que présente dans énormément de travaux, représente l'une des plus difficiles à définir de façon rigoureuse,¹ plusieurs centaines de définitions ayant été recensées rien qu'en anthropologie. De même, la notion d'identité est dynamique et opératoire, notamment parce qu'elle représente une idée largement utilisée dans la vie courante, comme l'a bien repéré l'auteur d'ailleurs. Si la notion était autrefois peu utilisée en sciences sociales, c'est la deuxième moitié du XX^e siècle qui a vu son émergence, portée par des effets de mode ou présentée sous le prétexte de l'évidence.² C'est dans ce contexte théorique que l'ouvrage de Vinsonneau vient proposer un descriptif des travaux sur l'identité culturelle, en partant du point de vue de l'acteur, et en distinguant deux aspects indissociables : les ressources identitaires et les stratégies déployées.

En introduction, l'auteur commence par signaler ce qu'elle nomme « trois liens conceptuels » entre culture et identité, mais qui sont autant de facettes du même rapport unissant les deux notions. Le premier est que, d'une conception statique et immanente de la culture (héritée du culturalisme), les sciences sociales sont passées à une vision plus dynamique et interactionniste, l'identité devenant alors un « processus d'élaboration

d'un système signifiant » (p. 12), permettant de concilier l'affirmation de la singularité de l'individu et sa conformité avec le groupe. Alors que la simple appartenance à un groupe donnait autrefois à définir un ensemble d'attributs hérités par les acteurs, aujourd'hui il est question de s'intéresser au rapport que ces derniers entretiennent au groupe d'appartenance pour déterminer dans quelle mesure l'individu produit et affirme son choix.³ De ce premier « lien conceptuel » découle le second : l'acteur étant le constructeur de son identité, la culture s'offre à lui comme une ressource symbolique, un « foyer » de ressources identitaires, lui permettant de développer des sentiments d'appartenances multiples, cette dynamique étant porteuse d'intégration et d'exclusion sociales. Partant du constat de l'accélération des échanges depuis plusieurs décennies, le troisième signale la nécessité de traiter des rencontres entre les cultures non plus selon le point de vue de l'acculturation mais celui de l'interculturalité. L'acculturation supposerait une conception du contact selon un rapport de type dominant-dominé, tandis que l'interculturalité serait une façon d'identifier les apports respectifs des acteurs dans les situations les réunissant.

Partant de ce cadre théorique général, l'ouvrage se compose de trois parties. La première fait un bilan de la manière dont a évolué la notion de culture dans l'histoire des sciences de l'homme et de la psychologie, tout en gardant une attention sur le contexte historique de formation des concepts. Elle aborde ainsi les études culturelles dans l'anthropologie nord-américaine, les études « inter ethniques » de l'Ecole de Chicago, le courant de l'interactionnisme symbolique et les travaux sur l'interculturalité, mais aussi ceux de quelques anthropologues et sociologues connus (les structures universelles de l'esprit humain de Lévi-Strauss,

1 Izard remarquait : « Il n'y a pas de définition possible – générale, exhaustive et non ambiguë – de la culture, telle qu'elle permettrait de rendre compte en toute rigueur de l'existence d'un nombre fini de cultures historiques clairement distinctes les unes des autres » (P. Bonte & M. Izard, *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*, Paris, P.U.F., 1991, art. « culture »).

2 J.C. Kaufmann, *L'invention de soi*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 34.

3 L'auteur s'inspire essentiellement des travaux de C. Camilleri sur la construction identitaire et la psychologie des rapports interculturels.

l'habitus de Bourdieu, le syncrétisme selon Bastide). La seconde et la troisième partie ont en commun de s'intéresser aux ressources identitaires des acteurs. La seconde porte sur les ressources concrètes comme les marquages identitaires du corps et du territoire. La troisième porte sur les ressources symboliques, celles qui se fondent sur l'appartenance, à travers les identités se déclinant dans les domaines ethnique et religieux. L'identité culturelle se termine sur un chapitre où l'auteur détaille les processus en jeu dans le « traitement psychosocial de l'altérité », puisant dans les travaux de psychologie sociale sur la construction socio-cognitive de la différence (catégorisation sociale, stéréotypie, biais pro/endo-groupe, etc.) et sur les mécanismes participant du traitement de la différence.⁴ Tout au long de l'ouvrage, l'auteur garde un regard critique sur les théories exposées et essaie de montrer leurs limites et leurs avantages en ce qui concerne la validité des connaissances empiriques produites et la démarche scientifique des recherches présentées. S'appuyant sur ses connaissances particulièrement approfondies du domaine, Vinsonneau offre au lecteur un descriptif précis, détaillé et synthétique, mais sans prétendre à l'exhaustivité, des acquis théoriques et empiriques sur les notions d'identité et de culture.

Toutefois, à la question « qu'est-ce que l'identité culturelle ? », la réponse reste malgré tout fragile. Bien que montrant les apports de la psychologie sociale sur les mécanismes socio-cognitifs dans le traitement de l'altérité et signalant l'apport des travaux sur les formes de marquages identitaires (le corps) et sur l'identité d'appartenance (territoriale, ethnique et religieuse), manque à ce résumé minutieux une vision d'ensemble de laquelle se dégagerait une

synthèse, le descriptif autoptique⁵ étant insuffisant pour constituer un apport scientifique. En effet, on s'en tient ici à un cumulatif d'acquis théoriques et empiriques et la conceptualisation de la notion d'identité culturelle reste minimaliste, se contentant d'une distinction commune entre ressources et stratégies, du point de vue de l'acteur.

Par exemple, bien que l'auteur expose les théories de l'ethnicité adoptant un point de vue « instrumentaliste », elle ne fait pas l'effort de les articuler ensemble, alors qu'une réflexion sur la transposition empirique de ces théories amènerait à envisager leur complémentarité, mais aussi leur différenciation selon la nature des informations considérées, chacune mettant en évidence un ensemble de variables se subsumant sous une dimension spécifique – les variables étant choisies selon des critères différents propres aux recherches exposées.

De plus, l'auteur ne distingue pas ce qui, dans une recherche scientifique, relève du cadre théorique et de la problématique. Ainsi, les questions de recherche et les hypothèses des études présentées sont constamment éludées de la présentation,⁶ alors qu'elles représentent des impératifs nécessaires à la compréhension de l'apport et des limites de toute recherche scientifique.

Ainsi, il manque à « L'identité culturelle » une réelle envergure théorique qui aurait permis d'articuler l'ensemble des recherches et de montrer en quoi et comment nos disciplines ont avancé au niveau des connaissances sur l'identité culturelle – ce qui est différent de montrer que les terrains, les définitions et les théories évoluent. Notons que cette critique n'est pas spécifique à cet ouvrage mais pourrait s'adresser à nombre d'ouvrages de synthèse dans nos

4 Signalons que certains travaux de l'auteur portent sur ces thématiques, notamment *L'identité des jeunes en société inégalitaire* (L'Harmattan, 1996) et *Inégalités sociales et procédés identitaires* (A. Colin, 1999).

5 Terme utilisé par Ampère pour décrire les faits apparaissant immédiatement, par simple inspection de l'objet étudié, sans tentative d'organisation ni de classification.

6 Si cette distinction est parfois absente des recherches elles-mêmes, alors le signaler serait une condition minimale pour rendre compte de l'état du savoir dans le domaine considéré.

disciplines. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles elles sont considérées comme des sciences « molles », tant elles sont peu disposées à réaliser une véritable synthèse de leur acquis théoriques et empiriques.

Signalons enfin des problèmes d'écriture scientifique sur deux aspects différents : d'une part les citations et la construction de la bibliographie, d'autre part la construction du texte. Tout au long de l'ouvrage, l'auteur ne cite pas méthodiquement les sources de ses citations (référence et page) et les références citées dans le texte ne trouvent pas systématiquement leur complément dans la bibliographie, rendant parfois impossible la consultation des sources absentes. Enfin, la construction cohérente du texte est inachevée dans certains chapitres de

l'ouvrage qui se terminent sur les résultats empiriques d'une recherche censée illustrer des acquis dans un domaine d'étude spécifique, sans qu'une synthèse soit proposée au lecteur permettant de ponctuer sa lecture.

Stéphane Cullati

*Institut d'anthropologie et de sociologie
Faculté des Sciences Sociales et Politiques*

Université de Lausanne, BFSH 2

CH-1015 Dorigny (Vaud)

Stephane.Cullati@unil.ch

et

*Centre de sociologie des représentations
et des pratiques culturelles*

Département de sociologie, UFR SHS

Université Pierre Mendès France, B.P. 47

F-38040 Grenoble Cedex 9

Reihe «Gesellschaft Schweiz»

Seismo

Christian Suter, Isabelle Renschler, Dominique Joye (Hrsg.)

Sozialbericht 2004

Der Sozialbericht 2004 zeichnet anhand von systematisch gesammelten Daten und Indikatoren ein Bild der aktuellen Schweiz. Wie steht es um die Lebensbedingungen der Bevölkerung? Was beschäftigt die Menschen in diesem Land? Was trennt und was verbindet sie? Sind die politischen Verfahren und Institutionen in der Lage, legitime Lösungen für die drängenden aktuellen gesellschaftlichen Fragen und Auseinandersetzungen zu finden? Welche Leistungen erbringt der Schweizerische Sozialstaat, was sind seine Kosten und wie schneidet er im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ab? Was muss in der Umweltpolitik geändert werden, dass wir unsere natürliche Umwelt nachhaltig nutzen und für unsere Kinder und Nachkommen erhalten können?

Der Sozialbericht beschreibt aber auch, wie sich die Schweiz im 20. Jahrhundert verändert hat. Er zeichnet insbesondere den Wandel der letzten Jahre nach, der die aktuelle Situation in diesem Land geprägt hat. Wie es der Titel andeutet, ist dieser Bericht eine Folgepublikation der früheren Ausgabe, des Sozialberichts 2000. Die in diesem Band erstmals aufbereiteten Daten und Grafiken wurden für den Sozialbericht 2004 fortgeschrieben, aktualisiert und durch ausgewählte neue Indikatoren ergänzt. Alle diese

Indikatoren sind grafisch dargestellt und finden sich zusammen mit den entsprechenden Daten auf der CD-ROM, die diesem Band beigelegt ist. Der Sozialbericht 2004 ist auch in französischer Sprache erhältlich unter dem Titel Rapport social 2004. Details und aktuelle Informationen zum Sozialbericht: www.sidos.ch.

Christian Suter (1956) ist Professor für Soziologie an der Universität Neuenburg.

Isabelle Renschler (1967) ist Doktor der Politikwissenschaft und Mitarbeiterin von SIDOS.

Dominique Joye (1955) ist Direktor des sozialwissenschaftlichen Datenarchivs der Schweiz, SIDOS, und Professeur associé an der Universität Neuenburg.



ISBN 3-03777-022-8, 300 Seiten, Fr. 38.- / Euro 26.-

www.seismoverlag.ch info@seismoverlag.ch

Erhaltene Publikationen
Publications reçues
Publications Received

Publikationen die nicht – oder noch nicht – besprochen werden
 Publications qui ne font pas – ou pas encore – l'objet d'une recension
 Publications which are not – or not yet – being reviewed

- Achermann, Christin und Gass, Stefanie (2003), *Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel*, Zürich, Seismo Verlag, 32.00 Euro, 318 S.
- Ammann, Herbert, Hrsg. (2004), *Freiwilligkeit zwischen liberaler und sozialer Demokratie*, Zürich, Seismo Verlag, 18.50 Euro, 133 S.
- Ammann, Herbert; Ruth Bachmann und Riccarda Schaller, Hrsg. (2004), *Unternehmen unterstützen Freiwilligkeit*, Zürich, Seismo Verlag, 12.50 Euro, 88 S.
- Arni, Caroline (2004), *Entzweiungen. Die Krise der Ehe um 1900*, Köln, Wismar und Wien, Böhlau, 39.90 Euro, 415 S.
- Beaud, Stéphane und Michel Pialoux (2004), *Die verlorene Zukunft der Arbeiter*, Konstanz, UVK, 34.00 Euro, 364 S.
- Beerhorst, Joachim; Alex Demirovic und Michael Guggemos, Hrsg. (2004), *Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel*, Frankfurt, edition Suhrkamp, 16.00 Euro, 499 S.
- Bender, Christiane und Hans Grassl (2004), *Arbeiten und Leben in der Dienstleistungsgesellschaft*, Konstanz, UVK, 14.90 Euro, 172 S.
- Berger, Roger (2003), *Gewohnheit, Sucht und Tradition*, Leipzig, Leipziger Universitätsverlag, 25.00 Euro, 280 S.
- Bette, Karl-Heinrich (2004), *X-treme. Zur Soziologie des Abenteuer- und Risikosports*, Bielefeld, transcript Verlag, 14.80 Euro, 156 S.
- Böhnisch, Lothar (2004), *Männliche Sozialisation*, Weinheim und München, Juventa, 18.00 Euro, 280 S.
- Bolay, Jean-Claude und Magali Schmid, Hrsg. (2004), *Coopération et développement durable. Vers un partenariat scientifique nord-sud*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 48.50 Euro, 183 S.
- Bonfadelli, Heinz; Martina Leonarz und Werner A. Meier, Hrsg. (2004), *Informationsgesellschaft Schweiz. Medien, Organisationen und Öffentlichkeit im Wandel*, Zürich, Seismo Verlag, 26.00 Euro, 262 S.
- Bourdieu, Pierre (2004), *Der Staatsadel*, Konstanz, UVK, 39.00 Euro, 475 S.
- Bourdieu, Pierre (2004), *Gegenfeuer*, Konstanz, UVK, 14.90 Euro, 228 S.
- Burkart, Günter und Gunter Runkel, Hrsg. (2004), *Luhmann und die Kulturtheorie*, Frankfurt, Suhrkamp, 12.00 Euro, 289 S.
- Campiche, Roland J. (2004), *Die zwei Gesichter der Religion. Faszination und Entzauberung*, Zürich, Theologischer Verlag Zürich, 30.00 Euro, 395 S.
- Campiche, Roland J. (2004), *Les deux visages de la religion. Fascination et désenchantement*, Paris, Labor et fides, 27.00 Euro, 410 S.
- Cherkaoui, Mohamed, Hrsg. (2003), *Histoire et théorie des sciences sociales. Mélanges en l'honneur de Giovanni Busino*, Genf, Paris, Librairie Droz, 65.00 SFr., 378 S.

- Clam, Jean (2004), *Kontingenz, Paradox, Nur-Vollzug*, Konstanz, UVK, 19.90 Euro, 334 S.
- Clam, Jean (2004), *Trajectories et l'immatériel. Contribution à une théorie de la valeur et de sa dématérialisation*, Paris, CNRS Editions, 20.00 Euro, 198 S.
- Dahinden, Janine und Etienne Piquet, Hrsg. (2004), *Immigration und Integration in Liechtenstein*, Zürich, Seismo Verlag, 26.00 Euro, 179 S.
- Departement Migration Schweizerisches Rotes Kreuz, Hrsg. (2004), *Migration – eine Herausforderung für Gesundheit und Gesundheitswesen*, Zürich, Seismo Verlag, 20.00 Euro, 248 S.
- Derrida, Jacques (2004), *Marx & Sons*, Frankfurt, Suhrkamp (stw 1660), 9.00 Euro, 135 S.
- Engler, Steffani und Beate Kraus, Hrsg. (2004), *Das kulturelle Kapital und die Macht der Klassenstrukturen*, Weinheim und München, Juventa, 19.00 Euro, 216 S.
- Esposito, Elena (2004), *Die Verbindlichkeiten des Vorübergehenden: Paradoxien der Mode*, Frankfurt, Suhrkamp, 14.90 Euro, 192 S.
- Fitz, Gregor (2004), *Max Webers politisches Denken*, Konstanz, UVK, UTB, 14.90 Euro, 304 S.
- Fleury, Stéphane; Dominique Gros und Olivier Tschannen (2003), *Inégalités et consommation*, Paris, L'Harmattan, 23.00 Euro, 288 S.
- Gerber, Brigitta (2003), *Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen*, Zürich, Seismo Verlag, 39.00 Euro, 522 S.
- Gerodetti, Natalia (2004), *Modernising Sexualities. Towards a Socio-Historical Understanding of Sexualities in the Swiss Nation*, Bern et al., Peter Lang, 47.00 SFr., 286 S.
- Giesen, Bernhard und Christoph Schneider, Hrsg. (2004), *Tätertrauma*, Konstanz, UVK, 39.00 Euro, 404 S.
- Gosepath, Stefan (2004), *Gleiche Gerechtigkeit*, Frankfurt, Suhrkamp-Verlag, 17.00 Euro, 507 S.
- Graf, Erich Otto und Elisabeth von Salis, Hrsg. (2003), *Erfahrungen mit Gruppen. Theorie, Technik und Anwendungen der operativen Gruppe*, Zürich, Seismo-Verlag, 20.00 Euro, 154 S.
- Heitmeyer, Wilhelm, Hrsg. (2003), *Deutsche Zustände (Folge 2)*, Frankfurt, Suhrkamp (es 2332), 10.00 Euro, 312 S.
- Heitmeyer, Wilhelm und Hans-Georg Söeffner, Hrsg. (2004), *Gewalt*, Frankfurt, Suhrkamp-Verlag, 15.00 Euro, 546 S.
- Hofman, Martin Ludwig; Tobias F. Korta und Sibylle Niekisch, Hrsg. (2004), *Culture Club. Klassiker der Kulturtheorie*, Frankfurt, Suhrkamp (stw 1668), 11.00 Euro, 300 S.
- Hofstetter, Trudi, Hrsg. (2003), *Grauzonen des Leidens. Leben mit unsichtbaren Behinderungen*, Zürich, Seismo Verlag 26.00 Euro, 235 S.
- Hollstein, Walter (2004), *Geschlechterdemokratie. Männer und Frauen: Besser miteinander leben*, Wiesbaden, VS Verlag, 28.90 Euro, 359 S.
- Hondrich, Karl-Otto (2004), *Liebe in den Zeiten der Weltgesellschaft*, Frankfurt, ed. Suhrkamp, 9.00 Euro, 180 S.
- Höpfinger, François (2004), *Traditionelles und neues Wohnen im Alter*, Zürich, Seismo Verlag, 20.00 Euro, 171 S.
- Huber, Andreas (2004), *Auswandern im Alter. Acht Lebensgeschichten von Schweizer Senioren an der Costa Blanca – ein Lesebuch und Ratgeber*, Zürich, Seismo Verlag, 26.00 Euro, 293 S.
- Joas, Hans und Wolfgang Knöbl (2004), *Sozialtheorie. Zwanzig einführende Vorlesungen*, Frankfurt am Main, Suhrkamp (stw 1669), 20.00 Euro, 816 S.
- Juhász, Anne und Eva Mey (2004), *Die zweite Generation. Etablierte und Aussenseiter*, Wiesbaden, VS Verlag, 29.90 Euro, 359 S.
- Kaufmann, Jean-Claude (2004), *Der Morgen danach*, Konstanz, UVK, 24.00 Euro, 290 S.

- Kieserling, André (2004), *Selbstbeschreibung und Fremdbeschreibung*, Frankfurt, Suhrkamp-Verlag, 12.00 Euro, 306 S.
- Kimmich, Dorothee und Alexander Thurmhart, Hrsg. (2004), *Universität ohne Zukunft?* Frankfurt, Suhrkamp (es 2304), 10.00 Euro, 271 S.
- Kirchschläger, Peter G.; Andréa Belliger und David J. Krieger, Hrsg. (2003), *Stammzellenforschung. 1. internationale Science & Society-Konferenz 2002*, Zürich, Seismo Verlag 26.00 Euro, 179 S.
- Korte, Hermann (2004), *Soziologie*, Konstanz, UVK, UTB basics, 12.90 Euro, 191 S.
- Künzi, Kilian und Markus Schärer (2004), *Wer zahlt für die Soziale Sicherheit und wer profitiert davon? Eine Analyse des Sozialtransfers in der Schweiz*, Zürich und Chur, Rüegger Verlag, 28.80 Euro, 236 S.
- Kurt, Ronald (2004), *Hermeneutik. Eine sozialwissenschaftliche Einführung*, Konstanz, UVK, UTB, 14.90 Euro, 279 S.
- Lenoir, Rémi (2004), *Généalogie de la morale familiale*, Paris, Seuil, 28.00 Euro, 587 S.
- Lenzen, Dieter, Hrsg. (2004), *Irritationen des Erziehungssystems. Pädagogische Resonanzen auf Niklas Luhmann*, Frankfurt, Suhrkamp (stw 1657), 13.00 Euro, 235 S.
- Leroux, Robert (2004), *Cournot sociologue*, Paris, Presses Universitaires de France, 12.00 Euro, 197 S.
- Mackert, Jürgen, Hrsg. (2004), *Die Theorie sozialer Schliessung. Tradition, Analysen, Perspektiven*, Wiesbaden, VS Verlag, 29.90 Euro, 275 S.
- Maeder, Christoph und Eva Nadai (2004), *Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht*, Konstanz, UVK, 29.00 Euro, 197 S.
- Manço, Altay A. (2004), *Turquie: vers de nouveaux horizons migratoires?* Paris, L'Harmattan, 26.00 Euro, 308 S.
- Maresch, Rudolf und Florian Rötzer, Hrsg. (2004), *Renaissance der Utopie. Zukunftsfragen des 21. Jahrhunderts*, Frankfurt, Suhrkamp-Verlag, 10.00 Euro, 255 S.
- Misoch, Sabina (2004), *Identitäten im Internet. Selbstdarstellung auf privaten Homepages*, Konstanz, UVK, 29.00 Euro, 234 S.
- Moebius, Stephan und Lothar Peter, Hrsg. (2004), *Französische Soziologie der Gegenwart*, Konstanz, UVK, UTB, 19.90 Euro, 492 S.
- Müller, Hans-Peter und Michael Schmid, Hrsg. (2003), *Hauptwerke der Ungleichheitsforschung*, Wiesbaden, VS Verlag, 29.90 Euro, 304 S.
- Nassehi, Armin und Gerd Nollmann, Hrsg. (2004), *Bourdieu und Luhmann. Ein Theorievergleich*, Frankfurt, Suhrkamp, 12.00 Euro, 272 S.
- Nave-Herz, Rosemarie (2004), *Ehe- und Familiensoziologie. Eine Einführung in Geschichte, theoretische Ansätze und empirische Befunde*, Weinheim und München, Juventa, 17.00 Euro, 260 S.
- Niederberger, Josef Martin (2004), *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*, Zürich, Seismo Verlag, 18.50 Euro, 158 S.
- Nollert, Michael; Hanno Scholtz und Patrick Ziltener, Hrsg. (2004), *Wirtschaft in soziologischer Perspektive. Diskurs und empirische Analysen*, Münster, LIT-Verlag, 29.90 Euro, 285 S.
- Notz, Petra (2004), *Manager-Ehen. Zwischen Karriere und Familie*, Konstanz, UVK, 29.00 Euro, 254 S.
- Oberwittler, Dietrich und Susanne Karstedt, Hrsg. (2004), *Soziologie der Kriminalität (Sonderheft 43/2003 der KZfSS)*, Wiesbaden, VS Verlag, 49.90 Euro, 508 S.
- Ott, Sascha (2004), *Information. Zur Genese und Anwendung eines Begriffs*, Konstanz, UVK, 29.00 Euro, 361 S.

- Perrenoud, Philippe (2004), *Le creuset de la démocratie*, Lyon, Chronique sociale, 16.80 Euro, 192 S.
- Pharo, Patrick (2004), *Morale et sociologie*, Paris, Gallimard, folio essais, 8.40 Euro, 425 S.
- Scheuch, Erwin K. und Ute Scheuch (2003), *Sozialer Wandel, Band 1: Theorien des sozialen Wandels*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 26.90 Euro, 353 S.
- Scheuch, Erwin K. und Ute Scheuch (2003), *Sozialer Wandel, Band 2: Gegenwartsgesellschaften im Prozess des Wandels*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 29.90 Euro, 468 S.
- Schlögl, Rudolf; Bernhard Giesen und Jürgen Osterhammel, Hrsg. (2004), *Die Wirklichkeit der Symbole*, Konstanz, UVK, 39.00 Euro, 464 S.
- Schnettler, Bernt (2004), *Zukunftsvisionen. Transzendenzerfahrung und Alltagswelt*, Konstanz, UVK, 29.00 Euro, 290 S.
- Schräder-Naef, Regula und Ruedi Jörg-Fromm (2004), *Eine zweite Chance für Ungelernte? Auswirkungen des nachgeholtten Lehrabschlusses*, Chur und Zürich, Rüegger Verlag, 24.30 Euro, 151 S.
- Schütz, Alfred (2004), *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie*, Konstanz, UVK, 69.00 Euro, 500 S.
- Schütz, Alfred (2004), *Relevanz und Handeln 1. Zur Phänomenologie des Alltagswissens*, Konstanz, UVK, 59.00 Euro, 396 S.
- Schütz, Alfred und Eric Voegelin (2004), *Eine Freundschaft, die ein Leben ausgehalten hat. Briefwechsel 1938-1959*, Konstanz, UVK, 128.00 Euro, 616 S.
- Schützeichel, Rainer (2004), *Soziologische Kommunikationstheorien*, Konstanz, UVK, 19.90 Euro, 383 S.
- Schwinn, Thomas (2004), *Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung*, Frankfurt, Humanities Online, 15.00 Euro, 434 S.
- Soeffner, Hans-Georg (2004), *Auslegung des Alltags – Der Alltag der Auslegung*, Konstanz, Universitätsverlag Konstanz, UTB, 17.90 Euro, 321 S.
- Soulet, Marc-Henry, Hrsg. (2004), *Agir en société. Engagement et mobilisation aujourd'hui*, Fribourg, Academic Press Fribourg, 25.00 Euro, 224 S.
- Steiner, Pascale und Hans-Rudolf Wicker, Hrsg. (2004), *Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden*, Zürich, Seismo Verlag, 20.00 Euro, 215 S.
- Strübing, Jörg und Bernt Schnettler, Hrsg. (2004), *Methodologie interpretativer Sozialforschung. Klassische Grundlagentexte*, Konstanz, Universitätsverlag Konstanz, UTB, 19.90 Euro, 482 S.
- Suter, Christian; Isabelle Renschler und Dominique Joye, Hrsg. (2004), *Sozialbericht 2004*, Zürich, Seismo-Verlag, 26.00 Euro, 300 S.
- Szydlík, Marc, Hrsg. (2004), *Generation und Ungleichheit*, Wiesbaden, VS Verlag, 24.90 Euro, 276 S.
- Torres, Sandy (2004), *Les temps recomposés du film de science-fiction*, Paris, Les Presses de l'université Laval, 35.00 \$, 396 S.
- Touati, Armand, ed. (2004), *Violences. De la réflexion à l'interventions*, Paris, cultures en mouvement, 21.00 Euro, 188 S.
- Tully, Claus J., Hrsg. (2004), *Verändertes Lernen in modernen technisierten Welten. Organisierter und informeller Kompetenzerwerb Jugendlicher*, Wiesbaden, VS Verlag, 22.90 Euro, 170 S.
- Wahler, Peter; Claus J. Tully und Christiane Preiss (2004), *Jugendliche in neuen Lernwelten. Selbstorganisierte Bildung jenseits institutioneller Qualifizierung*, Wiesbaden, VS Verlag, 24.90 Euro, 230 S.
- Wetzels, Dietmar J. (2003), *Diskurse des Politischen. Zwischen Re- und Dekonstruktion*, München, Wilhelm Fink Verlag, 42.90 Euro, 330 S.

- Widmer, Eric; Jean Kellerhals und René Levy (2003), *Couples contemporains – Cohésion, régulation et conflits. Une enquête sociologique*, Zürich, Seismo Verlag, 26.00 Euro, 270 S.
- Zepf, Martus, Hrsg. (2004), *Concerter, gouverner, et concevoir les espaces publics urbains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 58.00 SFr., 175 S.
- Zimmermann, Klaus F. und Michael Vogler, Hrsg. (2003), *Family, Household and Work*, Berlin et al., Springer, 79.95 Euro, 427 S.
- Zollinger, Lukas (2004), *Der Mittelstand am Rande. Christoph Blocher, das Volk und die Vorstädte*, Bern, Neue Berner Beiträge zur Soziologie, 19.00 SFr., 233 S.

Reihe **«Freiwilligkeit»**

Seismo
VERLAG

Herbert Ammann

Freiwilligkeit zwischen liberaler und sozialer Demokratie

Namhafte Autorinnen und Autoren des In- und Auslandes betreiben in diesem Band aus multidisziplinärer Sicht das «archäologische Projekt» einer Freilegung verschiedener Bedeutungsschichten von Freiwilligkeit und ihres Stellenwertes für das Zusammenleben in modernen Gesellschaften. Die Bandbreite reicht von motivationspsychologischen Erkenntnissen über die Rolle von Gratifikationen in betriebswirtschaftlicher Hinsicht bis zu praktischen Anliegen aus erzieherischer Perspektive.

(Herbert Ammann (Hrsg.))



Seismo
VERLAG

Herbert Ammann, Soziologe, ist seit 1997 Geschäftsführer der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft.

ISBN 3-03777-030-9, 136 Seiten, Fr. 28.— / Euro 18.50

Die Beiträge stammen von Heinz Altorfer, Herbert Ammann, Christoph Badelt, Brigitte Boohte, Erwin Carigiet, Hanspeter Kriesi, Eva Nadai, Thomas Olk und Barbara Vogt-Holliger.

www.seismoverlag.ch info@seismoverlag.ch

Index Volume 30 (2004)

Artikel	Heft Nr. Numéro	Seite Page
Aeppli, Daniel C.: Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose auf die berufliche und soziale Integration	3	397
Badan, Philippe; Jean-Michel Bonvin et Eric Moachon : Le rôle des acteurs locaux dans les nouvelles politiques de l'emploi	3	381
Battaglini, Monica et Olivier Giraud : Mise en œuvre des politiques pour l'emploi et pouvoir régional : le poids des réseaux sociaux et politiques	3	363
Berclaz, Michel; Katharina Füglistner et Marco Giugni : Etats-providence, opportunités politiques et mobilisation des chômeurs : Une approche néo-institutionnaliste	3	421
Ferro Luzzi, Giovanni; Yves Flückiger; José V. Ramirez and Anatoli Vassiliev: Swiss Unemployment Policy: An Evaluation of the Public Employment Service	3	319
Gerodetti, Natalia: Modernising Nation, Modernising Sexuality: The Regulation of Homosexuality in the Codification of Swiss Criminal Law	1	77
Hoffmann-Noworiny, Hans-Joachim: Was ist normal in einer individualisierten Gesellschaft?	1	5
Kron, Thomas: Probleme der Voluntaristischen Handlungstheorie von Richard Münch	1	35
Loïc, Jarnet : Pour un paradigme actionniste et programmatiste en sociologie du corps	2	223
Maeder, Christoph und Eva Nadai: Zwischen Armutsverwaltung und Sozialarbeit: Formen der Organisation von Sozialhilfe in der Schweiz	1	59
Magnin, Chantal: Beratung und Kontrolle. Ein für den aktivierenden Staat typisches Handlungs-dilemma	3	339
Merz-Benz, Peter-Ulrich: Individualisierung – kapitalistische «Lebensführung» – Individualismus. Zur Konstitution der modernen Welt aus dem «Geist» der protestantischen Ethik: Max Weber und Ernst Troeltsch	2	167
Mieg, Harald A. und Beat Brunner: Experteninterviews. Reflexionen zur Methodologie und Erhebungstechnik	2	199
Müller-Doohm, Stefan: Vom Niemandsland aus denken. Leben und Werk von Theodor W. Adorno	1	21
Paugam, Serge et Duncan Gallie : L'expérience du chômage : Eléments pour une comparaison européenne	3	441

Roca i Escoda, Marta : Une épreuve politique inéquitable et biaisée ? Le cas de la reconnaissance législative des couples homosexuels	2	249
Roques, Jean-Luc : Une analyse des relations entre des jeunes, leurs projets et le contexte local	1	99
Schultheis, Franz : La stratégie européenne de l'emploi : entre lutte contre la précarité des jeunes et production d'un habitus flexible	3	303
Stichweh, Rudolf: Wissensgesellschaft und Wissenschaftssystem	2	147
Buchbesprechungen, Recensions critiques, Book Reviews		
Bourdieu, Pierre, <i>Das religiöse Feld. Texte zur Ökonomie des Heilsgeschehens</i> (Peter-Ulrich Merz-Benz)	3	473
Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich (Hg.), <i>Kunststück Familie. Mütter und Väter in Zürich – Fakten, Zahlen, Porträts</i> (Heidi Stutz)	1	125
Coenen-Huther, Jacques, <i>Sociologie des élites</i> (Pierre Demeulenaere)	2	283
Coenen-Huther, Josette, <i>Femmes au travail. Femmes au chômage</i> (Magdalena Rosende)	2	281
Declerck, Patrick, <i>Les naufragés. Avec les clochards de Paris</i> (Lionel Thelen)	1	134
Giaque, David, <i>La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle</i> (Philippe Laurent)	3	471
Haller, Max, <i>Soziologische Theorie im systematisch-kritischen Vergleich</i> (Thomas Kron)	3	465
Heintz, Bettina; Martina Merz und Christina Schumacher, <i>Wissenschaft, die Grenzen schafft. Geschlechterkonstellationen im disziplinären Vergleich</i> (Regula Valérie Burri)	3	461
Lallement, Michel, <i>Temps, travail et modes de vie</i> (Olivier Giraud)	1	128
Lindemann, Gesa, <i>Beunruhigende Sicherheiten. Zur Genese des Hirntodkonzepts</i> (Peter Gostmann)	1	123
Lüscher, Kurt und Ludwig Liegle, <i>Generationenbeziehungen in Familie und Gesellschaft</i> (Reinhold Sackmann)	2	278
Neveu, Erik, <i>Sociologie du journalisme</i> (Annik Dubied)	1	131
Popper, Karl, <i>Karl Poppers Postskript zur «Logik der Forschung» – 70 Jahre nach der Veröffentlichung des Werks</i> (Felix Keller)	2	271
Stamm, Hanspeter; Markus Lamprecht und Rolf Nef, <i>Soziale Ungleichheit in der Schweiz. Strukturen und Wahrnehmungen</i> (Hanno Scholtz)	3	468
Vinsonneau, Geneviève, <i>L'identité culturelle</i> (Stéphane Cullati)	3	478

Schweizerische Zeitschrift für Soziologie

Vol. 30, Heft 3, 2004

Inhalt

- 297 Editorial [G] | Beat Fux

Arbeitslosigkeit und aktive Arbeitsmarktpolitik: Versuch einer Evaluation

- 299 Einleitung [G] | Beat Fux

- 303 Europäische Beschäftigungsstrategie: zwischen Bekämpfung der Prekarität bei den Jugendlichen und Schaffung eines flexiblen Habitus
[F] | Franz Schultheis

Der Beitrag präsentiert die Ergebnisse eines Forschungsprojektes, welches darauf abzielte die Europäische Strategie zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit der späten neunziger Jahre einer vergleichenden sozialwissenschaftlichen Analyse zu unterziehen. Diese vom Luxemburger EU-Gipfel initiierte und danach vom Amsterdamer Gipfel konsolidierte Beschäftigungspolitik erscheint in der Perspektive dieser sozialwissenschaftlichen Analyse als ausgesprochen ambivalent. Die Europäische Beschäftigungspolitik, die für sich in Anspruch nimmt wesentliche sozialpolitische Ziele zu verfolgen (Kampf gegen die Ausgrenzung besonders verwundbarer Bevölkerungsgruppen) zeigt sich hierbei als aufs Engste mit der neo-liberalen Agenda der Europäischen Wirtschaftspolitik liiert. Offenkundig inspiriert vom «neuen Geist des Kapitalismus» und an den beiden zentralen Zielvorgaben der Steigerung der «*Employability*» und der Flexibilität des Humankapitals orientiert, bringt diese Politik die vom neo-liberalen Geiste konzipierten Instrumente des *best practice* und des *bench marking* konsequent und kritiklos zur Anwendung und macht aus diesen Werkzeugen des Managements Instrumente der politischen Evaluation und Regulierung. Es zeichnet sich hierbei eine emergente europäische Wohlfahrtskultur ab, die sich angesichts ihres hybriden Charakters mit dem gewollt paradoxen Etikett «sozial-liberal» auf einen Nenner bringen lässt. Soziale Ausgrenzung und Prekarität sollen mit den Mitteln einer neoliberalen Wirtschaftspolitik und den Methoden des modernen Managements bekämpft werden, eine Strategie, die sich letztlich als zentraler Beitrag zu einer «Depolitisierung des Politischen» (Bourdieu) erweisen könnte.

- 319 **Die schweizerische Arbeitsmarktpolitik: Eine Bewertung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren** [E] | Giovanni Ferro Luzzi, Yves Flückiger, José V. Ramirez und Anatoli Vassiliev

Das Ziel dieses Artikels ist, die Leistungen der «Regionalen Arbeitsvermittlungszentren» für die Integration der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu messen. Die Notwendigkeit der Bewertung der Leistungen ist berechtigt und ihre Ziele werden diskutiert. Anschliessend wird eine schematische Darstellung der Aktivitäten der «Regionalen Arbeitsvermittlungszentren» eingebracht und statistische Modelle, welche die Wirksamkeit messen, werden auf Grund dieser Darstellung gebildet. Die empirischen Resultate, welche ermittelt wurden, können für praktische Empfehlungen verwendet werden, um die Leistungen der «Regionalen Arbeitsvermittlungszentren» zu verbessern. Diese Verbesserung könnte durch Austausch der Erfahrungen in der Verwaltung innerhalb des Systems der Wiedereingliederung der effizienten Vermittlungszentren, mit den Zentren, welche weniger leistungsfähig sind, erreicht werden. Was die nationale Organisation des Systems betrifft, zeigt sich, dass das Niveau der Zentralisierung eine merkliche Verbesserung der Leistungen der einzelnen «Regionalen Arbeitsvermittlungszentren» bewirkt.

- 339 **Beratung und Kontrolle. Ein für den aktivierenden Staat typisches Handlungsdilemma** [G] | Chantal Magnin

Mit der grundlegenden Reform der Arbeitslosenversicherung Mitte der neunziger Jahre ist das von der OECD für jegliche Systeme sozialer Sicherung empfohlene aktivierungspolitische Prinzip, wonach für jede Leistung eine Gegenleistung zu erbringen ist, in der Schweiz konsequent verankert worden. Dafür wurden die Rechte und Pflichten der Leistungsbezüglerinnen und -bezügler neu bestimmt, mit dem Ziel, dass sich diese fortan mehr um ihre Beschäftigungsfähigkeit bemühen. Zudem wurden die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) geschaffen. Diese neue Einrichtung ist nicht nur für die Beratung und Vermittlung erwerbsloser Personen, sondern zugleich für den Gesetzesvollzug zuständig. Ausgehend von den Ergebnissen eines Forschungsprojektes zur Beratungspraxis der RAV wird im Beitrag der Frage nachgegangen, welches die unmittelbaren Folgen dieser neuen Politik zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sind.

- 363 **Vollzug der Arbeitsmarktpolitik und regionale Machtstruktur: Der Einfluss sozialer und politischer Netzwerke** [F] | Monica Battaglini und Olivier Giraud

Dieser Artikel behandelt die Unterschiede im Vollzug der Arbeitsmarktpolitik durch die Schweizer Kantone. Das Bundesgesetz (AWIG) legt der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verschiedene Ziele zugrunde. Eine typologische Analyse zeigt, dass manche Kantone gleichzeitig alle Ziele verfolgen, während andere das eine oder das andere Ziel begünstigen. Die in sechs Schweizer Kantonen durchgeführten Fallstudien des Vollzugs zeigen, dass die Strukturen der politischen Netzwerke in den jeweiligen Kantonen am stärksten zur Erklärung der Unterschiede zwischen den Vollzugsarten beitragen.

- 381 **Die Rolle der lokalen Akteure in der neuen Beschäftigungspolitik** [F] | Philippe Badan, Jean-Michel Bonvin und Eric Moachon

Das Vorhaben, die aktive Beschäftigungspolitik zu individualisieren, bedingt eine größere Einbeziehung der lokalen Beteiligten bei der Umsetzung der Gesetze – im Gegensatz zu den top down Ansätzen, die sie in der Rolle von Administrierten festhielten. Der Einzug des Individuums in die Sozialpolitik eröffnet die Möglichkeit einer situierten öffentlichen

Aktion, sowie die Einführung gemeinsam wahrgenommener Regulierungsmechanismen, die eine grössere Wirksamkeit und mehr Flexibilität versprechen. Allerdings kann die Betonung der Partnerschaft genauso zu einer verstärkten Kontrolle der Arbeitslosen und des Personals der lokalen Agenturen führen. Dieser Artikel untersucht die Schweizer Beschäftigungspolitik auf Grund dieser Fragestellung.

397 **Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose auf die berufliche und soziale Integration [G] | Daniel C. Aepli**

Die beiden hauptsächlichen Fragestellungen der hier vorgestellten Studie waren: Sind Beschäftigungsprogramme für ausgesteuerte Arbeitslose ein geeignetes Instrument zur beruflichen Wiedereingliederung dieser Personengruppe? Sind sie ein geeignetes Instrument zur sozialen Wiedereingliederung der ausgesteuerten Menschen? Die Studie umfasste die Kantone Basel-Stadt und Genf sowie die Stadt Zürich. Es wurden verschiedene qualitative und quantitative Methoden angewandt, die wichtigste war eine telefonische Befragung. Das zentrale Ergebnis war: Die Wirkungen der untersuchten Programme unterscheiden sich zwischen den Untersuchungsgebieten stark. Die Effekte hängen von den unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen und von der verschiedenen Organisation und Durchführung ab.

421 **Sozialstaat, politische Opportunitäten und Mobilisierung von Erwerbslosen in der Schweiz: Ein neoinstitutionalistischer Ansatz [F] | Michel Berclaz, Katharina Füglistner und Marco Giugni**

Dieser Artikel untersucht die Beziehung zwischen verschiedenen Sozialstaateskonzeptionen und der politischen Mobilisierung von Erwerbslosen. Wir gehen dabei von der Idee aus, dass die einem Land spezifische vorherrschende Konzeption des Sozialstaates die Protestpolitik im Bereich der Arbeitslosigkeit, das heisst, die öffentlichen Debatten, die kollektive Mobilisierung rund um die Ausgestaltung der Erwerbslosigkeit und damit auch die Mobilisierung der Erwerbslosen selber, mitgestaltet. Von diesem neoinstitutionalistischen Ansatz ausgehend, definiert die vorherrschende Vorstellung des Sozialstaates eine politische Gelegenheitsstruktur, welche die Aktionsmöglichkeiten von kollektiven Akteuren erweitern oder aber einschränken. Wir schlagen in diesem Beitrag eine Typologie der Sozialstaateskonzeptionen vor, welche auf zwei analytischen Dimensionen basiert. Die erste Dimension umfasst die formellen Kriterien, welche den Zugang zur sozialen Sicherheit regeln, die zweite Dimension besteht aus den daraus entstehenden Verpflichtungen für die Erwerbslosen. Wir versuchen danach diese Typologie anhand einer Liste mit Indikatoren zu den verschiedenen Aspekten der Sozialpolitik zu operationalisieren. Schliesslich formulieren wir einige provisorische Hypothesen zum Einfluss der Sozialstaateskonzeptionen auf die Strukturierung der öffentlichen Debatten im Bereich der Erwerbslosenpolitik und im Speziellen auf die politische Mobilisierung der Erwerbslosen.

441 **L'expérience du chômage : Eléments pour une comparaison européenne [F] | Serge Paugam und Duncan Gallie**

Der Artikel analysiert die Erfahrung von Arbeitslosigkeit vor dem Hintergrund wohlfahrtsstaatlicher Offerten. Er berücksichtigt aber auch die Rolle der Familie. Es wird gezeigt, dass in modernen Gesellschaften zur Kompensation der individuellen Folgen von Arbeitslosigkeit sowohl die Formen der sozialen Sicherung als auch materielle und monetäre Leistungen des familialen Umfelds von Bedeutung sind. Drei Modelle werden unterschied-

den: das familialistische der südeuropäischen Länder, das individualistisch-öffentliche Modell der skandinavischen Länder sowie das Modell geteilter Verantwortung (z. B. Großbritannien, Deutschland und Frankreich). Anhand empirischer Analysen auf der Basis des europäischen Haushaltspanels wird gezeigt, dass das Risiko der Kumulation von Risiken (Armut und soziale Isolierung) im letzten Modell am grössten ist.

- 461 Buchbesprechungen
- 483 Erhaltene Publikationen
- 489 Index 2004

Revue suisse de sociologie

Vol. 30, cahier 3, 2004

Sommaire

297 Editorial [A] | Beat Fux

Le chômage et politique active de l'emploi : Vers une évaluation

299 Introduction [A] | Beat Fux

303 La stratégie européenne de l'emploi : entre lutte contre la précarité des
jeunes et production d'un habitus flexible [F] | Franz Schultheis

Cette contribution se propose de donner les principaux résultats d'une recherche basée sur une analyse comparative de la stratégie européenne pour lutter contre le chômage des jeunes mise en place aux sommets européens de Luxembourg et d'Amsterdam. L'analyse sociologique montre que la politique européenne pour l'emploi est très ambivalente. En effet, la stratégie européenne pour l'emploi, prétendument motivée par des considérations socio-économique (la lutte contre l'exclusion des groupes les plus vulnérables de la population), se révèle être en relation étroite avec l'agenda néo-libéral de la politique économique européenne. La stratégie européenne pour l'emploi va dans le sens du « nouvel esprit du capitalisme » en faisant siens les principes d'augmentation de l'employabilité et de flexibilité du capital humain. De plus, elle emploie de manière constante et sans distance critique les instruments de benchmarking et de « best practice », qui sont des instruments de gestion et de management largement connotés par ce nouvel esprit, comme des outils d'évaluation et de régulation politiques. A travers ces processus, apparaissent les contours d'un Etat-providence hybride dont les caractéristiques sont bien résumées par l'appellation paradoxale de social libéral car il tente de combattre l'exclusion sociale et la précarité en recourant aux recettes de la politique économique néo-libérale et aux instruments des méthodes de management moderne. Une stratégie qui pourrait se révéler être une contribution importante à la « dépolitisation du politique » (Bourdieu).

319 Politique suisse du marché de travail : une évaluation du service public de
l'emploi [E] | Giovanni Ferro Luzzi, Yves Flückiger, José V. Ramirez et Anatoli Vassiliev

Cet article a pour but de mesurer la performance des offices régionaux de placement dans leur tâche d'intégration des chômeurs dans le marché du travail. Le besoin d'une telle

évaluation de performance est justifié et ses objectifs sont discutés. Ensuite, une représentation schématique des activités des offices régionaux de placement est introduite, et des modèles statistiques mesurant l'efficacité sont construits sur la base de cette représentation. Les résultats empiriques obtenus peuvent servir à formuler des recommandations pratiques allant dans le sens d'une amélioration des performances des offices régionaux de placement. Cette amélioration pourrait notamment être réalisée au moyen d'échange des pratiques de gestion au sein du système de placement suisse entre les offices efficaces et ceux s'étant révélés moins performants. En ce qui concerne l'organisation nationale de ce système, il est également montré que le degré de centralisation exerce une influence significative sur la performance individuelle des offices de placement.

339 Consultation et contrôle. Le dilemme typique de l'État activant [A] | Chantal Magnin

Avec la réforme de l'assurance-chômage au milieu des années quatre-vingt-dix, le principe d'activation, selon lequel une prestation n'est fournie que contre une contre-prestation, a été réalisé en Suisse selon les recommandations de l'OCDE à l'égard de tous les systèmes sociaux de sécurité. Pour cela, une nouvelle relation entre les droits et les obligations des bénéficiaires fut définie dans le but d'améliorer leur aptitude au placement. En plus, des offices régionaux de placement (ORP) furent établis. Cette nouvelle institution est non seulement responsable de la consultation et du placement des chômeurs, mais également de leur contrôle selon les exigences de la loi. Dans ma contribution je pose la question des conséquences de la politique de l'Etat pour la lutte contre le chômage. Je me fonde sur les résultats d'un projet de recherche portant sur la pratique de conseil des ORP.

363 Mise en œuvre des politiques pour l'emploi et pouvoir régional : le poids des réseaux sociaux et politiques [F] | Monica Battaglini et Olivier Giraud

Cet article propose d'expliquer les variations dans les modalités de mise en œuvre des politiques pour l'emploi par les cantons helvétiques. La loi fédérale concernée (LACI) poursuit des objectifs diversifiés. Un travail d'analyse typologique montre que les différents cantons suisses s'attachent à l'ensemble ou, prioritairement, à l'un ou l'autre de ces objectifs. Des études de cas réalisées dans six cantons montrent que les structures des réseaux de pouvoir cantonaux permettent d'expliquer l'essentiel des différences dans les modes de mise en œuvre.

381 Le rôle des acteurs locaux dans les nouvelles politiques de l'emploi [F] | Philippe Badan, Jean-Michel Bonvin et Eric Moachon

La volonté d'individualiser les politiques actives de l'emploi nécessite une plus grande implication des acteurs locaux dans la mise en œuvre des lois, par contraste avec les approches *top down* qui les cantonnaient dans un rôle purement administratif. L'entrée de l'individu en politique sociale ouvre la possibilité d'une action publique située et de la mise en place de processus de régulation conjointe, garants à la fois de plus d'efficacité et de souplesse. Toutefois l'accent mis sur le partenariat peut tout aussi bien conduire à un renforcement du contrôle exercé sur les demandeurs d'emploi et le personnel des agences locales. Cet article examine les politiques suisses de l'emploi à partir de ces questions.

397 **Effets des programmes d'occupation pour les chômeurs en fin de droit**
[A] | Daniel C. Aepli

Les deux principales questions sur lesquelles portait le projet étaient : Les programmes d'occupation constituent-ils un instrument approprié pour la réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droit ? Constituent-ils un instrument approprié pour la réinsertion sociale des fins de droit ? L'étude a été menée dans le canton de Bâle-Ville, le canton de Genève et la ville de Zurich. On a utilisé différentes méthodes qualitatives et quantitatives, la plus importante était une enquête téléphonique. Le résultat central était : Les effets des programmes examinés se différencient fort entre les trois régions du projet. Les effets dépendent des bases légales différentes et de l'organisation et de l'exécution des programmes.

421 **Etats-providence, opportunités politiques et mobilisation des chômeurs : Une approche néo-institutionnaliste** [F] | Michel Berclaz, Katharina Füglistner et Marco Giugni

Cet article s'intéresse à la relation entre les conceptions de l'Etat-providence et la mobilisation politique des chômeurs. L'idée que nous défendons est que la vision dominante de l'Etat-providence propre à un pays façonne ce qu'on pourrait appeler la « politique contestataire du chômage », c'est-à-dire les débats publics et les mobilisations collectives portant sur les thèmes liés à la gestion du chômage, y compris la mobilisation des chômeurs. Dans cette perspective néo-institutionnaliste, les conceptions dominantes de l'Etat-providence définissent une structure des opportunités politiques qui élargissent ou restreignent les options pour l'action des acteurs collectifs dans ce domaine. Nous proposons une typologie des conceptions de l'Etat-providence à partir du croisement de deux dimensions analytiques : les critères formels d'éligibilité pour avoir droit à la sécurité sociale et les obligations qui y sont rattachées. Nous tentons ensuite d'opérationnaliser cette typologie à l'aide d'une batterie d'indicateurs portant sur différents aspects de la sécurité sociale. Nous avançons enfin un certain nombre d'hypothèses provisoires concernant l'impact des conceptions de l'Etat-providence sur la structuration des débats publics dans le domaine du chômage et, en particulier, sur la mobilisation politique des chômeurs.

441 **L'expérience du chômage : Eléments pour une comparaison européenne**
[F] | Serge Paugam et Duncan Gallie

L'épreuve que constitue dans une société productiviste la privation au moins temporaire du statut d'actif occupé peut être en partie compensée par la garantie offerte par le régime de protection sociale en vigueur dans le pays, mais aussi par le soutien matériel et financier apporté par la famille. Trois modèles de régulation sont distingués : le modèle familialiste (pays du Sud de l'Europe), le modèle public individualiste (pays scandinaves) et le modèle de responsabilité partagée (Grande-Bretagne, Allemagne et France). L'analyse empirique issue du Panel européen des ménages confirme que le risque de cumul de handicaps (pauvreté et isolement social) pour les chômeurs est plus élevé dans les pays proches de ce dernier modèle.

461 **Recensions critiques**

483 **Publications reçues**

489 **Index 2004**