



15

mai 1996

GESTION DE L'EMPLOI DANS LES ENTREPRISES ET POLITIQUES PUBLIQUES

Les dispositifs de politiques d'emploi qui tablent sur l'incitation à l'embauche au moyen d'un coût salarial abaissé ont pris récemment une importance croissante en France. Ils concernent en 1995 plus du quart des personnes bénéficiaires de la politique publique de l'emploi. Cette forme d'intervention publique est surtout adaptée à une rationalité marchande, qui n'est que l'une des rationalités à l'oeuvre dans les décisions d'emploi des entreprises. Les rationalités marchande et industrielle, qui s'étendent aujourd'hui au détriment de la rationalité civique et de la confiance, contribuent aux déséquilibres du marché du travail. Explorées en complément de celles qui existent, d'autres formes d'intervention publique devraient favoriser les actions du service public de l'emploi pour établir des liens durables avec les entreprises, dans leur environnement local.

I LES FORMES DE L'ACTION PUBLIQUE POUR LA CREATION DE L'EMPLOI MARCHAND

Dans un contexte macro-économique international fort contraint, l'influence de la politique publique de l'emploi est liée à la nature des outils

déployés et à la façon dont les entreprises les utilisent.

Les dispositifs concrets ont des objectifs de plus en plus complexes et multiples. En France, à la différence d'autres pays européens (Gautié et alii, 1994), les actions de "subvention à l'emploi" (visant à inciter à la création d'emplois dans le secteur privé en diminuant le coût du travail) ont pris récemment une

ampleur croissante. Nous considérons ici les abattements pour les contrats de travail à temps partiel, les contrats initiative-emploi (CIE) et de retour à l'emploi (CRE), les exonérations de charges sociales et les aides au premier emploi des jeunes¹. En 1995, ces mesures correspondaient à 613.217 entrées dans le secteur marchand, soit 26,5% des personnes bénéficiaires de la politique de l'emploi dans son

ensemble. En 1993, le chiffre était de 451.837, soit 20,6 % des entrées (DARES, 1996)².

Dans le même temps, les pouvoirs publics appellent les entreprises à des comportements plus "citoyens" en matière d'emploi. Mais, dans des dispositifs marqués par leur logique marchande, les bases d'appui manquent, pour infléchir les pratiques de gestion de l'emploi, en réponse aux objectifs publics.

Les grandes entreprises, bien qu'utilisatrices des mesures évoquées, ne réalisent qu'une part faible des embauches aidées par des subventions à l'emploi, au regard de leurs capacités globales de recrutement : les établissements de plus de 100 salariés n'ont procédé qu'à 10% des embauches aidées en 1994 (DARES, 1996). Ce résultat est lié à la plus faible contribution aux embauches de la part des grandes entreprises.

Dans le même temps, celles d'entre elles qui mettent en oeuvre des actions en faveur de l'emploi (particulièrement pour des personnes en difficulté) ne semblent pas se déterminer prioritairement par des considérations de coût du travail.

On sait aussi que les grandes entreprises sont les principales utilisatrices des dispositifs de préretraites, qui accompagnent depuis plusieurs années la diminution de leurs effectifs, par "l'externalisation" des salariés les plus âgés.

Au total, ce sont les petites et les moyennes entreprises qui sont les principales utilisatrices des aides à l'embauche (90% des contrats aidés). Comme l'a montré l'enquête sur l'utili-

sation des CRE, leur usage est d'ailleurs diversifié, notamment selon la jeunesse des établissements, leurs besoins de main-d'oeuvre peu qualifiée, etc. (Baron et alii, 1993).

Les dispositifs d'abaissement du coût du travail sont en même temps les plus rustiques de la politique publique. Parce qu'ils supposent des modifications organisationnelles ou des constructions élaborées (ainsi, l'aménagement et la diminution du temps de travail), les dispositifs plus complexes à mettre en oeuvre connaissent un développement quantitatif relativement faible.



LA PLURALITÉ DES FORMES DE COORDINATION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI DANS LES ENTREPRISES

Les mesures d'abaissement du coût du travail se fondent sur une représentation marchande de la gestion de l'emploi dans les entreprises. Les règles juridiques associées à l'accès aux aides sont principalement conçues pour éviter des dérives dans leur utilisation. Ce type de dispositifs, qui a son efficacité³, notamment pour les PME, laisse ouverte la conception d'une action publique qui prenne mieux en considération les mécanismes diversifiés des décisions d'emploi.

La considération du coût du travail comme facteur déterminant du volume d'emploi doit être nuancée au regard de la variété des *environnements socio-techniques (ou formes de coordination)*⁴ dans lesquels les décisions se prennent.

Ces environnements sont en effet fort contrastés : les marchés sont plus ou moins diversifiés, les procédés de fabrication plus ou moins automatisés, les entreprises plus ou moins inscrites dans leur contexte local. Leurs décisions d'emploi, comme en d'autres domaines, sont conditionnées par ce que nous désignons habituellement comme *quatre grands types d'environnements socio-techniques* :

- *Industriel* : les produits sont standardisés (production de masse), le travail est rationalisé (organisation scientifique du travail). Les ressources (équipement, travail) font l'objet d'une planification à moyen terme.

- *Marchand* : les produits s'ajustent à la demande, la principale qualité du travail est d'être peu coûteux, son volume est ajusté en fonction des besoins. Les actions sont décidées à court terme.

- *Domestique* : les produits sont associés à une tradition (marque liée à une famille), les salariés sont intégrés durablement à l'entreprise, recrutés localement. Les actions suivent des règles coutumières.

- *Civique* : les produits sont soumis à des normes collectives, le travail est évalué et organisé suivant des classifications collectives d'emplois, négociées par des acteurs représentatifs. Ces règles collectives ont une grande stabilité temporelle.

Chaque forme de coordination a sa cohérence propre, ses dispositifs de gestion. Des montages entre elles sont néanmoins possibles, et même

nécessaires. Les déséquilibres naissent de l'unification excessive des organisations sur l'une ou l'autre forme de coordination. Historiquement, chacune de ces formes de coordination a connu des périodes où elle a joué un rôle important, et produit des institutions au travers desquelles elle s'est perpétuée. La période actuelle est marquée par un renforcement des composantes industrielle et marchande et un déclin des composantes civique et domestique.

Ces tendances expliquent, pour une part importante, les déséquilibres des marchés du travail. Les nouvelles exigences industrielles tendent à accroître le niveau de qualification. Et les salariés font l'objet d'une évaluation individuelle permanente. Ces nouveaux critères de gestion dévalorisent des fractions entières de la population active (les non diplômés, les salariés inexpérimentés) et font peser sur l'individu une tension plus importante.

On pourrait être tenté de considérer qu'il s'agit là d'une évolution normale vers des formes plus rationnelles de gestion. Mais les choses ne sont pas si simples. La confiance par exemple, ressource produite par les environnements domestiques, est essentielle à l'efficience économique. De même, la mobilisation du travail repose de façon importante sur le sentiment d'appartenance à un collectif, favorisé par un environnement civique. La polarisation sur les coordinations industrielle et marchande risque donc d'avoir des conséquences en termes d'efficience économique.



D'AUTRES RATIONALITÉS DES POLITIQUES PUBLIQUES ?

La réduction du coût du travail est surtout adaptée à la coordination marchande. Et il n'est pas étonnant que les petites entreprises soient des utilisateurs importants de ces dispositifs.

La reconnaissance d'une pluralité de formes de coordination justifie en revanche une certaine complexité de l'arsenal de mesures, qui ne peut se réduire à une forme universelle.

Les agents chargés de la mise en oeuvre des mesures (dans les directions départementales, à l'ANPE, etc.) ont une grande importance dans l'efficacité de celles-ci. Des liens durables doivent en effet pouvoir être établis avec les entreprises, afin de nouer une coopération entre les deux parties, gage d'un bon ajustement mutuel (Bessy et alii, 1995).

L'action publique pourrait contribuer à transformer les formes d'évaluation du travail en vigueur dans les entreprises, en contrecarrant les tendances actuelles à un durcissement des critères industriels et marchands. Trois facteurs nous paraissent à cet égard déterminants :

- *L'insertion de l'entreprise dans son environnement local.* Un bon enracinement local oriente vers des formes de coordination domestiques et civiques. Le recrutement de proximité affaiblit le rôle du diplôme dans l'évaluation des salariés. La

pression exercée par le chômage, relayée par les acteurs politiques locaux, incite les entreprises à se préoccuper du collectif local. Disons à nouveau que des bénéfices économiques peuvent être attendus de telles évolutions : des relations à plus long terme et moins individualistes favorisent la coopération entre les différents acteurs de l'entreprise. Les questions d'emploi peuvent alors être considérées dans un périmètre plus large que celui de l'entreprise et des dispositifs coopératifs peuvent être conçus sur un plan territorial (Barbier, 1995).

- *La décentralisation des décisions dans les entreprises.* Elle oblige à négocier les décisions avec les intéressés, à l'encontre de démarches unilatérales des directions centrales. Les licenciements massifs sont d'autant plus difficiles à réaliser qu'ils sont faits par des acteurs proches du terrain, et sans le couperet de l'urgence. Là encore l'efficience de telles démarches ne doit pas être négligée : l'absence de négociations induit des erreurs d'appréciation et renforce à terme les comportements opportunistes.

- *La force des instances civiques dans les entreprises.* Les nouvelles formes d'évaluation du travail, plus industrielles et marchandes, ont été favorisées par le déclin du syndicalisme, lié en particulier au chômage. L'accent mis sur les potentiels individuels des salariés, les aptitudes, dans les nouveaux outils de gestion des ressources humaines en est la conséquence.

Les entreprises mettent en avant les ressources humaines

comme gage d'efficience de l'entreprise. Cette orientation ne risque-t-elle pas de trop peser sur les potentiels individuels des salariés ?

L'efficience de chacun reste largement conditionnée par la qualité de la coopération entre les différents acteurs de l'entreprise. L'histoire économique des organisations montre que l'existence d'engagements de long terme (coordination domestique) et de règles collectives (coordination civique) contribue à une meilleure coopération au sein des entreprises.

L'action publique peut favoriser de telles réorientations, susceptibles d'améliorer structurellement la situation du marché du travail.

Cette orientation nouvelle des politiques publiques d'emploi suppose de porter l'attention sur les dispositifs, *humains et gestionnaires*, qui contribuent à établir des *liens durables* avec les entreprises, au lieu de se focaliser sur les mesures incitatives. Ceci plaide pour des dispositifs transversaux aux mesures, et dans lesquels les *incitations ne seraient que des outils* dans des relations

complexes menées dans la durée. Il faudrait réfléchir dans cette perspective au rôle des agents les plus proches des entreprises et aux outils gestionnaires qui permettraient de soutenir leur action. Les collectivités territoriales sont probablement parmi les instances les mieux à même de soutenir de tels dispositifs.

**Jean Claude Barbier et
François Eymard-Duvernay**

Ce texte est issu d'une communication présentée par les auteurs à la journée ANVIE et Développement et Emploi du 18 janvier 1996 "Critères de gestion et performance des entreprises".

RÉFÉRENCES

Dans les *Cahiers du Centre d'études de l'emploi*, 1995, "Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs", n°34 (PUF, Paris), voir en particulier :

Barbier J.-C., "Politiques publiques de l'emploi : de la production des services à leur évaluation".

Bessy C., Eymard-Duvernay F., Gomel B., Simonin B., "Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux".

Callens S., "De la prospection à la relation de suivi".

Barbier J.C., 1995, "Allemagne : le temps de travail un an après l'accord Volkswagen", *CEE-4 Pages*, n°8, mars.

Baron C., Bureau M.C., Nivolle P., 1993, "Différents usages par les entreprises des contrats de retour à l'emploi", *Travail et emploi*, n°55.

Boltanski L. et Thévenot L., 1988, "Les économies de la grandeur", *Cahiers du Centre d'études de l'emploi*, n° 31, PUF, Paris.

Cahiers du Centre d'études de l'emploi, 1987, "Entreprises et produits", n° 30, PUF, Paris.

DARES, 1996, "De la mi-1994 à la mi-1995, une embellie sur l'emploi", *Premières synthèses*, n°129, mars.

DARES, 1996, "L'usage des dispositifs de politique d'emploi par les entreprises", *Premières synthèses*, n°127, mars.

Eymard - Duvernay F., 1990, "Modèles d'entreprises et ajustement des politiques d'emploi", *Lettre d'information du CEE*, n°16, juin.

Gautié J., Gazier B., Silvera R., Anxo D., Auer P., Lefresne F., 1994, "Les subventions à l'emploi : analyses et expériences européennes", *Document Travail et Emploi*, Documentation française, Paris.

Ginsbourger F., 1996, "Trois PDG contre l'exclusion : l'emploi, sa gestion et les investissements de productivité", *Gérer et Comprendre*, n°43, mars.

NOTES

1. Ces mesures représentent la part majoritaire de la catégorie plus large de "l'emploi marchand aidé", qui inclut par ailleurs les contrats assortis d'une formation en alternance. On ne prend pas en compte ici les incitations à la création d'emplois dits "familiaux".

2. Le chiffre est de 558.887 personnes en 1994, soit 23,4%.

3. On sait que l'efficacité doit être rapportée à la complexité de leurs multiples objectifs, qu'il n'est pas possible de traiter ici.

4. *Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi*, 1987 ; Boltanski et Thévenot, 1988 ; Eymard-Duvernay, 1990.

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
Noisy-le-Grand Cedex
93166 Marne-la-Vallée
Téléphone 45-92-68-00
Télécopie 49-31-02-44

Directeur de publication : A. Fouquet
Responsable édition et presse : A. Azouvi
Rédacteur en chef : J.-C. Barbier
Maquette : M. Ferré
Imprimerie : ICEP
C.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : 245 - mai 1996