

La qualité de l'emploi et des organisations de travail, un facteur-clé de l'efficacité des politiques de l'emploi

Contribution au Projet « 2017 – 2027 » de France Stratégie : « Quels leviers pour l'emploi » ?

Rédacteur : Olivier Mériaux (Directeur Technique et Scientifique)

Résumé

Ainsi que le relève la note de France Stratégie « Quels leviers pour l'emploi ? », le fonctionnement du marché du travail français dans la dernière décennie cumule une faible performance en termes de créations d'emplois, un cloisonnement croissant entre des "segments" du marché du travail de plus en plus étanches et polarisés et une dégradation générale de la qualité de l'emploi, notamment pour ce qui concerne les critères liés aux conditions de travail.

Cette situation est relativement singulière en Europe et devrait fortement inciter à questionner la pertinence des options prises dans le "policy mix" des politiques en faveur de l'emploi. En particulier, elle devrait conduire à réviser à la hausse l'importance des différents facteurs qualitatifs liés aux organisations de travail et à la performance de ces organisations pour l'efficacité des politiques d'emploi (et pour la compétitivité durable des entreprises). De nombreuses observations empiriques sur des segments-clés des politiques de l'emploi montrent en effet que la mauvaise qualité des environnements de travail ou le défaut de prise en compte des conditions effectives du travail sont directement à l'origine d'une déperdition importante des ressources collectives consacrées à la régulation du marché du travail et au développement des compétences.

Introduction

« Améliorer le fonctionnement du marché du travail mais aussi la qualité de l'emploi » : la note de France Stratégie « Quels leviers pour l'emploi ? » pose ce double-objectif comme horizon possible pour les politiques de l'emploi de la décennie à venir. Une telle perspective est-elle réaliste, après plusieurs décennies ou « *l'ombre portée du chômage* », selon la formule de Françoise Piotet¹, a largement relégué la question de la qualité des emplois à l'arrière-plan de l'agenda politique, au profit d'une focalisation sur le seul versant quantitatif de la politique de l'emploi ?

L'adage selon lequel « mieux vaut un emploi de mauvaise qualité que pas d'emploi du tout » est peut-être valable pour un individu donné à un instant donné. En faire un principe de conception des politiques de l'emploi emporte les économies nationales sur la pente glissante de ce que les anglo-saxons nomment la « *low road* » : une économie jouant au moins en partie sa compétitivité sur le maintien d'importants segments de main d'œuvre faiblement qualifiée et faiblement rémunérée, dans un marché du travail fortement polarisé.

Cet « équilibre de bas niveau », qui est pourtant à l'opposé de la stratégie Europe 2020, trouve régulièrement un regain de crédibilité dans l'agenda politique, dès lors que l'on met l'accent (volontairement ou non) sur l'importance de la compétitivité par les coûts dans la concurrence internationale. Elle perd beaucoup de sa pertinence dès lors que l'on prend en compte une conception plus large de la compétitivité, en intégrant notamment les facteurs d'innovation ou de développement durable. De nombreuses études macro-économiques confirment ainsi le lien positif entre le taux d'emploi, la qualité de l'emploi et le maintien d'une économie durablement compétitive. A l'issue d'un vaste programme d'étude et de revue de littérature sur la qualité de l'emploi, l'OCDE peut ainsi affirmer que « *d'un pays à l'autre, rien ne laisse penser, à première vue, que l'amélioration de la qualité de l'emploi s'obtienne au prix d'une diminution du nombre d'emplois. Les pays qui obtiennent de bons résultats en termes de qualité de l'emploi, ont également tendance à être bien placés en termes de nombre d'emplois (mesurée par le taux d'emploi) et vice versa* »².

Les données de comparaison européenne mobilisées par la note de France Stratégie ont le mérite de clairement situer le degré de médiocrité des résultats obtenus par la France sur les deux tableaux. Elles étayaient un constat qui va largement à l'encontre des orientations données aux politiques de l'emploi de manière transpartisane ces dernières années : il n'y a pas d'arbitrage à opérer entre objectifs de quantité et de qualité dans le *policy mix* des politiques de l'emploi, pas de contradiction entre l'ambition de créer des emplois de qualité et amélioration du taux d'emploi.

¹ Piotet (F.), 2007, *Emploi et Travail, le grand écart*, Paris, Armand Colin.

² OCDE, *Perspectives de l'emploi 2014*

Mais il faut sans doute aller plus loin en affirmant que **le développement de la qualité des emplois est non seulement un objectif aussi légitime que l'amélioration du fonctionnement du marché du travail, mais la condition même de réalisation de cet objectif**. C'est ce que nous esquisserons dans cette brève contribution, en nous concentrant sur une dimension trop souvent oubliée de la qualité de l'emploi, celle de la qualité de l'environnement de travail (1). Des illustrations concrètes permettent d'étayer notre propos (2) et de dégager des recommandations pour la conception de politiques visant à améliorer le fonctionnement et la performance du marché du travail en agissant sur la qualité et l'efficacité des organisations de travail (3).

1. Qualité des emplois et performance des organisations de travail

La question de la définition et de la mesure de la qualité de l'emploi reste un sujet complexe, qui a fait l'objet de nombreux travaux académiques, en même temps que le débat se développait dans le champ politique, en particulier européen à partir de la fin des années 1990³. Parmi les différentes approches proposées (plus ou moins extensives), un « tronc commun » de 6 critères se dégage assez clairement :

- la santé, la sécurité au travail et les conditions de travail,
- les rémunérations,
- le temps de travail et la conciliation vie professionnelle/ vie familiale
- la sécurité de l'emploi et la protection sociale,
- le dialogue social et la représentation collective,
- la formation tout au long de la vie.

Dans ses travaux récents, l'OCDE regroupe ces critères sur « *trois dimensions objectives et mesurables, qui sont à la fois importantes du point de vue du bien être de l'individu au travail et pertinentes pour les politiques publiques* »⁴ : les rémunérations (niveau et distribution au sein de la population active), la sécurité sur le marché du travail (risque de perte d'emploi, indemnisation du chômage, chances de retour à l'emploi) et la « qualité de l'environnement du travail ».

Cette dernière dimension est la plus difficile à mesurer dans les enquêtes internationales, car elle recouvre des facteurs complexes relatifs au contenu et à la

³ cf. Guergoat-Larivière (M.), Marchand (O.), 2012, « Définition et mesure de la qualité de l'emploi : une illustration au prisme des comparaisons européennes », *Economie et statistique* N° 454, 23-42.

⁴ OCDE, 2016, « How good is your job ? Measuring and assessing job quality », <https://www.oecd.org/std/labour-stats/Job-quality-OECD.pdf>

nature du travail réalisé, aux conditions de travail et aux relations professionnelles. Pour autant, après des années de débat au sein des instances européennes, un cadre stabilisé d'indicateurs de la qualité de l'emploi existe désormais, qui permet de comparer les situations des pays⁵. Ces travaux démontrent que « *la qualité de l'emploi peut avoir un impact direct sur la productivité du travail et le taux d'activité, deux éléments cruciaux pour le succès de l'économie sociale de marché européenne* »⁶.

Dans la décennie à venir, de nombreux facteurs structurels, notamment ceux liés aux évolutions technologiques, ne vont faire que renforcer l'importance des paramètres liés aux conditions de travail et aux modes d'organisations de travail pour la performance des économies nationales. Les choix organisationnels — et notamment les équilibres qu'ils génèrent (ou pas) entre intensité du travail et capacités d'apprentissage, entre prescription et autonomie — sont plus que jamais déterminants pour la compétitivité des entreprises. De ce point de vue également, les entreprises françaises apparaissent dans une situation peu favorable dans les enquêtes comparatives, avec une proportion encore importante d'organisations tayloriennes ou traditionnelles (combinant faible autonomie et faible intensité)⁷.

2. Quand la qualité de l'emploi et des organisations de travail détermine la performance des politiques de l'emploi

Si l'impact de la qualité de l'emploi et des organisations de travail sur la performance économique est clairement établi par de nombreux travaux, son impact potentiel sur l'efficacité et l'efficience des politiques publiques d'emploi n'a pas fait l'objet des mêmes efforts d'investigation à grande échelle.

Pourtant, il est clair que dans le cas français, **la mauvaise qualité des environnements de travail ou le défaut de prise en compte des conditions effectives du travail sont directement à l'origine d'une déperdition importante des ressources collectives consacrées à la régulation du marché du travail et au développement des compétences**. Plusieurs exemples et illustrations peuvent ici être mobilisés, sur différentes composantes-clés des de l'action publique pour l'emploi:

- **Apprentissage** : L'exemple de l'apprentissage est sans doute le plus emblématique : alors que l'objectif de 500 000 contrats d'apprentissage reste hors de portée depuis des années, les taux de rupture et d'abandon se stabilisent à 30% tous secteurs confondus, et à près de 50% dans les métiers de l'hôtellerie et de la restauration⁸. Toutes les enquêtes montrent que le premier motif de rupture (pour 40% d'entre elles, selon une enquête du Cereq⁹) est un environnement de travail de mauvaise qualité. Les professions qui ont le plus investi dans la qualité des conditions de travail et de la

⁵ Elaboré par la Commission Européenne et la Commission de l'Emploi (EMCO) en 2013.

⁶ DG EMPL, 2015, « The future of work in Europe », *Employment and social development*

⁷ Idem.

⁸ 28 % des contrats d'apprentissage commencés en 2012-2013 ont été rompus avant leur terme théorique (DARES, <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2015-057.pdf>)

⁹ <http://www.cereq.fr/cereq/b272.pdf>

relation de travail voient d'ailleurs leurs résultats s'améliorer, à l'instar des métiers du bâtiment. L'intérêt des pouvoirs publics est donc d'encourager ces efforts, en inscrivant des objectifs d'amélioration de la qualité de l'environnement de travail dans la politique contractuelle de développement de l'apprentissage avec les organisations professionnelles.

- **Recrutement** : Au-delà du cas particulier du contrat d'apprentissage, la fréquence des ruptures de contrat de travail en CDI par démission avant la fin de la première année du contrat constitue généralement un bon indicateur de la qualité de l'emploi dans les secteurs concernés. Alors que 36% des CDI conclus en 2011 avaient été rompus dans les douze premiers mois suivant la signature (16% par démission, 12% par la fin de la période d'essai¹⁰), l'importance d'un turn-over constant dans certains secteurs en tension permanente représente un coût énorme, tant pour les entreprises que pour la collectivité lorsque le service public de l'emploi est mobilisé¹¹.

- **Maintien en emploi/ prévention de l'usure** : L'objectif quantitatif d'augmentation du taux d'emploi des seniors — l'une des composantes d'un marché de l'emploi performant et plus encore de la pérennisation des systèmes de retraite par répartition — confronte les entreprises à un défi de taille : prévenir l'usure professionnelle et favoriser un maintien durable en emploi. En la matière, des systèmes d'incitation / contraintes généraux (de type compte personnel de prévention de la pénibilité) ne peuvent se suffire à eux-mêmes. Sensibiliser les entreprises et construire des organisations de travail capables d'accueillir et maintenir en emploi une diversité de salariés quels que soient leur âge, leur genre et leur santé (handicapé, restriction d'aptitude, maladie chronique), nécessite des moyens d'accompagnement massifs, et surtout un effort de décloisonnement important des différents acteurs publics dans les champs connexes de l'emploi et de la santé au travail. L'opérationnalisation des orientations fixées par le 3^{ème} Plan Santé au Travail et la performance de son pilotage au plan national et régional constitueront un enjeu majeur de ce point de vue.

- **Contrats aidés** : La mobilisation massive des contrats aidés comme instrument privilégié de la politique de l'emploi a fait l'objet de critiques aussi régulières que la fréquence de ses « relances » volontaristes par les gouvernements successifs. Ont été en particulier souvent dénoncées la dérive « quantophrénique » du pilotage des moyens de cette politique et l'insuffisante prise en compte des facteurs qualitatifs dans la mise en relation entre les bénéficiaires et les employeurs ainsi que dans le suivi et l'accompagnement¹².

Or parmi les conditions qui font d'un contrat aidé un « contrat aidant » (qui améliore les chances d'un retour à l'emploi durable des bénéficiaires), la qualité de l'environnement et des relations de travail figurent en première ligne. Ainsi, une recherche-action conduite en 2012 et 2013 par la DGEFP et l'ANACT avait-elle permis de formuler des

¹⁰ <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2015-005.pdf>

¹¹ Rapportés aux quelques 3 millions de CDI signés en 2014, cela représente environ 1 million de recrutements infructueux chaque année. Sachant que pour l'entreprise le coût d'un recrutement raté évalué par différentes méthodes n'est jamais inférieur à 45 000 euros...

¹² Cf. le rapport de la Cour des Comptes de 2011, pp. 76 et suivantes : <https://www.ccomptes.fr/content/download/1732/17295/version/4/file/Contrats-aides-politique-de-lEmploi.pdf>

hypothèses sur les configurations organisationnelles les plus favorables à l'usage des contrats aidés dans le secteur non-marchand¹³. Ces configurations d'usage jouent à la fois sur les conditions du travail (exigences, conditions matérielles de travail, soutien organisationnel), sur la connaissance précise du travail réel dans les actes de mise en relation entre les personnes et les structures accueillantes et enfin sur la plasticité des organisations de travail, leur capacité à se transformer pour accueillir les bénéficiaires.

Cette étude mettait en évidence un nécessaire basculement pour aborder les questions d'insertion professionnelle : faire du travail – d'un travail qui a un contenu et du sens – le point nodal des processus d'insertion est une piste prometteuse au regard des limites auxquelles l'action publique est confrontée en termes de politiques d'insertion par les seuls dispositifs de formation ou d'accompagnement. La possibilité pour le salarié d'acquérir une expérience valorisable et transférable repose sur la qualité de l'organisation et de l'environnement de travail.

Cette piste est poursuivie aujourd'hui dans un dispositif expérimental piloté par la DGEFP avec l'appui de l'Anact. L'expérimentation « *contrats aidés – structures apprenantes* » (CASA) doit permettre d'affiner les critères utiles à caractériser un « environnement de travail de qualité ». Elle vise à repérer, évaluer *a priori* (comme *a posteriori*), voire à contribuer à l'aménagement de l'environnement de travail du titulaire en emploi (organisation et conditions de travail, intérêt du travail, etc.), et donc de se centrer davantage sur les propriétés du poste et de la « structure employeur » que sur les paramètres du contrat (durée, temps de travail, taux de prise en charge) qui constituent traditionnellement les premiers leviers mobilisés pour élever le niveau de « qualité » du dispositif. Les premiers résultats de cette expérimentation confortent l'hypothèse d'un lien positif entre l'efficacité des contrats aidés et la prise en compte des facteurs liés à l'environnement de travail.

Ces travaux tendent à révéler un gisement d'efficience dans l'ingénierie des politiques d'accompagnement vers l'emploi : **l'organisation du travail (son analyse, sa compréhension, son aménagement) constitue un « levier caché » d'efficacité et d'efficience. Encore faut-il pouvoir l'activer : question de moyens sans doute, mais surtout de capacité à hybrider les compétences « traditionnelles » des opérateurs du service public de l'emploi avec d'autres types d'expertise sur le travail**, aujourd'hui peu visibles et peu formalisées dans la boîte à outils des politiques publiques.

- **Formation continue** : le développement des compétences des salariés est sans nul doute un levier majeur pour un marché du travail plus performant, mais on sait combien le système français de formation professionnelle continue remplit mal cette fonction. De ce point de vue, la dernière réforme en date (ANI de décembre 2013) ambitionnait d'impulser un véritable changement de statut de la formation, en rompant avec une logique d'obligation subie *pour* en faire **un outil parmi d'autres au service du développement des compétences individuelles et collectives**. Cette ambition, couplée avec celle d'accroître l'accès à la formation des salariés des PME et TPE, **suppose d'introduire une diversification des supports formatifs, et en particulier**

¹³ Anact, 2013, *Conditions du travail et efficacité des contrats aidés dans le secteur non-marchand*, rapport de synthèse

une plus large exploitation des vertus potentiellement « apprenantes » du travail et de son organisation. On sait en effet que le modèle traditionnel du « stage de formation » calqué sur le modèle scolaire est à la fois un puissant vecteur de « l'effet Matthieu » (la formation en cours de vie active va aux salariés déjà bien formés) et un frein d'accès pour les salariés des TPE-PME (outre qu'il est en décalage complet avec les conditions d'apprentissage à l'ère du numérique).

Or développer et formaliser des actions de formation en situation de travail suppose une ingénierie pédagogique et de professionnalisation qui ne s'improvise pas. Le travail n'est pas mécaniquement apprenant : rendre le travail formateur implique de procéder à des aménagements organisationnels et managériaux conséquents.

Afin de mieux identifier les conditions de développement de ces Formations en Situation de Travail (FEST), la DGEFP et le COPANEF ont initié en 2015 une démarche expérimentale à laquelle le réseau Anact-Aract apporte son concours. Il s'agit, à partir d'un nombre de « cas » limité et explorés minutieusement, de repérer, analyser, et caractériser les conditions nécessaires à la mise en place de FEST, qui soient à la fois efficaces en termes de production de compétences, et susceptibles d'être reconnues comme de véritables actions de formation (conformes à l'état de la réglementation). Là encore, un enjeu important réside dans « l'équipement » des acteurs en charge de l'action publique et de ses relais. Favoriser l'émergence d'une offre d'accompagnement de qualité en direction des TPE-PME nécessitera de développer l'expertise de l'ensemble des acteurs en position d'accompagner la mise en œuvre de ces nouvelles pratiques formatives.

3. Faire évoluer le cadre de référence des politiques de l'emploi :

Ces différents exemples **d'imbrication entre les déterminants de la qualité des environnements de travail et de la performance des politiques d'emploi (et de développement des compétences)** nous incitent à souligner une série d'enseignements opérationnels pour la conception et la conduite de l'action publique :

- Pour soutenir la création d'emplois, l'appui aux entreprises s'est, ces dernières années, essentiellement centré sur la phase de recrutement. L'accompagnement a ainsi porté en priorité sur l'aide à la définition des profils de poste, au déroulement de la phase de recrutement proprement dite ou encore à l'accueil du nouvel embauché. Nécessaire, l'outillage sur ces questions demande cependant à être complété. Les expériences de terrain dans lesquelles est impliqué le réseau Anact-Aract montrent en effet que la capacité à créer des emplois de qualité se joue en complément via l'intégration dans la durée des salariés dans l'entreprise, la formation au poste de travail, les coopérations dans les équipes, l'amélioration de la qualité de vie au travail, la gestion de parcours professionnels, la capacité à manager en stimulant l'engagement...

- Plus largement, **une politique de l'emploi qui se limite à agir sur les ajustements du marché du travail et à créer des sphères d'emplois aidés sans prendre réellement en compte ce qui se passe dans les organisations du travail se condamne à l'inefficacité.** L'action publique et ses relais doivent impérativement « ouvrir la boîte noire de l'entreprise » pour agir sur les facteurs complexes liés à son organisation et à sa capacité à stimuler des compromis productifs entre qualité de l'emploi et performance économique. Or si le renforcement de l'employabilité est un objectif constant des politiques de l'emploi et de formation, celles-ci visent beaucoup moins le **renforcement de la capacité des employeurs (ce que l'on a parfois appelé « l'employeurabilité »)**¹⁴ à adapter et développer les emplois et les compétences de leurs salariés dans une visée d'anticipation, à mettre en place des organisations de travail performantes et inclusives, à développer des pratiques managériales favorisant l'engagement, l'autonomie et la créativité des salariés. L'appui à la structuration d'une politique de gestion des ressources humaines intégrant ces différents aspects constitue un facteur clé de création d'emplois durables dans les PME. Une telle structuration implique des évolutions des pratiques de management, notamment pour les plus petites entreprises dans lesquelles les compétences des employeurs relèvent souvent davantage de l'expertise ou du savoir-faire technique que des compétences de gestion du capital humain.
- Or ces sujets sont aujourd'hui traités par le système d'action publique français en ordre trop dispersé et de manière secondaire, le plus souvent dans des programmes d'aides au développement des entreprises avant tout centrés sur les problématiques technologiques, commerciales ou innovation, mais qui généralement relèguent les facteurs humains au second plan (cf. le programme usine du futur ou les plans « lean »). De ce point de vue, la France accuse un réel retard par rapport à ses voisins d'Europe du Nord, qui ont développé à grande échelle des programmes pour **promouvoir les innovations organisationnelles (« workplace innovation »)**¹⁵ et des environnements de travail alliant haute performance et qualité de vie au travail.
- Les illustrations précédentes fournissent également des indications sur des conditions d'efficacité des politiques de l'emploi qui trop souvent passent au second plan des priorités des décideurs. **L'adaptation du système d'acteurs institutionnels** pour produire une réponse publique intégrant davantage le

¹⁴ Concernant cette compétence d'employeur et la notion d'employeurabilité, voir Laurent Duclos et Jean-Yves Kerbourc'h (2006), Organisation du marché du travail et flexicurité à la française, Centre d'Analyse Stratégique, Rapport au Conseil d'Orientation pour l'Emploi, novembre 2006.

¹⁵ Dans une littérature abondante, voir en particulier : Eurofound (2015), *Third European Company Survey – Workplace innovation in European companies*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Pot, F.D. (2011): « Workplace innovation for better jobs and performance ». *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60 (4): 404-415. Ramstad, E. (2009a): « Promoting performance and the quality of working life simultaneously ». *International Journal of Productivity and Performance Management*, 58 (5): 423-436.

traitement des problématiques du marché du travail et celles des organisations du travail nécessite des évolutions profondes, dans un système encore trop cloisonné. Au-delà de la coordination inter-institutionnelle entre les différents financeurs et opérateurs (qui est certes en progrès), **des actions d'amélioration et de mise en cohérence des pratiques professionnelles entre opérateurs apparaissent impératives.** Or les moyens dédiés à la performance des « systèmes et structures des politiques de l'emploi » (pour reprendre la terminologie du FSE) sont limités et encore trop souvent axés sur le versant quantitatif du pilotage des politiques.

- Enfin, les quelques exemples précédents soulignent l'intérêt d'innover dans la conception et le pilotage des politiques publiques **en laissant plus de place des démarches d'expérimentations, pilotées dans un cadre partenarial ouvert, et permettant de développer des pratiques dérogeant au cadre réglementaire ou aux modes classiques de pilotage des politiques de l'emploi.** C'est à cette condition que de nouveaux leviers pour un marché du travail plus efficace pourront être identifiés et transformer le cadre de référence des politiques de l'emploi.