nº 25 – Automne 1997

LA REVUE DE L'IRES

Crise syndicale, renaissance européenne ?
Adelheid Hege

L'emploi commercial aux Etats-Unis et en France et les difficultés des comparaisons internationales
Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice

Problèmes de l'emploi au Brésil
Jorge Mattoso

Les sources de la performance : public et privé
Gilles Jeannot

La représenttion sociale territoriale, premier essai de mesure et d'évaluation
Hughes Blassel et Jean-Paul Jacquier

L'hétérogénéité des classes au collège : quels effets sur les acquisitions des élèves ?
Marie Duru-Bellat et Alain Mingat

IRES ■ Institut de Recherches Economiques et Sociales

Bureau

Président — Guy LE NEOUANNIC, FEN
Claude ALQUIER, CGT-FO
Jean-Pierre BOMPARD, CFDT
Bernard IBAL, CFTC
Roger PERROT, CFE-CGC
Chantal REY, CGT

Conseil d'administration

Neuf syndicalistes

Claude ALQUIER, Jean-Pierre BOMPARD, Bernard IBAL, Chantal REY, Guy LE NEOUANNIC, Roger PERROT, membres du Bureau.
Ainsi que Jean LECUIR, *CFDT*, Serge LEROUX, *CGT*, Jean LEFEBVRE, *CGT-FO*

Neuf personnalités scientifiques

Jeanine COHEN, *Chargée de recherche au CNRS*
Michel DELAPIERRE, *Chercheur à l'université de Paris X, Nanterre*
Gérard DEYGAS, *Directeur à la Banque de France*
Patrick FRIDENSON, *Directeur d'études à l'EHESS*
Gérard LAFAY, *Conseiller scientifique du Commissaire au Plan*
Yves LICHTENBERGER, *Professeur associé à l'université de Marne-la-Vallée*
Robert SALAIS, *Directeur de l'IRESCO*
José EZRATTY, *Commissariat à l'énérgie atomique*
Bernard TEYSSIÉ, *Professeur à l'université de Paris II*

Quatre représentants du Premier ministre

Jean-Michel CHARPIN, *Le Commissaire au Plan*
Michel DOLLÉ, *Rapporteur général du CSERC*
Michel GLAUDE, *Directeur des statistiques démographiques et sociales – INSEE*
Claude SEIBEL, *Directeur de la DARES, ministère du Travail*

Equipe IRES

Directeur

Jacques FREYSSINET, *Professeur de Sciences économiques à l'université de Paris I*

Directeurs adjoints

Maurice BRAUD, documentation
Serge DUFFIEUX, administration
Christian DUFOUR, recherche

Recherche

Lucy apROBERTS, Alexandre BILOUS, Pierre CONCIALDI, Christine DANIEL, Adelheid HEGE, Michel HUSSON, Florence LEFRESNE, Laurence LIZÉ, Udo REHFELDT, Sabine MONTAGNE, Jean-Marie PERNOT, Catherine SAUVIAT, Carole TUCHSZIRER, Catherine VINCENT

Allocataires de recherche

Christèle MEILLAND, Mouna VIPREY, Yannick FONDEUR

Documentation

Ginette AUFFRAY, Olivier BRETEL, Eric RENAUD

Secrétariat - Administration

Anne-Marie CARL, Lyubica CURICH, Monique JACQUIN, Christiane LALOUX, Carnita SABATER

nº 25 – automne 1997

LA REVUE DE L'IRES

Crise syndicale, renaissance européenne ?
Adelheid Hege

L'emploi commercial aux Etats-Unis et en France et les difficultés des comparaisons internationales
Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice

Problèmes de l'emploi au Brésil
Jorge Mattoso

Les sources de la performance : public et privé
Gilles Jeannot

La représenttion sociale territoriale, premier essai de mesure et d'évaluation
Hughes Blassel et Jean-Paul Jacquier

L'hétérogénéité des classes au collège : quels effets sur les acquisitions des élèves ?
Marie Duru-Bellat et Alain Mingat

IRES ■ Institut de Recherches Economiques et Sociales

SOMMAIRE

Revue de l'IRES n° 25 - automne 1997

Crise syndicale, renaissance européenne ? 5
Adelheid Hege

L'emploi commercial aux Etats-Unis et en France et les difficultés des comparaisons internationales 23
Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice

Problèmes de l'emploi au Brésil 51
Jorge Mattoso

Les sources de la performance : public et privé 67
Gilles Jeannot

La représentation sociale territoriale, premier essai de mesure et d'évaluation 89
Hughes Blassel et Jean-Paul Jacquier

L'hétérogénéité des classes au collège : quels effets sur les acquisitions des élèves ? 117
Marie Duru-Bellat et Alain Mingat

Résumés des articles – English Abstracts 145

IRES ■ Institut de Recherches Economiques et Sociales
16, Bd. du Mont d'Est - 93192 Noisy-le-Grand Cedex
Tél. : (33) 01 48 15 18 90 - Fax : (33) 01 48 15 19 18

Crise syndicale, renaissance européenne ?

Adelheid Hege *

L'Europe syndicale : sera ou ne sera pas ? Un débat d'experts important se développe à l'heure actuelle autour de ce sujet. Ce débat est, d'une part, marqué par une remarquable convergence des analyses. On peut, d'autre part, être frappé par le fait que cette convergence ne tient pas seulement à une même lecture – essentiellement sceptique – de l'existant. Elle réside aussi dans un pronostic largement confiant et optimiste quant au statut futur des organisations syndicales – intermédiatrices nécessaires et de ce fait durables, semble-t-il, au niveau national autant que (à l'avenir) européen.

Sur le chemin de l'Europe sociale, trois obstacles de taille s'érigent devant les organisations syndicales. D'abord, leurs statuts acquis, leurs poids social, leur capacité d'organisation et de mobilisation sont mis à rude épreuve dans la plupart des pays. Les structures d'action supranationale leur font ensuite largement défaut et l'avènement d'un système cohérent de négociation transnational est loin d'être en vue. Les contrastes entre les systèmes syndicaux nationaux s'avèrent enfin résistants, qui ne semblent pas vouloir céder la place à un mouvement d'harmonisation susceptible de faciliter la coordination des stratégies représentatives et négociatrices.

Je résumerai dans la première partie de cet article ce débat multinational « en demi-teintes » mené au milieu des années 1990. Je m'interrogerai ensuite de façon plus critique sur l'approche intellectuelle du phénomène qui conduit à passer du constat négatif au diagnostic (prudemment) positif. Il

* Chercheur à l'IRES.
Cet article a déjà été publié en langue anglaise dans la revue *Transfer*, European Review of Labour and Research de l'Institut syndical européen, vol. 3, n° 3, novembre 1997.

m'a semblé en effet à la relecture des pièces du dossier que, dans ce débat où tout semble avoir été dit, tout n'était pas dit. Le débat sur les évolutions futures du syndicalisme européen se développe autour de chocs exogènes menaçant les systèmes syndicaux (globalisation, flexibilisation, décentralisation, dérégulation, contraintes de compétition ...). La caducité des compromis de croissance, l'hétérogénéité croissante des salariats, l'érosion des arrangements néocorporatistes, l'individualisation de la demande sociale ... y figurent comme les facteurs d'explication privilégiés, en même temps que les ressorts *internes* de l'action syndicale sont, eux, remarquablement peu questionnés. Comment se construit et se reconstruit le fait représentatif ; d'où les syndicats tiennent-ils leur capacité d'action et d'adaptation qui éventuellement leur permet d'intégrer dans leurs stratégies la donne européenne ? Dans la deuxième partie de cet article je développerai l'hypothèse qu'il est possible de reconstruire la question de l'avenir européen des syndicats, en suivant la piste des expressions concrètes du rapport difficile, fragile, complexe et hautement dialectique des syndicats avec leurs bases.

Un débat en demi-teintes

Peu d'auteurs intervenant dans le débat sur l'européanisation des relations professionnelles se qualifieraient d'« euro-pessimistes ». Pour qui appelle de ses vœux une Europe syndicale vivante et performante, leur bilan ne doit pas moins paraître lourd et accablant.

Effritement du pouvoir syndical national

« Les syndicats se trouvent dans une phase très critique de leur existence » (Leisink et al. 1996, 2-3) : nombre d'observateurs du syndicalisme international (ou européen) se retrouvent derrière cette affirmation. Les changements intervenus dans l'environnement économique, social, politique etc. durant les décennies 1980-90 ont fragilisé la capacité d'intervention des organisations syndicales nationales. La perte d'influence, à l'évidence, nuit à la capacité organisationnelle de l'acteur syndical : l'incapacité à peser réellement sur l'évolution des salaires et des conditions de travail « va contribuer à limiter l'utilité des syndicats pour leurs membres, et affaiblir l'incitation à se syndiquer ou à rester syndiqué » (Reder et Ulman 1993, 39). Aux prises avec des pouvoirs politiques et des interlocuteurs patronaux plus réticents et parfois hostiles, les syndicats doivent aussi composer avec des bases plus éclatées qui ont cessé d'être « potentiellement au moins assez homogènes pour être représentées par de grands syndicats centralisés » (Streeck 1993, 84). « Dans la plupart des pays, la prétention des syndicats à parler au nom d'une population salariée étendue est contestée » (Hyman 1994, 10).

La question de l'utilité même des syndicats se trouve dès lors posée. « Le besoin du syndicalisme en tant que mouvement social est – explicitement ou implicitement – remis en question » (Leisink et al. 1996, 3). Des doutes se font jour sur « la capacité des mouvements syndicaux à agir sur la construction sociale et politique des solidarités » (Regini 1992, 13). « Les dernières années du vingtième siècle ouvrent une période de nouvelles incertitudes concernant la 'mission' des syndicats » note Richard Hyman (1996, 53). Les organisations doivent-elles changer d'identité pour perdurer : « Est-ce que les syndicats peuvent encore se prévaloir d'une identité comme organisation collective des producteurs, ou est-ce qu'ils doivent redéfinir leur rôle en tenant compte de l'individualisme et du consumérisme ? » (ibid., 54). Dans un environnement sombre et essentiellement menaçant, il semble hasardeux de se fier aux statuts acquis : « Les syndicats peuvent survivre en tant qu'organisations formellement puissantes, mais cela ne signifie pas nécessairement que leur rôle dans la définition des relations sociales modernes correspondra à leur force formelle » (Vilrokx 1996, 33).

Comment les syndicats peuvent-ils agir sinon réagir face à des évolutions hostiles et qu'ils maîtrisent mal ? « La question est de savoir comment des acteurs représentatifs en place aujourd'hui (tels que les syndicats) pourront s'adapter ou innover en vue de rester en place demain » (Vilrokx 1996, 34). La fuite en avant s'impose quasiment d'elle-même : la globalisation économique, l'unification des marchés accentuent « le besoin d'une coordination internationale de l'action syndicale » (Leisink et al., 26). « L'unification européenne donne à la modernisation syndicale une urgence supplémentaire. Mais cette modernisation reste à faire » (Zoll 1994, 69) – en même temps que les instruments d'action des syndicats sur la scène européenne s'avèrent eux-mêmes largement déficients.

Les incertitudes de la lutte syndicale européenne

S'il existe l'amorce d'une dynamique syndicale européenne, celle-ci est extraordinairement lente à devenir sensible, voire à peser dans le débat social européen. Théoriquement, l'Europe aurait pu constituer un laboratoire formidable de construction « à froid » d'un arrangement néo-corporatiste. La réalité vient démentir « le présupposé implicite selon lequel, dans un système d'économies interdépendantes, la centralisation des politiques de défense des intérêts de groupes constitue toujours et incontestablement la solution supérieure aux stratégies nationales ou sub-nationales traditionnelles » (Streeck et Schmitter 1992, 207). Toute velléité de « centralisation de la capacité de régulation » est condamnée dès lors qu'il manque des organisations non seulement capables mais aussi motivées « pour prendre des engagements contraignants au niveau central ». Aussi le niveau européen de-

vait-il rester l'une de ces « arènes politiques où la non décision prévaut sur la décision » (ibid., 208).

Passant en revue dialogue social, organisation syndicale supranationale, comités d'entreprise européens, négociation collective sectorielle au niveau européen ..., les observateurs internationaux tirent un bilan essentiellement sceptique. « Le dialogue social a apporté peu de choses ... si ce n'est des exigences importantes à l'égard du syndicalisme européen et de ses ressources » (Hyman 1997). Certes, il a donné vie à de nouvelles institutions. « De l'autre côté le dialogue n'a guère dépassé le stade des projets et de quelques prises de positions communes ; il a eu peu d'effets sur les relations professionnelles dans les pays membres » (Mesch 1995, 44). La faiblesse de la CES illustre à elle seule l'incapacité du mouvement syndical international à trouver une réponse efficace au processus d'internationalisation (Leisink et al. 1996, 13). La Confédération européenne des syndicats reste handicapée par l'hétérogénéité de ses membres. « Etant donnée la diversité des intérêts, les revendications doivent remplir un rôle d'unification, et elles ne peuvent que rester très générales » (Goetschy 1996, 255) ; « la coordination des stratégies syndicales nationales est restée minimaliste et plutôt insatisfaisante » (ibid., 258). Des changements rapides ne sont guère attendus. « On peut pratiquement exclure que les organisations professionnelles européennes obtiennent cette capacité de contrôle autrement que par la dévolution externe d'un droit de sanction qui en fin de compte ne peut leur venir que de l'Etat » (Traxler et Schmitter 1995, 243). « L'absence d'une capacité d'intervention de la part d'un Etat supranational signifie que les syndicats ne peuvent pas compter sur un soutien supranational à l'organisation dont ils ont un besoin urgent » (Streeck 1996, 65).

L'institution des comités d'entreprise européens représente pour les experts-observateurs un acquis prometteur, à l'effet limité. S'il existe, à l'évidence, « un besoin de savoir comment on peut renforcer la coordination ou la négociation internationales ... la directive sur les comités d'entreprise européens est d'une utilité faible à cet égard » (Leisink et al., 27) « L'idée que les comités d'entreprise européens puissent préfigurer la négociation collective transnationale est abusive » (Hyman 1997). « Même dans les comités européens les représentants des salariés tendent à agir d'abord comme défenseurs d'intérêts locaux » (Schulten 1996, 308). L'intérêt réside pour l'instant essentiellement dans l'accumulation d'expériences pratiques. « Les comités européens pourraient être importants parce qu'ils forment une petite troupe de représentants des salariés engagés dans les relations professionnelles transnationales. Ils vont apporter une dimension pratique précieuse à la comparaison internationale des relations professionnelles en Europe, à travers des effets d'apprentissage et de recherche des solutions les plus adaptées » (Visser 1996, 39).

Si la négociation collective proprement européenne semble pour l'instant relever de l'utopie, la coordination des stratégies contractuelles – que nombre d'auteurs appellent de leur vœux – bute elle aussi contre des obstacles de taille. Baumann et al. (1997) les suivent à la trace pour le secteur du bâtiment. « La diversité des syndicats rend difficile leur coopération aussi bien au niveau national qu'international ... Le taux de syndicalisation dans le bâtiment qui oscille de près de 100 % à 10 % soulèvera des problèmes nombreux dans le processus d'harmonisation des conditions de travail. ... Il en découle une inégalité dans la capacité de représentation des syndicats, qui aura des conséquences sur une politique denégociation européenne » (ibid., 138). La coordination des politiques de négociation et *a fortiori* la construction de structures communes demandent l'abandon au moins partiel de compétences régulatrices nationales. « C'est un problème particulier pour les syndicats nationaux qui pourraient penser qu'ils peuvent obtenir plus pour leurs membres par leurs compétences acquises au niveau national » (Armingeon 1991, 377). Ce calcul stratégique peut expliquer pourquoi, « à de rares exceptions près, les syndicats européens n'ont pas fait beaucoup d'efforts pour promouvoir une négociation internationale. La raison principale de ce manque réside peut-être dans le caractère tenace des institutions syndicales nationales » (Reder et Ulman 1993, 39). Les réticences et résistances patronales face à la négociation européenne (ibid.) ne sont donc pas le seul facteur explicatif du démarrage incertain du processus contractuel. De la même façon, une responsabilité seulement partielle peut être imputée à la quasi-inexistence d'un « Etat européen avec sa propre dynamique démocratique » (Visser 1996, 37), et donc au contexte défavorable à une « alliance Etat-syndicat » nécessaire à la création d'institutions supranationales fortes.

L'improbable convergence

La diversité persistante des formes nationales de négociation et d'échange ne facilite pas, à l'évidence, la coordination des stratégies contractuelles. Si l'on pouvait penser il y a une dizaine d'années encore que les changements externes viendraient favoriser l'harmonisation des structures représentatives, l'idée d'un patchwork durable de systèmes de relations professionnelles dissemblables gagne du terrain. La convergence ne semble pas (plus ?) considérée comme le sous-produit nécessaire et inéluctable de la globalisation économique et du déplacement des centres de décision économiques et politiques (Leisink et al. 1996, 18). « Il est possible que les tendances vers l'intégration économique conduisent non pas à un système de relations professionnelles européennes intégré, mais à des conflits internes que les différents systèmes régleront sur des modes différents ; la conséquence en sera peut-être une diversité maintenue sinon accrue » (Baldry

1994, 99). Nombre d'observations très concordantes sont formulées : « Il est frappant de constater ... que les efforts d'adaptation des systèmes nationaux des relations professionnelles divergent extraordinairement. Des problèmes fondamentalement identiques sont traités selon des approches hautement différenciées (Mesch 1995, 43). Wolfgang Streeck (1993, 85) observe, en face de « capacités d'action étatique déclinantes, de structures sociales plus complexes, et d'une organisation productive post-fordiste (...), un degré inhabituel de diversité, tant au sein des systèmes qu'entre eux, et qui, apparemment, va croissant ». La lecture de Ferner et Hyman (1992, XVII) pointe la même résistance des dynamiques historiques acquises. « L'histoire que révèle notre recherche n'est pas seulement celle de tendances communes, mais aussi celle d'une diversité et d'une hétérogénéité maintenues et parfois accrues des modèles nationaux ». La question est de savoir « comment nous pouvons expliquer une diversité nationale persistante face à des pressions transnationales vers la convergence ». Klaus Armingeon (1994, 164) met en garde les « optimistes » de la convergence : « Compter sur les logiques fonctionnelles pour atteindre la convergence revient à ignorer la résistance des institutions nationales (i.e. les règles et les organisations). La théorie comme la pratique plaident pour une résistance de long terme des systèmes nationaux de relations professionnelles aux pressions à l'adaptation, même si ces dernières se renforcent ». Pour d'autres auteurs encore (Traxler et Schmitter 1995, 250) rien ne plaide « pour une convergence vers la dissolution des relations professionnelles, mais tout pour un aiguisement de la divergence observée jusqu'à aujourd'hui » ; dans ce mouvement, Traxler et Schmitter donnent gagnants les « systèmes de relations professionnelles corporatistes cohérents » contre ceux « avec des compromis dysfonctionnels » pour lesquels ils prédisent « une pression croissante vers la dérégulation » (ibid., 251).

Du constat pessimiste au scénario optimiste ?

Un lecteur imaginaire peu familier du débat pourrait s'étonner de constater que ce long inventaire des lacunes flagrantes et des événements absents puisse aboutir à des conclusions à la tonalité plutôt optimiste. *A priori* rien ne semble, au vu des connaissances présentées et étayées, permettre de trancher la question de l'avenir syndical. Des deux scénarios en concurrence – la profondeur de la crise syndicale interdisant aux syndicats de s'affirmer comme acteurs de poids sur la scène européenne, le défi européen lui-même contribuant à leur déstructuration ; le niveau européen offrant au syndicalisme un nouvel espace de légitimation, l'aidant à retrouver « la capacité stratégique d'influencer son propre devenir » (Hyman 1997) – le premier semble s'appuyer sur au moins autant de pièces à conviction que le

second ; mais c'est ce dernier qui semble avoir les faveurs de la plupart des observateurs.

Trois types d'arguments sont avancés pour prédire, en toute prudence, un avenir au syndicalisme européen. Premièrement, et un peu paradoxalement (Hyman 1997), la gravité même des problèmes, des menaces et des risques de fragmentation (Traxler et Schmitter 1995) pourrait sortir le syndicalisme transnational de sa période de latence et le pousser vers l'offensive. Deuxièmement, l'ancienneté du phénomène syndical, la place historique acquise (Armingeon 1994), pourrait elle aussi venir à son secours ; les syndicats pourraient retrouver en capacité de résistance (et en inertie institutionnelle) ce qui éventuellement leur manque en souplesse et réactivité spontanée (Reder et Ulman 1993). Troisièmement, on peut voir dans la mission syndicale une dynamique socialement « nécessaire », qui consiste « à apporter une note de justice et de régulation dans une économie de marché que n'interpelle plus aucune alternative » (Turner 1996, 339). Le syndicalisme européen trouverait donc dans sa fonction d'intermédiation et de régulation sociale son alliée la plus sûre qui lui offrirait protection et pérennité. Historiquement reconnu, institutionnellement (encore) consolidé, ce rôle autoriserait – malgré tout – les syndicats à envisager avec une certaine sérénité la perspective de leur mue européenne.

Evolution du syndicalisme, légitimité d'acteur et logique de représentation

Une vision fonctionnaliste de l'univers syndical

Cette approche quelque peu fonctionnaliste de la question de l'européanisation des relations professionnelles agit, dans l'analyse, comme un filtre puissant. Elle conduit à s'intéresser de près à la *capacité institutionnelle* des organisations syndicales et à laisser relativement dans l'ombre l'interrogation sur leur *capacité représentative*. Cette dernière dimension n'est certes pas absente du débat ; mais on peut noter qu'elle occupe une place très variable selon le type de questions adressées au syndicalisme européen

– l'interrogation sur la représentativité des organisations syndicales intervient directement dans le diagnostic de « crise syndicale » ; déclin de la syndicalisation, inertie de la sociologie des représentants, modernisation manquée des stratégies revendicatives, difficultés croissantes de l'agrégation des intérêts ... sont parmi les facteurs les plus cités ;

– elle reste largement au stade de l'évocation de principe dès lors que l'interrogation porte sur l'émergence hésitante de structures supranationales. L'attention est alors attirée sur la faible implication des bases syndicales dans la construction de l'Europe syndicale en même temps qu'est soulignée la nécessité pour les organisations syndicales de pouvoir solliciter l'appui

direct de leurs adhérents si vraiment elles veulent s'affirmer comme acteurs de plein droit sur la scène supranationale (P. Héritier 1996, Hyman 1996, Turner 1996) ;

– l'interrogation sur la nature représentative des syndicats est enfin bannie du débat concernant la convergence/divergence des systèmes nationaux de relations professionnelles. Ce débat reste presque exclusivement centré sur le jeu institutionnalisé entre les acteurs en présence.

On pourrait voir dans la lecture *sélective* du phénomène de la « représentation » une lacune importante de l'analyse consacrée à l'européanisation des relations professionnelles. Cette lecture tend à figer le fait représentatif qui est abordé essentiellement à travers ses dimensions historique et institutionnelle. Puisque les batailles historiques pour la reconnaissance du fait syndical se sont soldées dans les pays européens par la reconnaissance (légale, conventionnelle, coutumière ...) des droits des représentants collectifs des salariés ; puisque l'institutionnalisation des droits vaut reconnaissance de représentativité : à quoi bon pousser plus loin le questionnement sur les modes de (re)construction du lien représentatif entre les représentants et les représentés ? Cette approche de la question, toutefois, n'est pas sans failles. Elle conduit à dissocier et à fragmenter les interrogations sur l'avenir syndical et, ce faisant, à perdre la trace des rapports plus globaux dans lesquels elles s'inscrivent.

Deux types de questions sont ainsi juxtaposés. Un premier ensemble de questions porte sur la qualité et la rationalité des édifices institutionnels ces assemblages sont-ils viables, résisteront-ils aux chocs exogènes ; quelles adaptations devront-ils subir, quelles stratégies d'acteur accueillir, quels compléments supranationaux intégrer (et sur la base de quelles alliances), pour que la voix collective du salariat continue de peser dans les arbitrages effectués aux différents niveaux de la vie économique et sociale, au tournant du siècle et au-delà ? Un second faisceau de questions concerne la capacité des organisations syndicales d'agréger les intérêts exprimés par leurs membres réels et potentiels. Les syndicats sont-ils suffisamment équipés, préparés, « modernisés » pour prendre en compte, pour anticiper et traduire la multiplicité des demandes liées au statut de salarié(e) au sein d'un monde de travail sur lequel pèsent des contraintes lourdes ?

Il me semble que l'approche normative et parcellisée du problème – les syndicats, face aux contraintes externes, ont-ils les *bonnes* structures, les *bonnes* alliances, proposent-ils les *bonnes* réponses aux demandes des membres – brouille singulièrement la réponse à une question que la perspective européenne repose avec une acuité toute nouvelle : sur quoi se fonde, comment se construit, le statut d'acteur des organisations syndicales ? De ce point de vue l'analyse « fonctionnaliste » pose doublement problème. D'une part parce que la référence aux droits institutionnels acquis

vaut souvent explication de la capacité d'agir et stratégique de l'acteur syndical. Mais il est banal de constater que les institutions peuvent tourner à vide, et que des droits institutionnels puissants ne s'accompagnent pas toujours d'une capacité stratégique tout aussi confirmée. Cette approche laisse aussi insatisfaite par l'hésitation qu'elle entretient sur le rôle de la base syndicale dans la construction du statut d'acteur. Le statut d'acteur semble acquis à l'organisation à la fois sans, et avec l'aide de sa base. Tantôt la base syndiquée s'efface devant les prérogatives institutionnelles dont les syndicats sont investis et qui semblent les laisser potentiellement libres de leurs stratégies et de leurs alliances ; tantôt les organisations se trouvent directement contraintes par les possibilités de sanction de leurs bases. En choisissant la contestation ouverte ou le départ silencieux, les adhérents peuvent ébranler le statut de leur organisation fondée sur une présomption de représentativité large.

Il semble donc urgent de réconcilier les faces disjointes et de reprendre l'enquête sur les ressorts fondateurs de la capacité d'action syndicale. Plutôt que de braquer les projecteurs sur les institutions et leurs potentialités, plaçons au commencement de l'histoire la capacité représentative des syndicats. Sans capacité représentative, pas de capacité stratégique, pas de capacité d'adaptation de long terme, pas de perspective syndicale européenne viable. Le changement de perspective n'inverse pas, évidemment, l'analyse des facteurs exogènes qui constituent, au mieux, un défi et, au pire, une menace de déstructuration sérieuse pour les organisations syndicales. Cette approche renvoie les syndicats à leurs propres lois de fonctionnement et cherche à mesurer leurs perspectives d'évolution à cette aune. Les quelques thèses qui suivent s'appuient sur des observations issues de la comparaison internationale (Hege et Dufour, 1992, 1994, 1995) ; elles invitent surtout à sortir de son oubli relatif une question qui mériterait des investigations plus approfondies.

Pas de capacité stratégique sans représentativité

C'est un truisme que de constater que la légitimité première des syndicats leur vient de leur capacité de représenter des salariés qui de leur côté se reconnaissent dans (l'action de) leurs représentants, de sorte que le monde extérieur – employeurs, législateurs, société civile ... – soit amené à prendre acte de ce lien fondateur. Cette affirmation très générale a des implications théoriques pour le débat qui nous intéresse ici, et soulève un certain nombre de questions.

Premièrement, elle subordonne le jeu institutionnel à une condition de représentativité effective. Elle indique que seuls des acteurs « représentatifs » sont capables d'investir efficacement et durablement les structures mises en place par les législations et coutumes nationales et peut-être, à l'ave-

nir, européennes. Les droits de négociation, de représentation, de consultation, de reconnaissance du statut syndical ... peuvent être des appuis importants pour les acteurs déjà consolidés ; ils ne sont guère par eux-mêmes en mesure de transformer en acteurs légitimes et forts les collectifs de représentants isolés de leurs bases.

Deuxièmement, la « capacité de représenter » est, pour les syndicats, un objet à (re)conquérir et non pas un acquis dont ils disposeraient une fois pour toutes. On a bien affaire à un processus, et non pas à une vertu congénitale. La question de savoir sur quelles bases se reconstruit le lien représentatif est alors centrale. Car il se pourrait bien que la qualité (nous pourrions aussi dire : la force morale) du lien entre les représentants et les représentés soit plus décisive pour la survie du syndicalisme que la fonction de régulation sociale qui est confiée aux organisations syndicales dans les sociétés contemporaines. Pour que la fonction d'intermédiation puisse jouer, elle doit tout d'abord trouver l'adhésion (toujours renouvelée) des représentés : les organisations syndicales ne peuvent guère échapper à cette vérité banale.

Troisièmement, la représentativité réclame des épreuves de vérité. Permanents syndicaux et représentants sur les lieux de travail attestent leur capacité de représentation non seulement à travers l'efficacité négociatrice, la pertinence de la rhétorique revendicative, l'aisance dans l'analyse économique ... L'observation des situations nationales et même (au stade d'ébauche) européenne (Vilvoorde) suggère fortement que la capacité de mobilisation reste un élément indispensable dans la construction d'une représentation ayant voix au chapitre dans les arbitrages sociaux. Le conflit collectif semble bien être le moment de vérification devant des tiers de la force du lien représentatif. Quand la base représentée (dans certaines conditions) passe collectivement à l'action (faisant preuve de cette « volonté d'agir » décrite par Offe et Wiesenthal comme l'un des ressorts essentiels au fonctionnement syndical) ; quand les syndicats montrent que leur mandat est bien de représenter le salariat et non pas d'assumer une fonction de dialogue ou de concertation sociale quelconque, représentants et représentés rappellent au bon souvenir de la société les fondements mêmes de leur regroupement. Qu'ils portent sur la protection sociale, sur les menaces de licenciements et de délocalisation ou de manière plus classique sur les augmentations salariales, les conflits menés dans les dernières années pourraient indiquer que l'identité syndicale et salariale continue de s'alimenter d'une certaine vision du statut de salarié (*IRES Chronique Internationale* 1995) : celle qui à la fois prend acte de, et refuse d'admettre une fois pour toutes, l'inégale répartition dans nos sociétés des pouvoirs de décision quant à l'utilisation et à la récompense du travail salarié.

En même temps, la comparaison internationale souligne avec force l'absence de toute mesure universelle de « représentativité ». Car il faut bien

constater que ni les taux de syndicalisation, ni les courbes de la conflictualité, ni les statistiques des accords collectifs signés en bonne et due forme ne renseignent sur la qualité du lien représentatif de l'un et l'autre côté des Alpes, de la Manche et du Rhin. Plus que les institutions elles-mêmes, les « coutumes » dont elles s'entourent sont une source d'étonnement durable pour les acteurs et observateurs étrangers. Quand les mineurs allemands en colère menaçaient en mars 1997 d'envahir les quartiers gouvernementaux, ils se sont assurés auparavant que leurs motos étaient bien stationnées dans les emplacements autorisés (Hege 1997). Quand les vagues de grèves dans le secteur public français ont poussé fin 1995 sur les pavés une masse paisible de salariés du privé [1], les observateurs étrangers devaient se demander comment des syndicats aussi petits pouvaient bien produire des grèves aussi grandes (Tixier et Bornstein 1998), apparemment bien comprises par des légions de salariés non syndiqués.

Les rencontres qui vont s'intensifiant entre représentants des pays européens dans le cadre notamment des conseils d'entreprise européens renseignent sur la diversité en même temps que sur la vitalité et la ténacité des perceptions nationales du fait syndical. Aux yeux de délégués français, la souplesse britannique à l'égard du rituel d'élection des *shop stewards* paraît bien étrange en même temps que le mystère d'un taux de syndicalisation de 100 % dans nombre de secteurs ouvriers britanniques reste entier (après l'abolition du *closed shop* autorisant une contrainte de syndicalisation à l'embauche). Il faut avoir côtoyé de près les *Betriebsräte* allemands [2] pour comprendre que le terme de « coopération » cher à la loi et aux acteurs, est un synonyme et non pas un antonyme du terme de négociation ; pour nombre de représentants et de directions allemandes capacité de mobilisation et capacité de négociation sont les deux faces d'un seul et même pouvoir représentatif – vérité tellement basique dans les systèmes de représentation consolidés que l'on n'en parle même pas (Dufour et Hege 1993). Ces spécificités à l'évidence ne démentent pas notre thèse initiale selon laquelle la capacité stratégique des syndicats présuppose la représentativité à l'égard de leurs bases. Elles montrent simplement que les traductions concrètes de la règle générale sont multiples et variées, qu'elles traduisent sans doute (aussi) les regards particuliers des sociétés sur le phénomène représentatif dans le domaine du travail, et que l'uniformité en la matière est une perspective plutôt surréaliste, à court et moyen terme tout au moins.

1. Privée de transports publics mais investissant la rue aussi (occasionnellement) en tant que manifestants.
2. Elus des conseils d'établissement.

Le lien représentatif, plus dialectique qu'il n'y paraît

Il nous faut maintenant retourner sur une question clé de l'analyse de la représentation. Comment la représentativité vient-elle aux représentants ? Sur quelles bases se reconstruit le lien représentatif ? Nous supposons généralement que les syndicats ont pour fonction de représenter les *intérêts* de leurs membres ; mieux ils s'affranchissent de cette tâche, plus ils sont susceptibles d'être reconnus par leurs adhérents, plus ils sont réellement représentatifs.

Le débat sur le syndicalisme depuis ses origines souligne à la fois la nécessité et la complexité des processus d'agrégation d'intérêts par nature hétérogènes. Le seul statut de salarié, à l'évidence, ne suffit pas à créer des liens de solidarité infranchissables ; déjà les Webb (1897) voyaient dans les écarts – matériels, identitaires – entre les groupes professionnels une difficulté congénitale de l'action syndicale. La thèse de l'hétérogénéité croissante des salariats gagne encore du terrain dans le débat actuel qui insiste sur l'éclatement des statuts professionnels, sur l'accentuation des inégalités face à l'emploi, sur la diversification et l'individualisation des aspirations, sur la fragilisation du lien social et des solidarités professionnelles, sur les phénomènes d'exclusion sexuelle ... Même si la nouveauté de ces phénomènes n'est pas évidente dans tous les cas, force est de constater que les « contradictions au sein du salariat » sont potentiellement illimitées. Elles ont trait aux contenus aussi bien qu'aux temporalités dans lesquels s'inscrivent les intérêts à représenter. Elles sont liées au caractère fluctuant des intérêts, déjà souligné par Emile Durkheim : « L'intérêt est, en effet, ce qu'il y a de moins constant au monde. Aujourd'hui, il m'est utile de m'unir à vous ; demain, la même raison fera de moi votre ennemi » (1893, éd.1991, 181). La conclusion de Durkheim est sans appel : « Une telle cause ne peut donc donner naissance qu'à des rapprochements passagers et à des associations d'un jour » (ibid.). La représentativité syndicale, une chimère ? Plus encore dans la perspective d'un syndicalisme européen ?

Je pense que le dilemme ne peut être résolu si nous traitons les intérêts à représenter comme des données objectives dont la sélection et l'agrégation (dans l'intérêt du plus grand nombre voire de la société toute entière) fonderaient la fonction première des organisations syndicales. Peut-être faut-il voir dans cette approche un point aveugle de la comparaison internationale il ressort bien d'un très grand nombre d'études et de monographies nationales consacrées à l'histoire et la sociologie des systèmes syndicaux que la survie du syndicalisme est (aussi, avant tout ?) intimement liée à sa capacité de recréer et de reconfirmer des *identités collectives*. La question n'est donc pas seulement de savoir comme des intérêts hétérogènes et potentiellement contradictoires peuvent être réconciliés, dans un souci de démocratie syndicale autant que de préservation du pouvoir stratégique des organisations

syndicales. Une interrogation tout aussi importante concerne les capacités de construction identitaire en présence.

Les représentants syndicaux ne représentent pas des intérêts tout court ; ils représentent des intérêts jugés ou proclamés dignes d'être représentés. La différence recouvre plus qu'une nuance. D'une part, les représentants dépendent de la demande qui, explicitement ou implicitement leur est adressée par une base réelle et potentielle – sans demande représentative, pas de représentation. D'autre part, les représentés dépendent de leurs représentants pour exprimer à l'égard des tiers, et de façon plus que sporadique, l'identité du collectif – sans nomination de « porte-paroles », pas d'expression du groupe en tant que groupe, pas de traduction des « intérêts » ni des identités. Le mandat de représentation implique une contrainte de fidélité des représentants à l'égard de leurs mandants ; ils ne peuvent impunément sur longue période mettre au second plan la demande du groupe en faveur d'intérêts dits « supérieurs ». En même temps ce mandat n'est sans doute « efficace » que quand il parvient en même temps à consolider l'identité du collectif représenté. Les représentants ont une certaine autonomie à sélectionner parmi les identités potentielles et les « intérêts » en concurrence ceux qu'ils estiment les plus importants ; c'est d'ailleurs généralement en fonction d'identités considérées comme pertinentes (que ce soit l'âge, la qualification ou le sexe ...) qu'ils ont eux-mêmes été sélectionnés. On pourrait dire que, si le groupe crée la représentation, la représentation crée aussi le groupe.

L'exclusion de certaines identités potentielles fait ainsi partie du jeu, puisqu'elle renforce la cohésion des groupes à représenter autour d'identités maîtresses. Il en va ainsi, par exemple, de la distinction sexuelle dans la vie représentative. Nombre d'acteurs et d'observateurs soulignent la sous-représentation des femmes dans les corps de représentants, qui conduit à ce que les aspirations des salariés femmes soient moins bien prises en compte que celles de leurs collègues masculins. Il est peut-être tout aussi important de souligner que le domaine de la représentation professionnelle ne reconnaît pas aux deux sexes les mêmes capacités représentatives. Si l'un représente potentiellement tout le salariat, indépendamment et au-delà des distinctions sexuelles, l'autre se voit reconnaître une représentativité plus sélective, qui le renvoie largement à un rôle de représentation du « deuxième sexe » (la formule de Simone de Beauvoir reste pertinente). Il n'est pas rare par exemple de rencontrer dans des établissements très féminisés des collectifs de représentants très masculins, surtout dans les rôles dirigeants, alors que la constellation inverse reste pour l'instant invraisemblable – tout au moins là où le pouvoir représentatif est consolidé et les identités salariales sont fortement affirmées (Dufour et Hege 1993). Du point de vue de la construction identitaire il est intéressant de noter que le principe d'exclusion peut être relevé sans que le constat porte réellement à conséquence (F. Héritier 1996). L'ab-

sence des femmes peut être déplorée sans que la présence des hommes ne donne lieu à analyse ni à interrogation.

Dans une perspective européenne, la nature profondément dialectique du lien représentatif a plusieurs implications. D'une part, cette observation suggère qu'il n'est guère possible de créer une représentation « représentative » à partir d'objectifs de solidarité abstraits, et fusent-ils des plus nobles, ou des plus (économiquement, socialement) souhaitables. Le pouvoir représentatif n'est qu'en partie du côté des représentants ; les représentés détiennent l'autre part de vérité. Ceci ne veut pas dire que les identités soient immuables ni que les représentants soient dépourvus de possibilités d'action novatrice. Mais comme les représentés ils sont « enracinés » dans des références communautaires que l'on peut imaginer d'autant plus tenaces qu'elles transcendent souvent le domaine du rapport salarial, et renvoient à la pensée de l'organisation sociale dans sa globalité.

D'autre part, l'observation indique que la *qualité,* au moins autant que la quantité, de l'adhésion est un critère décisif pour la représentativité syndicale. Il est en effet improbable que le syndicalisme européen se développe et s'impose face à des bases qui le jugeraient – impartiales et sans passion – à l'aune de ses seules prestations concertatives, en fonction des « services rendus », et qui échangeraient, dans un calcul rationnel, cotisation contre promesse de protection. Tout dans l'histoire des évolutions syndicales européennes suggère au contraire que, plus que de stratégies d'adhésion numérique (qui visent à regrouper le plus grand nombre de membres payants), les perspectives de survie du syndicalisme dépendent de sa capacité d'engager effectivement la bataille pour l'intégration de groupes à la recherche de leur propre identité.

L'européanisation des relations professionnelles – dans le désordre et dans l'inégalité

Si nous assemblons les pièces connues du puzzle européen l'émergence hésitante de structures d'action supranationales, la quasi-absence d'un acteur syndical européen « pertinent », l'improbable convergence des logiques d'échange et de négociation encore largement respectueuses des frontières nationales, les contradictions liées à la construction de la représentativité syndicale elle-même nécessaire à l'affirmation d'un pouvoir stratégique – rien ne nous permet de dire que l'européanisation des relations professionnelles suivra la voie royale de la recréation cohérente de l'édifice des relations professionnelles. Les chemins s'annoncent au contraire sinueux, longs et incertains, qui mèneront selon toute vraisemblance à un système européen disparate et sans doute durablement inégalitaire. Mais, là encore, cette constellation n'aura rien de fondamentalement nouveau.

Car si les rapports de pouvoir et de domination dans le monde du travail restent l'un des ressorts de la formation syndicale, ils structurent à l'évidence le monde syndical lui-même. Voix de femme, nous l'avons dit, ne pèse pas voix d'homme ; les réseaux de solidarité qui entourent les mineurs de la Ruhr s'avèrent plus puissants que ceux qui tentent (vainement) de venir au secours des mineurs de lignite des länder de l'ancienne RDA ; Renault dispose d'une autre « visibilité sociale » que d'autres entreprises au passé social moins emblématique ... De la même façon, les organisations syndicales ne bénéficient pas, d'un espace national à l'autre, de reconnaissances de même valeur et ne partent pas sur un pied d'égalité pour consolider et faire entendre, face à la contrainte économique, les identités collectives qui les composent. Vouloir résoudre ces contradictions, relève de l'utopie, en même temps que le syndicalisme, pour (sur)vivre, ne peut sans doute se dispenser du débat à leur sujet. La confrontation vivante des identités et cohésions en présence est probablement l'une des conditions à l'émergence d'un futur syndicalisme européen qui se confirmerait (selon la formule d'un ex-président d'IG Metall) comme « la protection la plus forte des faibles ».

Références bibliographiques

Armingeon Klaus (1991) « Die doppelte Herausforderung der europäischen Gewerkschaften », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n° 6, pp. 371-381.

Armingeon Klaus (1994) « Die Fortdauer der Unterschiede zwischen den nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen in Europa », pp.162-172, in Wolfgang Lecher, Hans-Wolfgang Platzer, *Europäische Union – europäische Arbeitsbeziehungen*. Köln : Bund-Verlag.

Baldry Christopher (1994) « Convergence in Europe : a matter of perspective ? » *Industrial Relations Journal*, n° 2, pp. 96-109.

Baumann Hans, Ernst-Ludwig Laux, Myriam Schnepf (1997) « Tarifverhandlungen im europäischen Baugewerbe : Entwicklung zu europäischen Tarifverhandlungen ?, *WSI-Mitteilungen*, n° 2, pp. 134-145.

Dufour Christian et Adelheid Hege (1993) *Les instances de représentation des salariés dans l'établissement : comparaison France-Allemagn,* Rapport final pour le ministère du Travail.

Dufour Christian et Adelheid Hege (1994) « Les systèmes représentatifs à l'épreuve de leur capacité d'intervention quotidienne : résultats d'une enquête dans 30 établissements français et allemands », *Travail et Emploi*, n° 61, pp. 23-39.

Durkheim Emile (1893,) *De la division du travail social.* Paris, Editions PUF, 1991.

Ferner Anthony, Richard Hyman (1992), « Industrial relations in the New Europe : Seventeen Types of Ambiguity », pp. Xvi-xxxviii, in A. Ferner, R. Hyman (eds.) *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford, Blackwell.

Gobin Corinne (1996) « Construction européenne et syndicalisme européen : un aperçu de trente-quatre ans d'histoire (1958-1991) », *La Revue de l'IRES*, n° 21, pp. 119-151.

Goetschy Janine (1996) « The European Trade Union Confederation (ETUC) and the Construction of European Unionism », pp. 253-265, in Peter Leisink, Jim Van Leemput, Jacques Vilrokx (eds.) *The Challenges to Trade Unions in Europe : Innovation or Adaptation*. Cheltenham, Edward Elgar.

Hege Adelheid et Christian Dufour (1992) « La représentation des salariés en France et en Allemagne : la représentation en quête de sa légitimité », *La Revue de l'IRES,* n° 8, hiver, pp. 41-73.

Hege Adelheid et Christian Dufour (1995) « Decentralization and Legitimacy in Employee Representation : A Franco-German comparison », *European Journal of Industrial Relations*, n° 1, pp. 83-99.

Hege Adelheid (1997) « Allemagne : mobilisation des mineurs et autres batailles pour défendre l'emploi », *IRES Chronique Internationale*, N° 46, pp. 21-24.

Héritier Françoise (1996) *Masculin/féminin : la pensée de la différence,* Paris : Odile Jacob.

Héritier Pierre (1996) *Un pacte social pour l'Europe*. Paris, Editions de l'Atelier.

Hyman Richard (1994) « Industrial Relations in Western Europe : An Era of Ambiguity », *Industrial Relations*, N° 1, pp. 1-24.

Hyman Richard (1996) « Changing Union Identities in Europe », pp. 53-73, in Peter Leisink, Jim Van Leemput, Jacques Vilrokx (eds.) *The Challenges to Trade Unions in Europe : Innovation or Adaptation.* Cheltenham, Edward Elgar.

Hyman Richard (1997) « Trade Unions and European Economic Integration » *Work and Occupations* (à paraître).

IRES *Chronique Internationale* (1995) *Reprise économique et conflits sociaux*, n° 36, septembre.

Leisink Peter, Jim Van Leemput, Jacques Vilrokx (eds.) (1996) *The Challenges to Trade Unions in Europe : Innovation or Adaptation,* Cheltenham, Edward Elgar

Mesch Michael (1995) « Arbeitsbeziehungen in Westeuropa : ein Resümee », pp. 11-52, in M. Mesch (ed.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*. Wien, Mainz.

Offe Claus, Helmut Wiesenthal (1985) « Two Logics of Collective Action », pp. 170-220 in C. Offe *Disorganized Capitalism : Contemporary Transformation of Works and Politics*. Chicago, Lndon : The University of Chicago Press.

Reder Melvin, Lloyd Ulman (1993) « Unionism and Unification », pp. 13-44 in L. Ulman, B. Eichengreen, W.T. Dickens (eds.) *Labor and an Integrated Europe*. Washington, The Brookings Institution.

Regini Marino (ed.) (1992) *The Future of Labour Movements*. London, Sage.

Van Ruysseveldt, Joris (1995) « Growing cross-national diversity or diversity tout court », pp. 1-15, in J. Van Ruysseveldt, R. Huiskamp, J. Van Hoof (eds.) *Comparative industrial and employment relations*. London : Sage.

Schulten Thorsten (1996) « European Works Councils : Prospects for a New System of European Industrial Relations », *European Journalof Industrial Relations*, n° 3, pp. 303-324.

Streeck Wolfgang, Philippe Schmitter (1992) « From National Corporatism to Transnational Pluralism : Organized Interests in the Single European Market », pp. 197-231, in W. Streeck, *Social Institutions and Economic Performance : Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London Sage.

Streeck Wolfgang (1993) « The Rise and Decline of Neocorporatism », pp. 80-101, in L. Ulman, B. Eichengreen, W.T. Dickens (eds.) *Labor and an Integrated Europe*. Washington, The Brookings Institution.

Streeck Wolfgang (1996) « Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft » Friedrich Ebert Stiftung *Gesprächskreis Arbeit und Soziales,* n° 70, pp. 37-69.

Tixier Pierre-Eric et Stephen Bornstein (1998) « Les 'événements' de novembre-décembre 1995 ou un mode de gestion poltique des conflits », GIP, *Les Cahier de recherche*, n° 74, pp. 7-27.

Traxler Franz, Philippe C. Schmitter (1995) « Arbeitsbeziehungen und europäische Integration », pp. 231-256, in M. Mesch (ed.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*. Wien, Mainz.

Traxler Franz (1996) « European trade union policy and collective bargaining : mechanisms and levels of labour market regulation in comparison », *Transfer*, n° 2, pp. 287-29.

Turner Lowell (1996) « The Europeanization of Labour : Structure before Action », *European Journal of Industrial Relations*, N° 3, pp. 325-344.

Vilrokx Jacques (1996) « Trade Unions in a Postrepresentative Society », pp. 31-51, in Peter Leisink, Jim Van Leemput, Jacques Vilrokx (eds.) *The Challenges to Trade Unions in Europe : Innovation or Adaptation*, Cheltenham, Edward Elgar.

Visser Jelle (1995) « Trade unions from a comparative perspective », in J. Van Ruysseveldt, R. Huiskamp, J. Van Hoof (eds.) *Comparative industrial and employment relations*. London : Sage, pp. 37-67.

Visser Jelle (1996) « Traditions and transitions in industrial relations : a European view », in J. Van Ruysseveldt, J. Visser (eds.) *Industrial Relations in Europe : Traditions and Transitions*, London, Sage, pp. 1-41.

Webb Sidney, Beatrice Webb (1897) *Industrial Democracy,* London, Longmans.

Zoll Rainer (1994) « La modernisation qui reste à faire : quelques réflexions sur la situation actuelle et l'avenir du syndicalisme européen à partir de l'exemple les syndicats allemand », *Futur antérieur*, n° 2, pp. 69-83.

L'emploi commercial aux Etats-Unis et en France et les difficultés des comparaisons internationales

Jean Gadrey *, Florence Jany-Catrice **

L'origine de cet article est l'existence d'un débat national portant sur l'une des orientations majeures des politiques publiques de l'emploi en France. Il concerne la possibilité de favoriser la création d'emplois dans les services aux ménages et le commerce de détail par une réduction du coût du travail, et plus particulièrement du coût du travail peu qualifié, en jouant prioritairement sur les charges patronales. Ce débat a redoublé d'intensité après la publication, en décembre 1997, d'une « note de la Fondation Saint-Simon » rédigée par Thomas Piketty. L'originalité de ce travail est que l'auteur ne cherche pas à produire une estimation macro-économique de plus de

* Professeur d'économie à l'université de Lille 1, a publié récemment *L'économie des services* (La Découverte, 2e éd., 1996) et *Services : la productivité en question* (Desclée de Brouwer, 1996). Il préside la « formation commerce-services » du Conseil national de l'information statistique.

** Maître de Conférences à l'université de Lille 1, est l'auteur de : *Les services aux entreprises dans la problématique du développement*, (L'Harmattan, 1993), et coauteur, avec J. Gadrey et T. Ribault de : *France-Japon : l'emploi en détail*, rapport pour le Commissariat Général du Plan, 1997.

Une première version de cet article a été diffusée en février 1998 en tant que document de travail de l'« Appel des économistes pour sortir de la pensée unique ». Nous remercions les nombreuses personnes qui nous ont fait bénéficier de leurs remarques et critiques, et plus particulièrement E. Archambault, O. Bertrand, C. Casès (INSEE), R. Farnetti, O. Favereau, J. Lemattre (INSEE), M. Berry, P. Petit, T. Piketty, T. Ribault, P. Roussel (INSEE), N. Vaneecloo, B. Zuindeau. Nous remercions par ailleurs vivement Ms Natalie Kramer, du Bureau of Labor Statistics (US Department of Labor, Washington D.C.) pour sa coopération et ses conseils dans l'usage des données statistiques américaines

l'impact d'une réduction du coût du travail sur l'emploi en France [1], mais qu'il se fonde, d'une part, sur une comparaison avec les Etats-Unis, et, d'autre part, sur une analyse menée secteur par secteur. Le résultat le plus spectaculaire de cette recherche est le suivant : la structure de l'emploi américain par grand secteur est peu différente de la structure française, à une exception près, énorme : l'ensemble formé par le commerce et l'hôtellerie-restauration représente, en 1996, 24,2 % de l'emploi civil total aux Etats-Unis, contre seulement 18 % en France, soit 6,2 points de plus aux Etats-Unis (ou si l'on préfère 34,3 % d'emplois en plus en proportion de la population active civile). Qui plus est, si l'on raisonne non plus en proportion de l'emploi total mais en proportion de la population « à servir », l'écart se creuse encore : il y a par exemple en France 55,3 emplois commerciaux pour 1 000 habitants contre 83,7 aux Etats-Unis, soit 51 % de plus dans ce dernier pays. Et si l'on se limite au seul commerce de détail [2], c'est 67,6 % [3] d'emplois en plus par habitant que l'on trouve aux Etats-Unis.

D'où une première proposition : s'il y avait en France autant d'emplois par habitant qu'aux Etats-Unis dans le seul secteur du commerce, nous aurions 1,65 million d'emplois en plus dans ce secteur (dont 1,52 million pour le seul commerce de détail). Si l'on y ajoute les hôtels et restaurants, ce sont 2,7 millions d'emplois supplémentaires que compterait l'économie française. Par ailleurs, seconde proposition, le coût du travail salarié faiblement qualifié (majoritaire dans ces secteurs) est nettement inférieur aux Etats-Unis, et ce qui fait la différence ce sont essentiellement, selon l'auteur, les charges sociales pesant sur ces bas salaires. La conclusion apparemment logique est qu'il suffirait de baisser les charges sociales (patronales) sur les bas salaires pour atteindre ou approcher les performances américaines en matière de création d'emplois dans ces secteurs [4].

La présente contribution consiste à réfléchir à ce type de « raccourci comparatif » considéré comme un exemple assez représentatif de l'usage que l'on fait très souvent des comparaisons internationales lorsqu'il est question, en France, de politiques d'emploi.

Nous nous concentrerons sur le cas du commerce de détail dans la mesure où certaines de nos propres recherches, en France et à l'étranger (Etats-Unis, Japon, Allemagne et Grande-Bretagne) [5] nous ont conduits à l'analyser sur un mode comparatif. L'essentiel de cet article vise à répondre de façon plus complexe que dans le raisonnement que nous venons d'évoquer, à la question suivante : pourquoi y a-t-il beaucoup plus d'emplois aux Etats-Unis qu'en France dans le commerce de détail et quelle place tiennent le coût du travail et les charges sociales dans l'interprétation de la différence ?

A la fin de cette contribution (paragraphe 9), nous nous efforcerons de déduire de notre étude de cas des indications méthodologiques visant à réduire les risques de tels raccourcis comparatifs.

Une dernière précision est utile : même lorsqu'ils ne sont pas fournis sous la forme d'une fourchette, la plupart des chiffres qui résument nos estimations comparées doivent être considérés comme des ordres de grandeur. Il ne peut en être autrement dans ce genre d'exercice où l'on s'efforce en permanence de rétablir la comparabilité d'objets, de catégories et de concepts qui diffèrent dans les deux pays.

1. Une question préalable : sur quelle base comparer les niveaux d'emploi commercial aux Etats-Unis et en France ?

Il est clair que la comparaison à laquelle on se livre ne porte pas sur le niveau *absolu* (Nc) de l'emploi commercial aux Etats-Unis et en France. On rapporte toujours ce niveau Nc à une autre variable (X) jugée pertinente. Les résultats obtenus en dépendent largement.

Les deux solutions les plus fréquentes sont les suivantes. L'une consiste à rapporter Nc (l'emploi commercial) à la population totale du pays (P). Dans ce cas X = P. Cette option ne manque pas d'intérêt s'agissant du commerce de détail, activité de service destinée *a priori* à toute la population. L'autre voie, plus fréquente dans les comparaisons internationales, consiste à se caler sur la population active occupée, l'emploi total (N). Dans ce cas X = N. Ces deux options diffèrent si le taux d'activité de la population (N/P) n'est pas identique dans les deux pays, en raison de l'égalité Nc/P = (Nc/N).(N/P). Mais aucune de ces deux options ne s'impose naturellement comme étant la meilleure. Il faut y regarder de plus près : après tout, un taux d'activité élevé de la population n'est pas nécessairement un modèle enviable à tous égards s'il signifie qu'un grand nombre de lycéens et d'étudiants sont contraints de travailler en permanence à temps partiel au cours de leurs études (notamment dans le commerce de détail et la restauration) pour en financer le coût, ou que des « retraités » continuent d'exercer une activité dont ils se passeraient volontiers, parce que leurs retraites sont insuffisantes pour vivre.

1. A nos yeux de tels travaux sont essentiels (voir DARES, *La politique de l'emploi*, La Découverte, 1997) : on ne peut se contenter de diagnostics effectués secteur par secteur sans aucun bouclage macro-économique. Mais à l'inverse, des analyses sectorielles fines constituent des compléments indispensables de l'approche macro-économique, si l'on admet que les logiques et les régulations sectorielles peuvent différer fortement, hypothèse que nous retenons.
2. Hors commerce et réparation automobile. 67 % si on les inclut.
3. En calant les deux nomenclatures terme à terme, nous avons été amenés à ajouter au commerce de détail français les boulangeries-pâtisseries artisanales, dans la mesure où elles sont prises en compte dans le commerce de détail américain (« *retail bakeries* »).
4. L'auteur, qui s'oppose à une réduction du niveau de protection sociale, suggère, en compensation, des contributions portant sur les hauts salaires et le capital.
5. Voir Baret, Gadrey, Gallouj, 1997 et Gadrey, Jany-Catrice, Ribault, 1997.

A ces deux premières solutions correspondent des estimations très différentes de l'écart franco-américain en matière d'emploi dans le commerce de détail : 68 % de plus aux Etats-Unis si l'on prend comme base la population totale (P), « seulement » 33 % de plus si l'on raisonne en proportion de l'emploi total (N). Le rapport emploi civil/population est en effet 26 % plus élevé aux Etats-Unis.

Mais les choses ne s'arrêtent pas là car, dans le cas du commerce, une troisième option doit être considérée, qui consiste à retenir comme base le volume (V) des biens commercialisés. Dans ce cas la question n'est plus « combien d'emplois en plus dans le commerce aux Etats-Unis pour une population donnée » (pour 1 000 habitants par exemple), ni « combien d'emplois en plus dans le commerce américain en proportion de l'emploi total », mais : combien d'emplois en plus dans le commerce américain pour vendre le même « panier » de biens de consommation qu'en France (ou pour être plus précis : pour le même volume et la même structure de consommation commercialisable des ménages).

Pourquoi cette option est-elle aussi importante que les deux précédentes ? Parce que l'activité commerciale (donc l'emploi correspondant) dépend entre autres choses de la demande de biens commercialisés en volume et en nature. Toutes choses égales par ailleurs [6] un niveau de vie moyen plus élevé exige plus d'emploi commercial par habitant.

S'agissant précisément de la comparaison entre la France et les Etats-Unis, cet argument mérite qu'on s'y arrête. On peut distinguer un « pur effet de volume » et un « effet de structure » des achats. L'effet de volume des achats signifie que si le panier de biens acheté par le consommateur américain a la même structure mais contient x % de biens en plus, alors, toutes choses égales par ailleurs en matière de productivité et de qualité, il faudra x % d'emplois en plus pour le commercialiser. Quant à l'effet de structure des achats, il correspond au phénomène suivant. On sait que la structure de la consommation des ménages évolue lorsque le niveau de vie progresse. C'est ainsi que la part des produits alimentaires diminue (cela ne concerne pas la restauration hors domicile), que la part de la santé, des loisirs et de la culture progresse. Si l'on se limite aux biens vendus dans le cadre du commerce de détail, ces tendances (variables selon les pays, mais avec de nombreux points communs) apparaissent dans les statistiques de l'OCDE des « dépenses réelles par tête ». En dépit de leurs limites, ces données font apparaître des écarts très significatifs entre les Etats-Unis et la France en ce qui concerne la structure des achats de biens commercialisés. La tendance est la suivante : au milieu des années quatre-vingt-dix, le volume par tête

6. Cette mention signifie : « si les autres variables explicatives ont le même niveau ». Ces variables, qui apparaîtront dans la suite du papier, sont la durée et la productivité du travail, et la qualité du service commercial.

des biens et services constituant la consommation individuelle des ménages américains était supérieur d'environ 33 % au niveau atteint en France (mais aussi en Allemagne et en Grande-Bretagne, dont les scores étaient très voisins de la France). Si l'on se limite aux postes de consommation passant pour l'essentiel par le commerce de détail [7], on trouve une avance américaine de 30 % [8]. Or cet écart énorme ne s'explique pas par les achats de produits alimentaires (qui sont pratiquement identiques, par tête, dans les deux pays), mais essentiellement par la consommation d'articles d'habillement, de chaussures et de matériels de loisir, plus de deux fois plus importante aux Etats-Unis (toujours en volume par tête) [9].

Cette situation entretient très vraisemblablement un rapport avec notre question, car il est clair que le commerce de détail alimentaire est aujourd'hui, aux Etats-Unis comme en France, moins utilisateur de main-d'œuvre que le commerce non alimentaire. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner la part des coûts de personnel dans le chiffre d'affaires [10], ou de tenir compte du fait que le principe du « self-service » s'est d'abord introduit dans le commerce alimentaire, et qu'il en va de même aujourd'hui avec le développement des formules de *hard-discount*.

Il est donc légitime de supposer que si (en liaison avec un niveau de vie plus élevé) la structure des achats dans un pays est marquée par un poids plus important de produits plus complexes, tels que les « produits blancs » ou « bruns », ou davantage soumis à des effets de différenciation et de mode, ou plus difficiles à choisir parce qu'impliquant les individus dans leur propre image (habillement, chaussures) ou leurs loisirs, alors ce pays aura tendance à employer plus de personnel dans le commerce de détail, toutes choses égales par ailleurs (durée du travail, qualité de service, productivité, etc.). Cette hypothèse semble confirmée par les chiffres concernant les Etats-Unis et la France

1) Dans le commerce de détail pris globalement (hors commerce automobile), le nombre d'emplois (Nc) rapportés au volume (V) de la consommation commercialisable des ménages est supérieur d'environ 29 % aux Etats-Unis. Cela résulte logiquement du fait que Nc/V = (Nc/P)/(V/P), où

7. Car il ne faut pas oublier que, dans les pays développés, la majeure partie de la consommation marchande finale ne passe plus par le commerce de détail : chauffage, éclairage, transports et communication, santé, et plus généralement les services marchands (hors commerce et réparation automobile).
8. Source : OCDE, 1995. Voir l'annexe 2 du présent article pour quelques chiffres.
9. Nous faisons abstraction de l'achat de véhicules personnels (deux fois et demi supérieurs aux Etats-Unis) dans la présente étude consacrée au commerce de détail hors automobile.
10. La part des salaires bruts dans le chiffre d'affaires est de 9,9 % dans le commerce alimentaire américain, de 11,6 % dans les magasins de vêtements ou 12,2 % dans les magasins d'équipement du foyer (données de 1992, *Statistical Abstract of the U.S.*, 1996, p. 763). En France, la part des rémunérations dans le chiffre d'affaires est de 6,3 % pour l'ensemble du commerce alimentaire, de 11 % dans le commerce de l'habillement-cuir ainsi que dans le commerce de l'équipement du foyer (Enquête annuelle d'entreprise, INSEE, 1995, entreprises de plus de 20 salariés).

A ces deux premières solutions correspondent des estimations très différentes de l'écart franco-américain en matière d'emploi dans le commerce de détail : 68 % de plus aux Etats-Unis si l'on prend comme base la population totale (P), « seulement » 33 % de plus si l'on raisonne en proportion de l'emploi total (N). Le rapport emploi civil/population est en effet 26 % plus élevé aux Etats-Unis.

Mais les choses ne s'arrêtent pas là car, dans le cas du commerce, une troisième option doit être considérée, qui consiste à retenir comme base le volume (V) des biens commercialisés. Dans ce cas la question n'est plus « combien d'emplois en plus dans le commerce aux Etats-Unis pour une population donnée » (pour 1 000 habitants par exemple), ni « combien d'emplois en plus dans le commerce américain en proportion de l'emploi total », mais : combien d'emplois en plus dans le commerce américain pour vendre le même « panier » de biens de consommation qu'en France (ou pour être plus précis : pour le même volume et la même structure de consommation commercialisable des ménages).

Pourquoi cette option est-elle aussi importante que les deux précédentes ? Parce que l'activité commerciale (donc l'emploi correspondant) dépend entre autres choses de la demande de biens commercialisés en volume et en nature. Toutes choses égales par ailleurs [6] un niveau de vie moyen plus élevé exige plus d'emploi commercial par habitant.

S'agissant précisément de la comparaison entre la France et les Etats-Unis, cet argument mérite qu'on s'y arrête. On peut distinguer un « pur effet de volume » et un « effet de structure » des achats. L'effet de volume des achats signifie que si le panier de biens acheté par le consommateur américain a la même structure mais contient x % de biens en plus, alors, toutes choses égales par ailleurs en matière de productivité et de qualité, il faudra x % d'emplois en plus pour le commercialiser. Quant à l'effet de structure des achats, il correspond au phénomène suivant. On sait que la structure de la consommation des ménages évolue lorsque le niveau de vie progresse. C'est ainsi que la part des produits alimentaires diminue (cela ne concerne pas la restauration hors domicile), que la part de la santé, des loisirs et de la culture progresse. Si l'on se limite aux biens vendus dans le cadre du commerce de détail, ces tendances (variables selon les pays, mais avec de nombreux points communs) apparaissent dans les statistiques de l'OCDE des « dépenses réelles par tête ». En dépit de leurs limites, ces données font apparaître des écarts très significatifs entre les Etats-Unis et la France en ce qui concerne la structure des achats de biens commercialisés. La tendance est la suivante : au milieu des années quatre-vingt-dix, le volume par tête

6. Cette mention signifie : « si les autres variables explicatives ont le même niveau ». Ces variables, qui apparaîtront dans la suite du papier, sont la durée et la productivité du travail, et la qualité du service commercial.

des biens et services constituant la consommation individuelle des ménages américains était supérieur d'environ 33 % au niveau atteint en France (mais aussi en Allemagne et en Grande-Bretagne, dont les scores étaient très voisins de la France). Si l'on se limite aux postes de consommation passant pour l'essentiel par le commerce de détail [7], on trouve une avance américaine de 30 % [8]. Or cet écart énorme ne s'explique pas par les achats de produits alimentaires (qui sont pratiquement identiques, par tête, dans les deux pays), mais essentiellement par la consommation d'articles d'habillement, de chaussures et de matériels de loisir, plus de deux fois plus importante aux Etats-Unis (toujours en volume par tête) [9].

Cette situation entretient très vraisemblablement un rapport avec notre question, car il est clair que le commerce de détail alimentaire est aujourd'hui, aux Etats-Unis comme en France, moins utilisateur de main-d'œuvre que le commerce non alimentaire. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner la part des coûts de personnel dans le chiffre d'affaires [10], ou de tenir compte du fait que le principe du « self-service » s'est d'abord introduit dans le commerce alimentaire, et qu'il en va de même aujourd'hui avec le développement des formules de *hard-discount*.

Il est donc légitime de supposer que si (en liaison avec un niveau de vie plus élevé) la structure des achats dans un pays est marquée par un poids plus important de produits plus complexes, tels que les « produits blancs » ou « bruns », ou davantage soumis à des effets de différenciation et de mode, ou plus difficiles à choisir parce qu'impliquant les individus dans leur propre image (habillement, chaussures) ou leurs loisirs, alors ce pays aura tendance à employer plus de personnel dans le commerce de détail, toutes choses égales par ailleurs (durée du travail, qualité de service, productivité, etc.). Cette hypothèse semble confirmée par les chiffres concernant les Etats-Unis et la France :

1) Dans le commerce de détail pris globalement (hors commerce automobile), le nombre d'emplois (Nc) rapportés au volume (V) de la consommation commercialisable des ménages est supérieur d'environ 29 % aux Etats-Unis. Cela résulte logiquement du fait que Nc/V = (Nc/P)/(V/P), où

7. Car il ne faut pas oublier que, dans les pays développés, la majeure partie de la consommation marchande finale ne passe plus par le commerce de détail : chauffage, éclairage, transports et communication, santé, et plus généralement les services marchands (hors commerce et réparation automobile).
8. Source : OCDE, 1995. Voir l'annexe 2 du présent article pour quelques chiffres.
9. Nous faisons abstraction de l'achat de véhicules personnels (deux fois et demi supérieurs aux Etats-Unis) dans la présente étude consacrée au commerce de détail hors automobile.
10. La part des salaires bruts dans le chiffre d'affaires est de 9,9 % dans le commerce alimentaire américain, de 11,6 % dans les magasins de vêtements ou 12,2 % dans les magasins d'équipement du foyer (données de 1992, *Statistical Abstract of the U.S.*, 1996, p. 763). En France, la part des rémunérations dans le chiffre d'affaires est de 6,3 % pour l'ensemble du commerce alimentaire, de 11 % dans le commerce de l'habillement-cuir ainsi que dans le commerce de l'équipement du foyer (Enquête annuelle d'entreprise, INSEE, 1995, entreprises de plus de 20 salariés).

Nc/P est l'emploi commercial par tête et V/P la consommation commercialisable par tête. Or l'emploi commercial par habitant est environ 68 % plus élevé aux Etats-Unis, alors que la consommation commercialisable par habitant y est supérieure de 30 %.

2) Mais, si l'on raisonne séparément sur le commerce de détail alimentaire et non alimentaire, afin d'interpréter les chiffres précédents, le tableau est sensiblement différent : l'écart entre les Etats-Unis et la France en matière d'emploi commercial par tête est nettement plus élevé pour le commerce non alimentaire (environ + 80 %) que pour le commerce alimentaire (environ + 40 %) en raison du fait que les Américains achètent en moyenne à peu près autant de produits alimentaires que les Français, mais beaucoup plus de produits non alimentaires. Il y a donc bien ici un « effet de structure » des achats des ménages, en partie lié au niveau de vie et s'ajoutant au pur « effet de volume » des produits commercialisés [11].

Résumons-nous : l'avance américaine par rapport à la France en matière d'emploi dans le commerce de détail peut, selon la base de calcul, être de l'ordre de 68 %, de 33 %, ou de 29 %. Par la suite, nous nous intéresserons particulièrement aux comparaisons menées pour un même panier de biens vendus, considérant que c'est la base la plus pertinente si la question est de favoriser des créations d'emplois dans le commerce français par un enrichissement en services, à partir de ce que les Français achètent effectivement. L'écart qui reste à expliquer est donc le suivant : comment se fait-il qu'on emploie aux Etats-Unis un personnel 29 % plus nombreux qu'en France pour vendre la même quantité de biens ?

Remarque concernant le secteur de l'hôtellerie-restauration : on n'examine pas dans ce papier la question de l'écart franco-américain en matière d'emplois dans le secteur de l'hôtellerie restauration. Cet écart est encore plus énorme que pour le commerce de détail puisque – sur ce point nos estimations rejoignent celles de la note de la Fondation Saint-Simon – l'emploi par habitant est environ 2,3 fois supérieur aux Etats-Unis. Indiquons néanmoins où se trouve de toute évidence l'explication principale, qui a peu à voir avec le coût du travail ou les charges sociales : les dépenses par habitant [12] pour ce poste sont environ deux fois plus élevées aux Etats-Unis qu'en France. Cela a évidemment un rapport étroit avec le revenu réel par tête nettement supérieur aux Etats-Unis et avec l'élasticité-revenu elle-même élevée de la consommation de services d'hôtels et de restaurants. Sans aller plus loin dans l'analyse, il n'est pas étonnant que si la demande

11. Dans le raisonnement précédent, l'effet de structure a été calculé sommairement sur la base de la distinction alimentaire/non alimentaire.
12. Estimations effectuées à partir des chiffres d'affaires fournis par l'Enquête annuelle d'entreprise dans les services en France et le Statistical Abstract of the US, 1997, aux Etats-Unis, en utilisant les parités de pouvoir d'achat de la consommation finale. L'écart serait encore plus important si l'on utilisait les parités de pouvoir d'achat pour ce poste de dépenses.

par habitant est environ deux fois supérieure aux Etats-Unis, l'emploi par habitant y soit 2,3 fois plus important.

2. La durée moyenne du travail 3 à 9 % de moins aux Etats-Unis selon les sources

Pour un même volume national d'heures de travail (H) consacrées à la distribution commerciale, le nombre total d'emplois (Nc) est inversement proportionnel à la durée moyenne du travail (D) des individus : H = Nc x D. On pourrait faire abstraction de la variable D s'il apparaissait qu'aux Etats-Unis et en France la durée moyenne du travail dans le commerce de détail était à peu près la même. Or il n'en est rien, et l'écart ne peut être négligé, même s'il est délicat à chiffrer de façon précise : les producteurs de statistiques sur le travail savent à quel point cette donnée à la fois naturelle sur le plan individuel (le temps que l'on passe à travailler), et inscrite dans des dispositifs législatifs collectifs, est incroyablement floue, et semble même le devenir de plus en plus dans les organisations post-fordistes et dans certains services. Il existe néanmoins des ordres de grandeur de qualité acceptable. On s'intéressera essentiellement à la durée hebdomadaire du travail.

Pour comparer la durée hebdomadaire moyenne effective du travail (incluant les actifs à temps plein et à temps partiel [13]) dans les deux pays, on peut recourir soit à des données d'établissements ou d'entreprises (enquêtes auprès des employeurs), soit à des données d'enquêtes auprès des ménages (Enquête emploi en France, *Current Population Survey* aux Etats-Unis). On obtient, selon les cas, les écarts suivants (voir l'annexe 3 pour plus de détails) :

sur la base des enquêtes auprès des employeurs [14] 28,8 heures aux Etats-Unis, 31,4 heures en France [15], soit 8 à 9 % de moins aux Etats-Unis.

– sur la base des enquêtes auprès des ménages [16], 34,8 heures aux Etats-Unis, pour les salariés, 35,3 heures si l'on tient compte des non salariés, contre 36,5 heures en France (tous actifs confondus), soit environ 3 à 4 % de moins aux Etats-Unis.

Nous retriendront comme ordre de grandeur le chiffre de 5 à 6 % de moins aux Etats-Unis. Dans l'ensemble de nos estimations, ce chiffre est

13. En 1987, la part des salariés à temps partiel du commerce de détail représentait aux Etats-Unis 29 % des salariés, alors qu'ils n'en représentaient que 12,2 % en France. (*Conditions of Work Digest*, BIT, 1989). Dix ans plus tard, ce même taux est d'environ 33 % aux Etats-Unis (*Employment and Earnings*, 1997), et de 25 % en France selon l'Enquête emploi de 1997 (non compris boulangeries et commerce automobile).
14. Hors non salariés en France, hors non salariés et cadres aux Etats-Unis.
15. Enquête annuelle d'entreprise dans le commerce, 1995.
16. En réponse à la même question : « Combien d'heures avez-vous réellement travaillé la semaine dernière ? » (sources : CPS pour les Etats-Unis et traitement spécifique par les services de l'INSEE de l'Enquête emploi 1997 pour la France). Voir annexe 3.

celui qui est affecté de la marge d'incertitude la plus importante (avec celui qui concerne la productivité). Il mériterait d'autres investigations.

Faisons le point : on emploie aux Etats-Unis environ 29 % de personnes de plus qu'en France pour commercialiser le même panier moyen de biens que dans le commerce de détail français. Mais, comme la durée moyenne annuelle du travail est, dans ce secteur, inférieure d'environ 5 % aux Etats-Unis, on utilise en fait aux Etats-Unis « seulement » 22 % d'heures de travail de plus qu'en France pour commercialiser un tel panier moyen.

C'est un écart important, sans nul doute, mais il n'a plus rien à voir avec l'écart de 68 % dont nous sommes partis. C'est ce chiffre de 22 % qu'il faut maintenant tenter d'expliquer, ce que l'on va faire en distinguant une explication sur la base de variables « réelles » (la productivité du travail et la qualité de service), et une explication en termes de variables monétaires (les frais de personnel et le coût horaire du travail).

3. Deux variables réelles cruciales : la productivité et la qualité du service commercial

Le fait qu'on utilise aux Etats-Unis environ 22 % d'heures de travail en plus pour commercialiser le même panier moyen que celui qui caractérise le commerce de détail français peut s'expliquer *a priori* de deux façons (non exclusives) :

- la première explication est que la productivité du travail est inférieure aux Etats-Unis pour un niveau donné de qualité et pour les mêmes types de services commerciaux. Dans ce cas, il faut dépenser plus d'heures parce qu'on est moins efficient pour les mêmes fonctions. C'est « l'effet productivité », dont la conceptualisation et l'évaluation sont particulièrement délicates dans le commerce ;
- la seconde explication est que, à productivité ou efficience du travail identique dans les deux pays, on délivre dans le commerce de détail américain plus de qualité et plus de services pour un même panier moyen de biens vendus, ce qui exige alors plus de travail, mais pour un produit commercial différent, plus riche en services, à valeur ajoutée supérieure : c'est « l'effet qualité et service ».

L'encadré 1 propose une formalisation simple de l'ensemble de cette analyse des « variables réelles » qui influent lourdement sur le niveau de l'emploi commercial par habitant dans un pays. Que disent les faits observables quant à ces deux tendances de la productivité et de la qualité aux Etats-Unis et en France ? L'encadré 2 explicite les faits et les données disponibles qui nous ont servi de base pour aboutir aux conclusions suivantes.

Il existe des indices convergents montrant que, pour les mêmes services et les mêmes fonctions, la productivité du travail n'est pas inférieure dans le commerce américain, au contraire. Notre estimation (il s'agit, dans ce cas tout particulièrement, d'un ordre de grandeur qui ne peut être qu'approximatif) est de l'ordre de 5 % dans l'ensemble du commerce de détail américain, compte tenu notamment du poids plus important dans ce pays de chaînes modernes, et, corrélativement, du poids moins important du petit commerce indépendant. Cet ordre de grandeur rejoint celui fourni par une étude du cabinet McKinsey, dont la méthode d'estimation, différente, est fondée sur des évaluations, par format de magasins, de la marge brute par heure de travail.

La conséquence de ce premier résultat est claire : si l'on utilise environ 22 % d'heures de travail en plus dans le commerce de détail américain (pour le même panier de biens qu'en France) et si la productivité du travail y est équivalente voire un peu plus élevée, c'est parce qu'en moyenne les magasins américains offrent plus de services (et en particulier de services intensifs en travail) et mettent à cet effet plus de personnel à la disposition de la clientèle : on peut imputer plus de 20 % de l'écart entre les deux pays à cet « effet qualité et service », dont les manifestations sont multiples et concernent par exemple les services de livraison à domicile, l'ouverture des magasins 24 heures sur 24, l'accueil, l'assistance en rayon et aux caisses, le personnel de sécurité, etc. [17].

Cet effet « qualité et service », très important, concerne évidemment des caractéristiques de qualité et des services *telles qu'elles sont appréciées et valorisées dans le contexte américain* (et avec le niveau de vie américain). Rien ne dit que les consommateurs français apprécieraient qu'on leur offre – et donc qu'on leur fasse payer, d'une façon ou d'une autre – des services de *packing assistants* (aide manuelle à l'ensachage aux caisses) ou *de door keepers* (personnels de surveillance aux portes des magasins), très largement présents aux Etats-Unis.

De même, il n'y a pas en France de demande, solvable ou non, pour une ouverture 24 heures sur 24 des supermarchés, ce qui était le cas de 37 % des supermarchés américains en 1990 [18]. Par contre, d'autres prestations, telles que la livraison à domicile [19], semblent pouvoir rencontrer en France des besoins de certains segments de la population, et pas seulement des plus aisés.

17. Pour d'autres détails, voir Gadrey, 1996, chap. 11.
18. Gadrey, Noyelle, Stanback, 1992.
19. Offerte par 82 % des supermarchés américains en 1993, *Statistical Abstract of the U.S.*, 1997, p. 771.

Encadré 1. L'analyse du nombre d'emplois par habitant du commerce de détail à partir de quatre variables « réelles » une formalisation

■ Le nombre d'emplois commerciaux par habitant sera noté Nc/P. La première étape de l'analyse consiste à décomposer ce ratio de la façon suivante :

(1) Nc/P = Nc/V . V/P soit (nombre d'emplois : volume des ventes) **x** (volume des ventes par habitant)

■ La seconde étape consiste à écrire

$$Nc = H/D = \frac{\text{heures totales travaillées pendant l'année}}{\text{durée annuelle moyenne du travail par emploi}}$$

D'où (2)

Nc/P = V/P . 1/D . H/V = (« effet niveau de vie ») **x** (« effet durée du travail ») **x** (heures de travail : volume des ventes)

■ La troisième étape consiste à faire intervenir la productivité et la qualité. Sur le plan théorique, la production commerciale « réelle » est définie par un vecteur (S_1, S_2 ... S_n) de services de type final rendus à la clientèle et appréciés par cette clientèle. Quelques exemples : S_1 = mise à disposition physique des biens, S_2 = réalisation de la transaction monétaire, S_3 = service de fromagerie à la coupe, S_4 = horaires d'ouvertures appréciés, S_4 = accueil et assistance, S_5 = livraison à domicile, etc. . La productivité du travail, π, s'écrit :

$$\pi = \frac{\Sigma \alpha i \, S i}{H} = \frac{\text{volume pondéré de services}}{\text{heures de travail}}$$

Cette formule suppose que l'on ait identifié des unités de mesure des principaux services S_i (ce qui est plus ou moins facile selon les cas), et choisi des coefficients de pondération αi reflétant la valeur unitaire du service S_i. Si le service S_i est facturé séparément (cas de certaines livraisons à domicile) on pourra recourir au prix. Mais en général tel n'est pas le cas. On peut alors, toujours en théorie, utiliser des coûts de production.

Cette « productivité dans la production de services », qui reflète le mieux selon nous l'essence de l'activité commerciale, mais qui est particulièrement délicate à évaluer, peut être mise en relation avec la « productivité-volume » V/H, rudimentaire et source de biais analytiques importants, mais qui est à la base des indicateurs de production réelle et de productivité commerciale dans toutes les institutions statistiques nationales, car les données disponibles à l'échelle des branches ne permettent pas de faire mieux. La relation est la suivante :

$$(3)\ \pi = \frac{\Sigma \alpha i \, S i}{V} = \frac{\Sigma \alpha i \, S i}{H} \cdot \frac{H}{V} = i(S) \times \text{(productivité-volume)}$$

où $i(S) = \pi = \frac{\Sigma \alpha i \, S i}{H} =$ représente un indicateur du niveau de services rendus pour un même volume de biens vendus. Au total, si l'on combine (1) et (3), on obtient :

Nc/P = V/P . 1/D . *i*(S)/π, formule résumant notre analyse des facteurs réels.

... suite de l'encadré 1

En termes non formalisés : niveau d'emploi commercial/habitant = (volume de biens vendus/hab.) **x** (effet durée du travail) **x** (effet qualité et services) **/** (effet productivité).

Cette formulation théorique soulève des problèmes de mise en œuvre statistique, dont les plus importants concernent les indicateurs i(S) et p, que les statistiques nationales ne permettent aucunement d'approcher. Les tentatives d'utilisation des marges commerciales brutes, déflatées, ou de la valeur ajoutée déflatée, sont vouées à l'échec, parce qu'on ne dispose pas de données de prix et de coûts des services (Si), qui sont pourtant les composantes du produit « réel » de cette activité. On se rabat alors sur des indices de prix des biens vendus, ce qui est indéfendable à tous points de vue. Il faut, pour contourner cette difficulté, recourir à des observations directes et à des sources professionnelles concernant ces services et la productivité du travail dans leur production. C'est l'objet de l'encadré 2.

4. L'analyse par les variables monétaires : frais de personnel et coût horaire du travail

La question qui se pose à ce stade, et qui nous ramène à la problématique initiale de notre recherche, est la suivante : comment, aux Etats-Unis, finance-t-on ces 22 % d'heures de travail additionnelles utilisées pour commercialiser le même panier moyen qu'en France, heures dont on vient de voir qu'elles étaient essentiellement utilisées à produire plus de services ?

Notre raisonnement est le suivant : à ce panier de biens, représentatif de la structure des achats en France, correspond dans chaque pays un chiffre d'affaires en monnaie courante. Le nombre d'heures de travail permettant de produire ce chiffre d'affaires est le quotient des frais de personnel (toujours pour ce type de panier, et charges sociales comprises), par le coût horaire total du travail. Il peut donc y avoir deux raisons possibles, non exclusives, pour lesquelles ce nombre d'heures est nettement supérieur aux Etats-Unis

a) les frais de personnel en question sont supérieurs aux Etats-Unis. Les établissements américains, (et les consommateurs), paieraient plus en salaires et charges. Ou encore : la part des frais de personnel dans le chiffre d'affaires est supérieure aux Etats-Unis pour ce type de « panier moyen français ».

b) le coût salarial horaire est inférieur aux Etats-Unis, ce qui permet, pour un même montant de frais de personnel, de financer un volume supérieur d'heures de travail.

Encadré 2. Estimation comparée des niveaux de productivité du travail dans les deux pays

Compte tenu des développements de l'encadré 1, ces estimations doivent porter, pour avoir un sens, sur les mêmes services et les mêmes fonctions. Si les caractéristiques des services diffèrent, ou si l'on produit dans un pays des services qui ne sont pas produits dans l'autre, on n'est plus dans le registre de la productivité comparée mais dans celui de l'effet « qualité et services ».

Il y a au moins deux façons de procéder, qu'il est bon de croiser. Mais dans les deux cas l'obtention de données est problématique. La première relève d'une approche fonctionnelle, la seconde d'une approche par « formules commerciales ».

L'approche fonctionnelle consiste à identifier les caractéristiques du service commercial en termes de fonctions techniques aussi comparables que possible. Certaines de ces fonctions relèvent d'opérations de *logistique matérielle* (le commerce fait circuler des biens, les stocke, les dispose en rayons ...), d'autres de *fonctions informationnelles* (réalisation des transactions, affichage des informations sur les prix et les produits...), d'autres de *fonctions relationnelles*, au contact direct du client. Ces familles de fonction font appel à des technologies et à des modes d'organisation plus ou moins efficients selon les pays.

L'approche par « formule commerciale » est d'une grande importance car, au fond, le produit commercial, en tant que complexe ou architecture de services, se présente concrètement comme une succession de « formats » de magasins ou de formules commerciales. Dans le cadre d'une comparaison internationale, il y a tout intérêt à raisonner en deux temps :

1. Identifier par un travail typologique, empirique et théorique, les principaux « formats » en présence dans chaque pays et tenter lorsque c'est possible de les rapprocher terme à terme. C'est souvent possible lorsqu'on compare deux pays développés, mais il y a des limites. Deux exemples parmi d'autres : *a)* l'hypermarché « à la française » a pour caractéristiques outre sa taille et son volume d'opérations, qu'il est positionné à la fois, et de façon à peu près équivalente, sur les produits alimentaires et non alimentaires. Aux Etats-Unis, les grandes surfaces alimentaires et non alimentaires sont beaucoup plus clairement typées et spécialisées sur l'un des deux volets ; *b)* le « *convenience store* », très répandu aux Etats-Unis, n'a guère d'équivalent en France pour l'instant.
2. Dans la mesure où ce rapprochement est possible, comparer les fonctions et les services rendus dans les formats ainsi appariés (le *supermarket* américain et le supermarché français de taille comparable, la grande surface de commerce vestimentaire dans les deux pays, etc.), pour y repérer d'éventuels écarts de qualité, de services périphériques rendus, etc.

Nous sommes loin d'avoir à notre disposition les données permettant de mener à bien un tel programme comparatif. Il existe néanmoins des indices convergents, issus de nos propres entretiens et investigations (Gadrey, Noyelle, Stanback, 1992) et des travaux du cabinet McKinsey (1997) tendant à montrer que :

■ pour des fonctions et des formats de magasin semblables, la technologie et l'organisation du travail sont, dans la période actuelle, très semblables dans les deux pays, avec, selon toute vraisemblance, des niveaux de productivité du travail voisins dans ces fonctions majeures que sont les caisses, le réassortiment des rayons et le service direct en contact avec la clientèle. L'avance technologique américaine [1] pourrait être compensée par un niveau d'éducation moyen inférieur des salariés, et en particulier des moins qualifiés et des moins payés d'entre eux ;

... suite de l'encadré 2

■ mais une différence notable subsiste entre les deux pays : le poids relatif du petit commerce indépendant, dont les niveaux de productivité du travail sont nettement inférieurs pour les mêmes fonctions : la part des emplois non salariés dans l'emploi total du commerce de détail était, au milieu des années quatre-vingt-dix, de 19,5 % en France [2] contre seulement 7,4 % aux Etats-Unis [3].

Si par exemple on fait l'hypothèse grossière, et peut-être un peu excessive, retenue par McKinsey [4], que la productivité moyenne du travail des non-salariés (essentiellement en activité dans des établissements traditionnels) est de l'ordre de la moitié de la productivité moyenne du travail des salariés (massivement employés dans des entreprises modernes et des chaînes), on aboutit à ce que, dans l'ensemble du commerce de détail américain, la productivité du travail serait environ 5 à 7 % plus élevée qu'en France. Nous retiendrons 5 % comme ordre de grandeur, en insistant sur le fait que cette hypothèse s'accompagne d'une marge d'incertitude élevée (entre 0 et 10 % serait une fourchette prudente) et qu'il serait utile de mener une étude de terrain approfondie pour réduire cette marge.

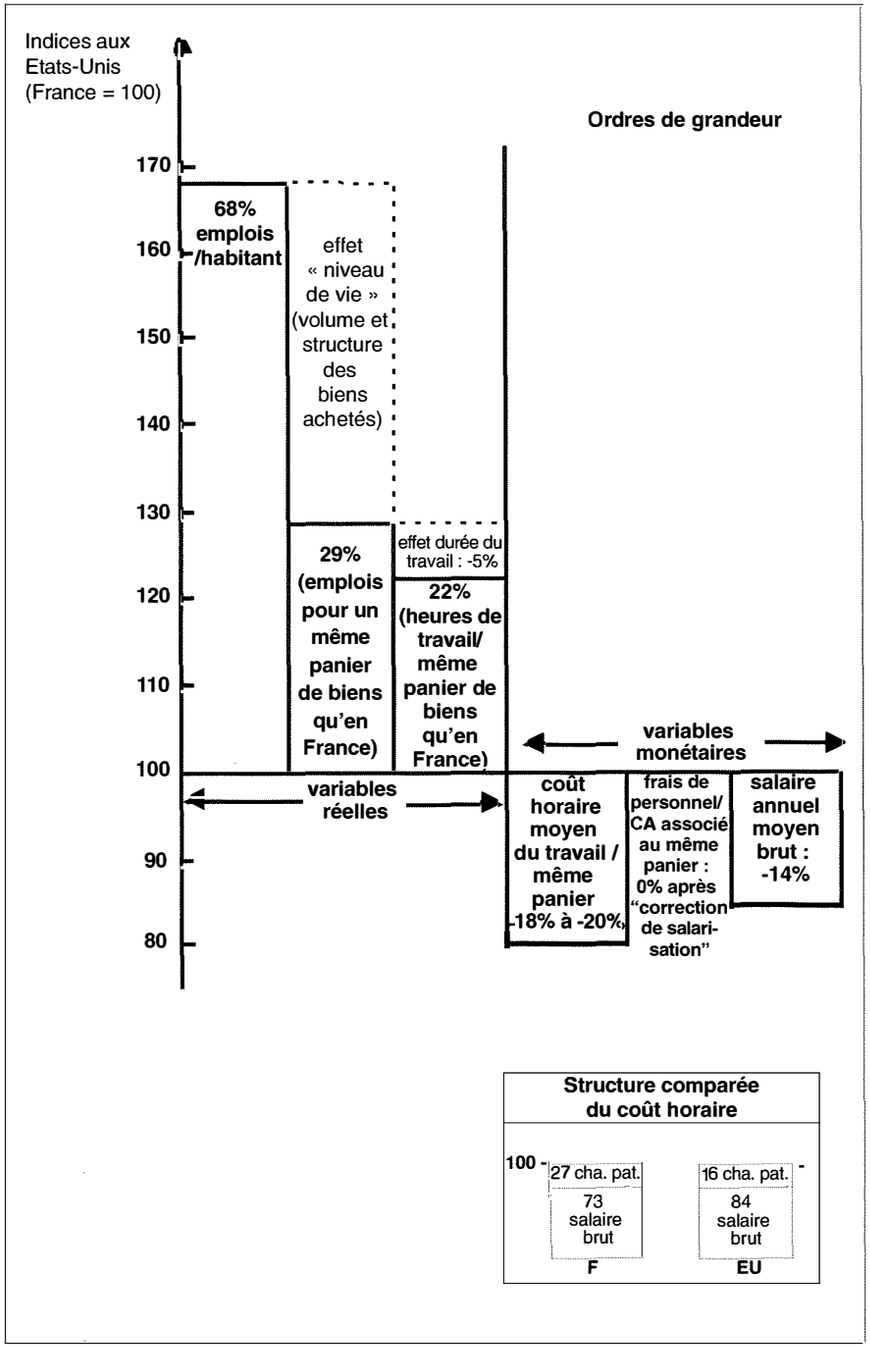
1. L'idée assez répandue selon laquelle les services et le commerce américains créeraient plus d'emplois qu'en France parce qu'on y introduirait moins rapidement et moins systématiquement les nouvelles technologies est totalement démentie par les faits. Les taux d'utilisation des technologies modernes (logistiques, informationnelles) sont supérieurs dans pratiquement tous les domaines à ce que l'on trouve en France (Gadrey, 1996, chap.11).
2. Source : Enquête annuelle d'entreprises, INSEE, 1995. y compris boulangeries et commerce automobile.
3. *Statical Abstract of the U.S.,* 1996, p. 404. Y compris *eating and drinking places*.
4. Mc Kinsey, 1997, fait cette hypothèse pour les établissements.

Les faits montrent que la seconde explication est la bonne. En proportion du chiffre d'affaires et pour une structure d'achats identique à celle de la France [20], la part des frais de personnel dans le chiffre d'affaires [21] est comparable dans les deux pays : de l'ordre de 11,5 % [22].

La différence correspond donc essentiellement au fait que le coût horaire du travail est nettement inférieur dans le commerce de détail américain [23] d'environ 18 à 20 %. Il est assez rassurant de constater que l'estimation directe de cet écart, en dépit de son caractère approximatif, est

20. Nous nous sommes limités à éliminer l'effet de structure le plus important, qui correspond au rapport : achats de biens non alimentaires/achats de biens alimentaires, plus élevé aux Etats-Unis. On pourrait certainement raffiner, mais pour des écarts de second ordre.
21. Chiffre d'affaires hors taxes dans les deux pays.
22. Nous avons utilisé pour cette estimation l'équivalent de la « correction de salarisation croissante » que l'on applique par exemple dans les calculs de la part des salaires dans la valeur ajoutée d'un pays lorsque le taux de salarisation de la population active varie. Cela est indispensable dans le cas présent, puisqu'il y a en France une proportion nettement plus important de non salariés qu'aux Etats-Unis (19 % contre 7 %). Si l'on se limitait aux seules grandes entreprises, on obtiendrait que la part des frais de personnel est un peu supérieure dans le chiffre d'affaires aux Etatas-Unis (ratio de l'ordre de 12 %).
23. Y compris *eating and drinking places* : les données isolant ce secteur ne sont pas fournies par les bases existantes.

Comparaison des niveaux d'emploi dans le commerce de détail (hors automobile) France / Etats-Unis



compatible avec son estimation indirecte comme « résidu » des variables réelles prises en compte depuis le début de notre analyse.

5. Si le coût salarial horaire est inférieur aux Etats-Unis, cela ne tient pas qu'aux charges : les salaires sont, eux aussi, nettement inférieurs

Si les coûts salariaux horaires sont inférieurs de 18 à 20 % aux Etats-Unis, c'est à la fois parce que :

■ les salaires **bruts** horaires (voir notre remarque à la fin de ce paragraphe) sont inférieures, d'environ 8 à 10 %. Si l'on se souvient que la durée annuelle du travail est inférieure d'environ 5 à 6 % aux Etats-Unis, cela signifie que le *salaire brut annuel moyen du salarié américain de ce secteur est environ 14 à 15 % inférieur à celui de son homologue français*. L'exemple américain pose évidemment ici un problème redoutable de transposition. L'écart est encore plus important quand on s'intéresse au salaire minimal dans les deux pays, puisque, même après les fortes revalorisations de 1996 et 1997, le salaire minimum horaire américain, d'un montant de 5,15 $, correspond en parités de pouvoir d'achat à 33,5 F en 1997 [24], soit 14 % de moins que le SMIC français (39,43 F au 1er juillet 1997). Notons au passage que la progression considérable en peu de temps du salaire minimum américain (21 % en un an [25]) ne semble pas avoir du tout affecté le rythme de création d'emplois dans le commerce de détail et l'hôtellerie-restauration de ce pays, ce qui prouve que, au moins dans certaines conditions, la production d'emplois dans ces secteurs est peu sensible au coût du travail peu qualifié.

■ les charges patronales sont inférieures aux Etats-Unis, mais il faut, pour les évaluer, ne pas oublier qu'au-delà des « *legally required benefits* » (charges minimales obligatoires), les entreprises américaines contribuent à la protection sociale de leurs salariés de multiples façon : versements conventionnels à des fonds de retraite, d'assurance santé, etc. Le tout se montait, dans le commerce de détail, en 1997, à 16 % environ du coût total du travail, alors qu'en France, dans ce même secteur, les charges patronales représentaient environ 27 % de ce coût total [26]. L'écart est donc, en proportion du coût total, de l'ordre de 11 points.

---

24. Les coefficients de parités de pouvoir d'achat de la consommation finale n'ont guère varié entre 1993 et 1996 entre la France et les Etats-Unis, ils sont compris entre 6,5 et 6,6 francs (source : OCDE ; 1998).
25. Source : *Employment Standards Administration* (ESA), US Department of Labor, 1998, site Internet.
26. Source : Enquête annuelle d'entreprise dans le commerce en 1995, INSEE, données concernant les entreprises de plus de 20 salariés. Nous avons réduit le chiffre de 1995 d'un point environ pour tenir compte de la croissance du temps partiel (assorti de réductions de charges).

C'est à l'utilisation éventuelle de cet écart dans le cadre de la politique d'emploi française qu'il faut maintenant réfléchir, en « dynamique ».

Une remarque importante : nous avons, de façon évidemment conventionnelle, effectué la comparaison de la structure des coûts horaires du travail (en distinguant salaires et charges) en considérant dans les deux pays que le salaire était le salaire brut (cotisations sociales employées comprises), et que les charges correspondaient aux charges des employeurs. Ce point de vue est un compromis entre deux positions extrêmes. Pour la première, la mesure de ce qui revient aux salariés est le salaire net. Pour l'autre c'est le salaire et l'ensemble des charges sociales (employeurs et employés), ces dernières étant assimilées à du salaire indirect. Retenir dans le cas présent le salaire brut est une solution grossière mais qui a deux avantages :

- un avantage institutionnel, dans le contexte notamment du débat français où, lorsqu'il est question de réduire les charges sur les bas salaires, on s'intéresse essentiellement aux charges patronales ;
- un avantage théorique, si l'on admet que les salariés américains du bas de l'échelle doivent payer eux-mêmes (c'est-à-dire à partir de leur salaire net), lorsqu'ils le peuvent, une fraction importante de leur protection sociale [27] et que, pour ces catégories, la différence de niveau de vie avec la France est insuffisamment reflétée par les indices moyens de parités de pouvoir d'achat.

On pourrait certainement retenir d'autres hypothèses conventionnelles [28], mais la position extrême consistant à raisonner sur le seul salaire net nous paraît indéfendable dans ce travail comparatif.

6. Réduire fortement les charges patronales permettrait-il de créer des emplois dans le commerce de détail ?

Dans les paragraphes précédents, on a utilisé un raisonnement statistique par étapes (il s'agit de statique comparative) tel que, après avoir éliminé différents effets (niveau de vie, durée du travail, frais de personnel) il ne reste plus que le facteur « coût salarial horaire pour un même panier moyen de biens » pour expliquer le volume comparativement élevé d'heures de travail consacré, aux Etats-Unis, à la commercialisation de ce panier moyen. La dernière étape de notre raisonnement est la suivante : si, dans le commerce de détail français, on ne jouait que sur les charges sociales (sans

27. T. Piketty admet, dans son ouvrage « Economie des inégalités » (La Découverte, 1997), qu'« un smicard est incontestablement mieux loti en France qu'aux Etats-Unis », parce que dans ce dernier pays il « doit payer lui-même sa couverture santé et les dépenses d'éducation de ses enfants, souvent très élevées » (p. 112).
28. L'idéal serait sans doute de pouvoir raisonner à la fois en termes de parité de pouvoir d'achat et de « parité de protection sociale », pour les bas salaires notamment.

modifier les salaires, ni la durée du travail, ni le niveau de vie), pour les ramener au taux américain, aurait-on un effet important de création d'emplois ? Y aurait-il par exemple, puisque le coût salarial horaire baisserait alors d'environ 11 %, un pourcentage semblable de création d'emplois dans ce secteur, ce qui serait certes sans commune mesure avec les 1,7 million d'emplois envisagés dans la note de la Fondation Saint-Simon, mais non négligeable (200 000 emplois).

Ce raisonnement comptable repose malheureusement sur une hypothèse assez peu réaliste, où l'on suppose que, si les charges sociales étaient fortement réduites, les employeurs du commerce de détail maintiendraient la part de leur frais de personnel dans le chiffre d'affaires entraînant ainsi une embauche inversement proportionnelle à la réduction des coûts salariaux, avec, à la clef, une progression de la qualité et du service commercial.

Ce scénario nous paraît très improbable dans le contexte français, qui a déjà connu des baisses significatives de charges sociales concernant très directement le commerce de détail (d'une part sur les nouvelles embauches à temps partiel, d'autre part sur les salaires au voisinage du SMIC, avec cumul possible des deux mesures) : la concurrence qui règne dans ce secteur étant, de façon dominante, une concurrence par les prix les plus bas, on verrait vraisemblablement la majorité des entreprises répercuter à la baisse l'essentiel de ces réductions de charges sur leurs prix de vente, leur frais de personnel et leurs marges, on verrait les *hard discounters* réduire encore leurs marges et leurs frais de personnel pour gagner des parts de marché, et on ne verrait donc aucune embauche massive se produire (c'est ce que l'on a constaté dans ce secteur depuis l'introduction des mesures d'allégement des charges sur le temps partiel et les bas salaires) sauf, ici ou là, lorsque la concurrence hors-coûts, par la qualité et le service, est jugée rentable, attractive sur certains segments de clientèle.

Selon nous, il n'y a donc pas grand chose à attendre, en France, de la réduction des charges sociales dans le commerce de détail. Nous ne prétendons pas, par contre, que ce résultat soit également valable pour la restauration et l'hôtellerie, qui n'ont pas pris autant que le commerce de détail les « mauvaises habitudes » d'une concurrence structurelle par les prix, favorisée dès les années soixante et soixante-dix par les pouvoirs publics dans le contexte de la lutte contre l'inflation.

7. Quels emplois, quelles inégalités ?

Les quatre pays développés ayant, de loin, la plus forte proportion de leur population active employée dans le commerce sont le Canada, la Grande-Bretagne, le Japon et les Etats-Unis [29].Or, ce que ces pays ont en

29. Le niveau de vie est proche pour les trois premiers, seuls les Etats-Unis caracolant en tête. Source : OCDE, *Purchasing Power Parities*, EKS, 1995.

commun est *un niveau très élevé d'inégalités et de dualisme salarial*. Le dualisme salarial au Japon est toutefois très spécifique : il concerne essentiellement les écarts de salaires *horaires* entre les hommes (à temps plein) et les femmes (à temps partiel) pour les mêmes fonctions et il se résorbe pour l'instant sans conflit social majeur au sein de la famille patriarcale, modèle dominant et consolidé par toute une série de dispositifs institutionnels (Gadrey, Jany-Catrice, Ribault, 1997). Pour les trois autres pays, il s'agit d'un dualisme classique, c'est-à-dire d'inégalités de revenus très prononcées [30].

On ne peut, selon nous, utiliser des comparaisons internationales à l'appui de recommandations de politiques de l'emploi dans le commerce et l'hôtellerie-restauration en France, sans prendre en compte la qualité, en moyenne très dégradée, des emplois offerts aux Etats-Unis, au Canada ou en Grande-Bretagne dans ces secteurs. Faut-il rappeler que les performances exceptionnelles de l'économie américaine en matière de création d'emplois entre 1980 et 1994 (la population active civile occupée est passée de 99,5 millions à 123,1 millions), performances dans lesquelles les secteurs du commerce et de l'hôtellerie-restauration sont pour beaucoup (environ un quart [31]), se sont accompagnées, selon les statistiques officielles de ce pays :

– d'une longue période de stagnation du salaire minimum fédéral (à 4,25 dollars) du 1er avril 1991 au 1er septembre 1996. Dans le même temps le coût de la vie progressait de 3 % par an en moyenne, soit plus qu'en France ;

– d'une nette progression de la proportion de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté : 11,4 % en 1978 (point bas après deux décennies de réduction de ce taux), 14,5 % en 1994 [32] ;

– du fait qu'à dollar constant le salaire horaire moyen dans l'ensemble de l'économie américaine (hors emploi public) *a régressé régulièrement* de 1980 à 1995 (de 7,78 à 7,40 dollars de 1982) et que cette régression a été encore plus forte pour le commerce de détail et la restauration (de 5,70 à 4,97 dollars de 1982). Dans ce secteur, les gains hebdomadaires moyens des salariés sont passés, (en dollars constants de 1982) de 172 à 143 dollars entre 1980 et 1995 [33], soit une régression de 17 % du pouvoir d'achat des salariés ! Même si l'on n'est pas contre une certaine flexibilité salariale si cela doit servir l'emploi, on remarque que, dans le cas des Etats-Unis, ce sont les secteurs où les salaires étaient déjà les plus bas qui ont le plus pratiqué cette flexibilité à la baisse. En fait de partage du travail et des revenus, c'est essentiellement un partage entre les plus démunis qui a ainsi été organisé.

30. *Cf.* CSERC, 1996, p. 136, et Bosch, 1997, p. 3.
31. Source : *Statistical Abstract of the U.S.*, 1996, pp. 842-843.
32. Ibid., p. 472.
33. Ibid., p. 424.

8. N'y a-t-il rien à faire pour l'emploi dans le commerce de détail français ?

Au terme d'une analyse comparative récente que nous avons effectuée et qui concerne la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France, nous avancions l'idée que, dans la grande distribution française, si l'on excluait un développement de « petits boulots » (étudiants et stagiaires, temps partiel contraint sur contrats courts, CDD, etc.) au-delà de ce qui existe déjà et qui n'est pas négligeable, l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) pouvaient avoir des effets limités, mais positifs :

– limités parce qu'une partie des employés à temps partiel (environ 44 % des salariés à temps partiel tous secteurs confondus [34]) et la moitié du personnel du secteur caisses des grandes surfaces [35], souhaitent en réalité travailler plus : à temps partiel plus long voire à temps plein (30 h à 39 h par semaine, au lieu de 22 à 30 heures). Une négociation d'ARTT devrait donc en tenir copmte ;

– positifs parce que, d'une part, la grande majorité des ELS (employés libre-service) travaillent à temps plein et que, d'autre part, l'encadrement effectue régulièrement des semaines de 55 à 65 heures de travail, avec un système de rémunération forfaitaire encourageant ces pratiques aussi nuisibles à l'emploi qu'aux salariés concernés.

Quant à la question d'une éventuelle réduction des charges sur les bas salaires, elle devrait être analysée d'une part secteur par secteur, avec l'idée d'une sensibilité variable de chaque secteur à la réduction du coût du travail (en fonction des perspectives de la demande et des conventions de qualité et de concurrence prévalentes), d'autre part sur un plan macro-économique en se demandant s'il est vrai que des charges élevées et fondées sur les seuls salaires encouragent, en France, la substitution du capital au travail dans des proportions excessives [36]. Nous n'avons pas, sur ce point, de conviction précise, si ce n'est qu'un débat sérieux devrait être envisagé, appuyé sur des études sectorielles approfondies.

Nous avons par contre tendance à penser, sur la base de nos analyses, que le commerce n'est pas, en France, un secteur appelé à créer massivement des emplois dans le futur, quels que soient les dispositifs institutionnels adoptés. Des conditions favorables, mais difficiles à réunir, pourraient consister à promouvoir simultanément la réduction de la durée du travail et la concurrence hors-coûts, et à rendre moins tentantes les stratégies de *discount* et de *hard discount* qui tirent vers le bas aussi bien la qualité de service que l'emploi (en quantité et en qualité). Comme ces stratégies s'ap-

34. INSEE, Enquête « Etudes des conditions de vie des ménages », 1993-1994, p. 99.
35. Guélaud, 1992, p. 10.
36. CSERC, 1996, pp. 138-142.

puient beaucoup sur l'hyperflexibilité des temps de travail, les temps partiels courts, les heures complémentaires et supplémentaires, et la surcharge de travail de l'encadrement, il faudrait, pour les freiner, des réglementations et conventions dissuasives en la matière. Mais, à nouveau, il serait illusoire de penser que l'on peut faire mieux dans ce domaine qu'infléchir positivement une trajectoire historique aboutissant aux pratiques auxquelles les consommateurs français sont habitués, et qui sont autant de « conventions de qualité » lourdement implantées dans les mœurs et dans les systèmes techniques en vigueur.

9. L'usage des comparaisons internationales en matière d'emploi

Le recours au type de « raccourci comparatif » que nous évoquions en introduction de ce papier, est très fréquent dans les comparaisons internationales entre la France et un autre pays pris comme « témoin » en matière d'emploi. Beaucoup sont des transpositions terme à terme transformant une cooccurrence (simultanéité de deux phénomènes) observée dans le pays témoin en une relation de causalité supposée valable en France. Tel est le cas avec la cooccurrence : « dans le commerce de détail américain il y a beaucoup plus d'emplois par habitant qu'en France et les charges sociales y sont beaucoup plus basses », transformée en relation de causalité : « si l'on réduisait fortement les charges sociales sur les emplois peu qualifiés en France, on pourrait créer un million d'emplois ou plus dans le commerce de détail ».

Supposons qu'un économiste se dise que les Pays-Bas sont un pays témoin intéressant en matière d'emploi puisque le taux de chômage n'y était que de 6,6 % en 1996 [37]. C'est par ailleurs un pays européen, plus proche culturellement, avec un secteur public important, ce qui pourrait faciliter les transferts d'expérience, et le niveau de vie y est le même qu'en France. Cet économiste constaterait (cooccurrence) qu'il y a nettement moins de chômage aux Pays-Bas (qu'en France), et qu'il y a dans ce pays à peu près la même proportion qu'en France d'emplois dans le commerce (l'hôtellerie et la restauration) : 17,7 % au total (17,1 en France). Il ne verrait donc guère de raisons, pour réduire le chômage en France en s'inspirant de « l'exemple hollandais », de s'intéresser particulièrement à ces secteurs. Cette première cooccurrence ne serait pas intéressante. Par contre, il constaterait (seconde cooccurrence) que dans ce pays la durée annuelle moyenne du travail est 13 % inférieure à son niveau en France [38], notamment parce qu'on y recourt massivement au travail à temps partiel, surtout féminin (67 % des femmes y travaillent à temps partiel, contre 29 % en France, tous secteurs confondus),

37. Eurostat.
38. CSERC, 1996, p. 82.

que les charges sociales sur les salaires y sont aussi élevées qu'en France (à ceci près que la part patronale y est plus faible), de sorte que le coût horaire du travail y est équivalent. Les dépenses de protection sociale y représentent même une proportion du PIB plus élevée qu'en France [39]. Il pourrait donc en déduire (en transformant cette seconde cooccurrence en causalité simple) une solution française au chômage qui consisterait, sans modifier les charges sociales, les prélèvements obligatoires, l'âge de cessation d'activité [40], ni la structure sectorielle des emplois, à réduire de 13 % la durée moyenne du travail, par exemple en multipliant les emplois à temps partiel [41], pour répartir sur un plus grand nombre d'individus l'emploi et les revenus. On pourrait ainsi résorber la totalité du chômage en France.

Mais quel est l'intérêt de comparaisons internationales ainsi conduites ? Tout juste peuvent-elles être utilisées dans des rhétoriques simplistes et opposées, avec d'un côté les partisans du modèle américain (dont ils ne retiendront qu'une ou deux caractéristiques qui les arrangent), de l'autre les avocats du modèle hollandais, qui pourrait prendre la place du « modèle suédois » que l'on invoquait dans les années quatre-vingt. Tout ceci est dépourvu de pertinence scientifique, parce que la production d'emplois dans un pays (ou dans une branche d'activité d'un pays) ne peut se comprendre que sur la base de causalités multiples, en contextualisant l'analyse, et en faisant intervenir l'histoire et les institutions de ce pays (et de ce secteur).

En ce qui nous concerne, nous avons tenté, dans une recherche récente comparant les niveaux d'emploi au Japon et en France (avec des écarts aussi gigantesques *a priori* que dans la comparaison France-Etats-Unis), d'interpréter les différences observées en menant une telle analyse, à partir à la fois de facteurs économiques multiples (productivité, qualité, durée du travail, coût salarial) et de déterminants socio-économiques ou institutionnels issus de l'histoire de chaque pays (le modèle familial dominant et son incidence sur la « division familiale du travail », les relations professionnelles, le droit et les règles du travail, le mode dominant de concurrence...). On parvient ainsi, selon nous, à comprendre comment et pourquoi la société japonaise compte autant d'emplois dans le commerce de détail. Mais cette interprétation ne donne aucune recette simple pour la France.

En guise de conclusion, nous proposons comme contribution à un programme de recherches économiques et socio-économiques sur les méthodes de comparaisons internationales concernant l'emploi, que ces approches comparatives distinguent et articulent trois temps :

39. CSERC, 1996, p. 176.
40. Les Pays-Bas et la France sont en effet les deux pays développés où les taux d'emploi des 55-64 ans ont chuté le plus rapidement depuis 25 ans et sont aujourd'hui les plus bas (Pochet, 1997).
41. Ou par une autre méthode, moins dualiste, de réduction généralisée de la durée du travail.

– premier temps : une approche principalement statique, à un instant choisi comme date de référence, des déterminants économiques de la production d'emplois dans chacun des pays soumis à comparaison. On retrouverait à ce stade, d'une part des variables réelles aussi décisives que les volumes échangés, la durée du travail, la productivité du travail et les normes de qualité des produits ou services, d'autre part des variables monétaires concernant les prix et les coûts de quelques variables clés. Le niveau atteint à l'instant par chacune de ces variables pourrait être analysé en remontant dans le temps, afin de commencer à comprendre « comment on en est arrivé là ».

– second temps : une approche principalement statique des contextes institutionnels, conventionnels et sociétaux, contextes dans lesquels sont insérées les variables économiques précédentes, et qui conditionnent l'interprétation de leurs niveaux quantitatifs. On ne peut pas, par exemple, comprendre pourquoi le temps partiel est aussi répandu au Japon, aux Pays-Bas ou en Grande-Bretagne, sans contextualiser la variable « taux d'emplois à temps partiel ». Il faudrait (principe de parcimonie oblige) sélectionner à ce stade de l'analyse les éléments les plus décisifs de ce contexte. Par exemple, les règles et institutions de la division du travail entre hommes et femmes, de la protection sociale et de son financement, les conventions de qualité liées au contexte concurrentiel, les contraintes ou liberté du droit de travail et des règles d'emploi (salaire minimum, durée du travail etc.). A nouveau, l'état actuel de ce contexte pourrait être mieux compris en s'appuyant sur certains aspects de son histoire et sur les trajectoires institutionnelles suivies au cours de la période précédente. Dans le présent article, nous ne sommes pas allés très loin dans ce second temps de l'analyse. Nous nous permettons de renvoyer le lecteur à nos travaux sur le Japon pour un exemple plus approfondi d'application de cette méthode.

– troisième temps (seulement si l'on souhaite utiliser une telle approche comparative pour avancer des recommandations de politique d'emploi concernant la France) : mener un raisonnement « dynamique et prospectif » sur la possibilité de jouer sur certaines variables ou règles, en s'inspirant de la comparaison internationale effectuée. Par exemple si une caractéristique semble particulièrement influente dans un pays A (en faveur de l'emploi), il faut, si l'on pense pouvoir jouer sur cette caractéristique en France, se demander 1) ce qui fait que cette caractéristique a atteint tel niveau ou telle configuration dans le pays A, 2) si l'influence qu'elle exerce sur l'emploi dans le pays A, en relation avec d'autres caractéristiques de A, est comparable à l'influence qu'elle pourrait avoir en France, 3) si la modification en France de cette caractéristique théoriquement favorable à l'emploi (et des variables liées) est économiquement et politiquement possible compte tenu des trajectoires antérieures (technologiques, institutionnelles et conventionnelles).

Ce genre d'exercice de transposition contextualisée est délicat et prend du temps. Il exige en particulier un lourd travail de « terrain » et des études de cas, pour ce qui concerne le second temps de l'analyse. Mais c'est, selon nous, avec ce genre d'exigences que l'on peut tirer bénéfice des travaux comparatifs, en évitant les deux extrêmes que sont le mimétisme économique simplificateur ignorant les contextes institutionnels et sociétaux, et le culturalisme absolu refusant toute idée de transposition au motif que rien n'est jamais comparable.

Annexe 1

L'emploi dans le commerce et l'hôtellerie-restauration aux Etats-Unis et en France en 1995

Tableau 1.
Etats-Unis *

Retail trade (eating and drinking places excluded)	13 321
Electrical repair shops	124
Miscellaneous repair shops	604
Total commerce détail hors auto ; hors restauration-cafés	14 049
Commerce et réparation automobile	3 182
Total commerce détail, hors restauration	17 231
Commerce de gros	4 956
Hôtels et restaurants	8 006

en milliers

* Source : BLS, *1995.*

Tableau 2.
France **

Commerce de détail	1 614
Boulangeries pâtisseries et charcuteries artisanales	226
Total commerce détail, hors auto	1 840
Commerce et réparation automobile	425
Total commerce détail	2 265
Commerce de gros	953
Hôtels et restaurants	725

en milliers

** Source : Enquête annuelle d'entreprise dans le commerce, 1995. On trouve des résultats similaires en utilisant les statistiques de l'Enquête Emploi de 1997.

Annexe 2

Niveaux de vie et niveaux de dépenses réelles dans le commerce de détail par habitant en 1993

	France	Etas-Unis	%
Consommation individuelle des ménages	**15 078**	**20 109**	**+ 33 %**
dont : dépenses passant à titre principal par le commerce de détail hors automobile	**4 571**	**5 939**	**+ 30 %**
Dont :			
– produits alimentaires, boissons, tabac	2 524	2 325	
– habillement et chaussures	620	1 285	
– équipement du foyer	918	1 199	
– matériel loisirs	313	879	
– livres, journaux, périodiques	196	251	
(achat de véhicules personnels)	369	909	
PIB réel/tête	**21 244**	**27 442**	**+ 29 %**

* Source : OCDE, 1995, données en parités de pouvoir d'achat, exprimées en dollars américains.

Annexe 3

La durée hebdomadaire effective moyenne du travail

Etats-Unis

Selon les données d'établissements, le nombre moyen d'heures rémunérées hebdomadaires (y compris par conséquent les congés payés) dans le commerce de détail est de 28,8 heures en 1996 (source : *Employment and Earnings*, 1997, p. 48). Cela concerne les seuls salariés, hors encadrement.

Selon le Current Population Survey, qui est une source issue d'enquête auprès des ménages (source : Employment and Earnings, 1997, p.193), ce chiffre est de 37,1 heures en 1997 pour l'ensemble du commerce (détail + gros), ce qui, correction faite de la durée nettement supérieure du travail dans le commerce de gros, correspond à 34,8 heures pour le commerce de détail. En tenant compte par ailleurs des non-salariés, ce chiffre passe à 35,3 heures.

Cet écart énorme concernant les chiffres de la durée du travail aux Etats-Unis a fait l'objet d'analyses détaillées (Bluestone et Rose, 1997). Il s'expliquerait notamment 1) par le nombre relativement élevé, aux Etats-Unis, de salariés occupant plusieurs emplois (*multiple job holders* [50]), dont la durée totale du travail est affectée à leur secteur d'activité principale, ce qui con

50. Voir à ce sujet, BLS *Issues in Labor Satistics*, April 1996 *: A different look at part-time Employment,* ou encore Barry Bluestone, et Stephen Rose, 1997, *Overworked and Underemployed, The American Prospect*, March, April

duit à ne pas tenir compte des « petits boulots d'appoint », 2) par le fait que les données d'établissement excluent l'encadrement, et 3) par une surestimation des déclarations individuelles du nombre d'heures de travail.

France

En France, les données d'entreprises (Enquête annuelle d'entreprise) donnent (pour les seuls salariés) une durée hebdomadaire moyenne de l'ordre de 31,4 heures.

Quant aux données de l'Enquête-emploi, elles correspondent à la réponse à la même question que celles du CPS américain (auxquelles nous les comparons), à savoir, « Combien d'heures avez-vous travaillé pendant la semaine précédant l'enquête ? ». Elles fournissent une durée de 36,5 heures en 1995 pour le commerce de détail. Ce chiffre intègre le fait que les non-salariés ont, en France, une durée hebdomadaire de travail très élevée. Par contre, on ne tient compte, en France, que des heures effectuées dans la branche en tant qu'activité principale, et non des heures qui peuvent y être effectuées comme second emploi. On en tient compte aux Etats-Unis, où le phénomène est plus marqué. Cela pourrait creuser l'écart d'un à deux points, mais nous n'avons pas cherché à estimer ce facteur mineur.

Remarque : il n'y a pas lieu de considérer que la durée hebdomadaire effective ainsi obtenue par enquête diffère de la durée hebdomadaire moyenne au cours de l'année, car dans les deux pays l'activité du commerce de détail au cours de la période d'enquête (mars de chaque année) correspond à la moyenne annuelle d'activité.

On remarque que, contrairement à une idée reçue, le commerce de détail est un secteur où la durée du travail est relativement élevée car, s'il est vrai qu'un bon quart des emplois y est à temps partiel, un autre bon quart est constitué soit de petits commerçants indépendants, soit de cadres, dont la durée du travail est très importante (de l'ordre de 55 heures par semaine).

Références bibliographiques

Archambault E. (1996), « Le secteur sans but lucratif : une perspective internationale », *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, n°261, 3e trimestre, pp. 36-47.

Baret C., Gadrey J., Gallouj C. (1997*), France-Allemagne-Grande-Bretagne : la grande distribution du temps de travail*, rapport pour la DARES (ministère du Travail), université de Lille 1.

BIT (Bureau International du Travail), (1989), *Part time employment,* Conditions of Work Digest.

BIT (1995), Working Time Around the World, Conditions of Work Digest.

BLS (Bureau of Labor Statistics) (1996*), A different Look at Part Time Employment*, Issues in Labor Statistics, April.

BLS (1996), *Labor Force Statistics from the Current Population Survey.*

Bluestone B., Rose S. (1997), *Overworked and Underemployed*, The American Prospect, March, April.

Bosch G. (1997), *Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Abeitsmarkt ?,* Document de travail, octobre.

CEREQ (Causse L., Fournier C., Labruyère C.*) (1997), Le développement des emplois familiaux. Effets sur les métiers de l'aide à domicile*, 1997.

CSERC (Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts) (1996*), Les inégalités d'emploi et de revenu*, La Découverte.

DARES, Premières informations, 97.11, n° 46.1.

DARES, *Bilan de la Politique de l'emploi en 1995, 1996* , Les Dossiers de la DARES, ministère du Travail et des Affaires sociales, n° 8-9, La Documentation française.

De Foucauld (rapport) (1995), *Le financement de la protection sociale*, La Documentation française.

Gadrey J., Jany-Catrice F., Ribault T. (1997*), France-Japon : l'emploi en détail. Essai de socio-économie comparative*, Rapport pour le Commissariat Général du Plan, université de Lille 1.

Gadrey J., Noyelle T., Stanback T. (1992*), La productivité dans les services aux Etats-Unis et en France*, Rapport pour le ministère de la Recherche, université de Lille 1 et Columbia University.

Gadrey J. (1996), *Services : la productivité en question,* Desclée de Brouwer.

Guélaud F., (1992*), Le Travail et l'organisation des horaires dans le secteur caisses*, enquête réalisée pour la FEDIMAS, doc ronéo. , p. 32, mars.

INSEE, *Enquêtes Annuelles d'Entreprises, Commerce.* Différentes années.

INSEE, *Enquête emploi*, 1997.

INSEE, *Annuaire statistique,* 1997.

Mc Kinsey (1997), *Removing Barriers to Growth and Employment in France and Germany*, Mc Kinsey Global Institute, Washington D.C., mars.

OCDE (1996), *Purchasing Power Parities,* EKS Results, Paris.

Piketty T. (1997), *Les créations d'emplois en France et aux Etats-Unis, « services de proximité » contre « petits boulots » ?,* Notes de la Fondation Saint-Simon, p. 55, décembre.

Pochet Pascal (1997), *Les personnes âgées*, La Découverte.

Sites internet du Bureau of Labor Statistics et du Bureau of Census.

Statistical Abstract of the United States, annuel, US Department of Commerce, Bureau of the Census.

Problèmes de l'emploi au Brésil

Jorge Mattoso *

Cet article concerne les changements économiques survenus au Brésil dans les années 90. Il analyse leurs effets sur la création d'emplois et sur l'action des organisations des travailleurs. Le Brésil, fortement urbanisé et industrialisé, dispose d'une économie complexe et intégrée, et connaît un marché du travail très hétérogène et inégal.

Une ouverture commerciale sans discernement, l'absence d'une politique d'insertion active capable d'orienter la production des industries affectées par la concurrence internationale, la surévaluation de la monnaie nationale et de hauts taux d'intérêts ont, d'une part, transformé la structure de l'économie brésilienne et réduit sa capacité à créer des emplois. D'autre part, ces changements ont fragilisé l'économie nationale face aux forts mouvements spéculatifs des marchés financiers mondiaux.

Ces transformations subies par l'économie brésilienne ont eu lieu dans une situation de fortes oscillations du rythme de l'activité économique. Dans les années 1990, lors de la récession des années 1990-92, l'emploi formel s'est réduit fortement. Néanmoins, contrairement à ce qui s'est passé dans les années 1980, après 1993, lors de la réactivation de l'économie, l'emploi formel est resté au même niveau et le taux de chômage a augmenté.

La reprise de l'activité économique a été amplifiée par l'augmentation de la consommation provoquée par la stabilisation des prix survenus lors du

* Jorge Eduardo Levi Mattoso est professeur a l'Institut d'Économie de l'UNICAMP – Université de Campinas et chercheur au CESIT – Centre d'Etudes Syndicales et d'Economie du Travail de l'UNICAMP, São Paulo, Brésil. Ancien Directeur du CESIT. Il est actuellement chercheur visitant à l'IRES, France, avec le soutien de la FAPESP – Fondation de soutien à la recherche scientifique de l'état de São Paulo. Cet article a été écrit en août 1997 pour une discussion au sein du Groupe Emploi de l'IRES – Institut de Recherches Economiques et Sociales. (Email: jmattoso@turing.unicamp.br)

Plan Réal (juillet 1994), qui a élevé le pouvoir d'achat des salaires les moins protégés de l'inflation, et par la recomposition du crédit. Cette augmentation de la consommation a stimulé la production et les importations. Cependant, ce processus n'a pas eu de continuité, d'une part parce que le gouvernement a réduit l'activité économique pour essayer d'éviter l'augmentation sans contrôle du déficit des comptes courants de la balance des paiements, d'autre part parce que le taux de formation brut du capital fixe se poursuit à des niveaux insuffisants.

Par contre, les importations ont désintégré diverses chaînes productives qui ont perdu la capacité de générer des emplois et de la valeur ajoutée. Ainsi, les restrictions au rythme de l'activité économique dues aux déficits croissants des balances commerciale et courante, ainsi que la désintégration de la structure de la production ont eu pour résultat, non seulement une faible création d'emplois dans l'industrie, mais aussi l'affaiblissement de sa capacité d'entraînement sur l'ensemble de l'économie nationale, sans qu'aucun des autres secteurs d'activité économique ne puissent la remplacer.

Les performances des années 80

Le développement rapide de l'économie brésilienne de l'après-guerre jusqu'à la fin des années 70 (7 % en moyenne annuelle sur cette période) [1], a considérablement augmenté les offres d'emploi, assurant une croissance de l'emploi au rythme de l'accroissement rapide de la population urbaine active (plus de 5 % en moyenne annuelle dans les années 70). Cependant, la croissance rapide de la population et le dynamisme économique des métropoles se sont accompagnés d'une concentration accrue des revenus, du renforcement de la tendance à l'extension de la pauvreté et de l'hétérogénéisation du marché du travail.

La forte croissance de l'économie nationale n'a pas été suffisante pour permettre à la majorité des travailleurs de bénéficier d'une augmentation substantielle du pouvoir d'achat des salaires, même quand ils ont eu accès à des emplois avec un niveau de productivité élevé. De ce point de vue, notre développement a souffert des arrangements politiques et institutionnels sur lesquels s'est appuyé l'État brésilien, qui n'a jamais envisagé sérieusement de favoriser les conditions pour que le progrès du pays s'oriente vers la satisfaction des besoins élémentaires de l'ensemble de la population. Soulignons en particulier la répression politique et syndicale des gouvernements autoritaires qui se sont succédé après le coup d'état militaire de 1964.

1. Rappelons que cette croissance a été plus forte que celle de la plupart des autres pays (développés ou non) et a permis que le PIB soit doublé tous les dix ans et décuplé entre 1945 et 1980. Dans ce cadre, l'économie brésilienne a achevé le processus de substitution des importations, consolidé l'industrie comme axe dynamique de l'économie et est arrivée à la huitième place des économies industrielles du monde en 1980.

Néanmoins, dès la fin des années 1970, le pays a enregistré l'essor de forts mouvements sociaux et syndicaux qui prônaient la démocratisation de l'économie et de la société. Le Brésil a été un des rares pays au monde où les organisations de travailleurs se sont fortement développées pendant les années 1980. A partir de cette période, cependant, le pays a été secoué par la crise de la dette externe. La politique économique était axée vers la recherche d'un surplus de la balance commerciale pour payer le service de la dette externe. Les mesures d'incitation à l'exportation n'ont pas été suffisantes et le rythme de l'activité économique a été ralenti par des mesures restrictives. Le solde positif de la balance commerciale a été obtenu grâce à la stagnation économique, une inflation élevée et une dégradation des comptes publics.

La crise de l'économie et de l'État a empêché que le retour de la démocratie, le renforcement des formes d'organisation sociale et les pratiques nouvelles des organisations de travailleurs aient des répercussions positives sur les conditions de vie et de travail. En tout état de cause, et contrairement à d'autres pays de l'Amérique latine, la structure de la production a été essentiellement préservée, même si pendant toute cette décennie le taux d'investissement est resté bas.

Les conditions générales du marché du travail urbain ont commencé à se détériorer à cause de la croissance relativement lente de l'emploi formel, de l'augmentation du nombre des travailleurs indépendants et des salariés sans contrat de travail légal. A cet ensemble de facteurs s'ajoute la réduction significative du niveau des salaires. Est apparu alors, de façon inédite dans l'histoire économique et sociale récente du Brésil, le phénomène du *chômage ouvert* [2]. Cependant, il s'agissait encore d'un chômage lié, dans une large mesure, aux fluctuations de l'activité productive.

Tableau 1
Structure des opportunités d'occupations (emplois) non agricoles en 1989

Catégorie occupationnelle	Personnes occupées (%) [1]
Salariés d'établissements	
de plus de 1 000 employés	16,3 %
de 100 à 1 000 employés	13,5 %
de 10 à 100 employés	17,7 %
Salariés sans contrat	27,0 %
Travailleurs indépendants	19,1 %
Travailleurs sans salaire	2,1 %
Employeurs	4,3 %
Total occupation (emplois) non agricoles	100 %

Source : PNAD, IBGE 1989 et RAIS, Mtb 1989.
1. Données du PNAD corrigées en fonction de la croissance de la population entre les recensements démographiques de 1980 et 1991.

2. Pour la définition de ce terme, voir note 10 ci-après.

L'insuffisante création d'emplois dans le secteur urbain à la fin des années 1980 se reflète dans la faible part des emplois dans les grandes organisations publiques et privées (16,3 %), dans la part grandissante des emplois informels (27,0 %) et des travailleurs indépendants (19,1 %) dans le chiffre total de création d'emplois non agricoles.

L'emploi formel, après avoir connu une forte croissance entre les années 1950 et 1970, a connu un rythme de croissance ralentie par la stagnation de l'économie brésilienne durant les années 1980. Au début des années 1990, le marché du travail national, déjà marqué par des conditions structurelles de forte hétérogénéité (avec un éventail salarial très ouvert, des niveaux de rotation élevés et de bas salaires), s'est détérioré encore plus avec une augmentation du chômage provoquée par une modification importante de la structure productive, la faible dynamique de création d'emplois formels et la précarité croissante des conditions et des relations de travail [3].

Les problèmes récents de l'emploi national

Les changements au sein de la structure productive et du marché du travail brésiliens ont été considérés comme inévitables, dans la plupart des diagnostics des experts gouvernementaux. Ils pensent que l'actuelle orientation macro-économique est la seule possible et qu'elle est indispensable à l'insertion immédiate et pleine du pays dans une économie internationale qui connaît une mondialisation croissante.

Cette position ne tient pas compte de l'instabilité de la situation internationale actuelle. Elle suppose implicitement que tous les pays réagissent de façon analogue en étant partie prenante ouvertement et passivement du processus de globalisation. Une telle position tend à libérer l'État de sa responsabilité dans la défense de la production et de l'emploi national, à mépriser les effets à long terme des ruptures en cours des structures de production et du marché du travail, et à vulnérabiliser l'économie nationale en la rendant plus dépendante des marchés financiers et de leurs mouvements spéculatifs. Enfin, ignorant que le marché du travail brésilien est déjà un des plus flexibles du monde (mobilité accentuée, bas salaires et large éventail de la grille salariale), cette position cherche de nouvelles formes qui amortiraient les effets des modifications macro-économiques sur le niveau de l'emploi, à travers des arrangements légaux et institutionnels qui régissent les transactions et les relations de travail. Ce n'est pas par hasard que les initiatives du gouvernement fédéral brésilien vont dans le sens d'une plus grande flexibilité et d'une dérégulation du marché du travail national, avec le développement des contrats temporaires et la réduction du coût du travail, déjà assez faible.

3. A ce propos voir différents articles in Barbosa de Oliveira, C.A. et Mattoso, J.E.L. (Orgs.) *Crise e trabalho no Brasil : Modernidade ou Volta ao Passado ?,* Ed. Scritta, SP, 1996.

Au Brésil, la reprise à partir des années 1990 des politiques d'insertion passive et de subordination aux recettes d'ajustements proposées par les pays avancés et les organismes internationaux, a porté préjudice à la recherche d'un projet de développement national plus intégré et tourné vers la consolidation d'un marché interne plus large qui incorpore des fractions croissantes de sa nombreuse population.

En l'absence d'un projet national, l'ouverture économique brésilienne s'est faite sans discernement et est dépourvue d'une quelconque politique d'insertion active et de protection de la production et de l'emploi, soit à travers des politiques sectorielles (industrie, agriculture, commerce extérieur), soit à travers des mécanismes démocratiques de négociation. Dans ce contexte, depuis leur installation, les « chambres sectorielles » [4] sont confrontées à une forte opposition de la part de secteurs du gouvernement (surtout du secteur économique) et des fractions les plus conservatrices de la société. Pour ces secteurs, en accord en cela avec la critique dominante de « politisation des relations économiques », la rupture avec le passé d'une économie assez fermée se ferait à travers l'action individuelle et la lutte entre concurrents et non par la coordination démocratique des décisions, surtout parce que « les organisations d'intérêts professionnelles seraient peu soucieuses des intérêts généraux ». C'est ainsi que les politiques sectorielles devraient être abandonnées au profit de politiques horizontales ainsi que d'une intensification et d'une dérégulation de la concurrence. En contrepartie, cette dernière se manifesterait de façon dominante dans et entre les entreprises et serait régulée exclusivement à travers le marché.

Ce n'est pas par hasard que toutes les propositions visant à démocratiser le système de relations de travail ont été peu à peu écartées, de même que les organismes publics à participation paritaire des travailleurs et des chefs d'entreprise. La constitution d'un système démocratique de relations de travail mettrait en lumière non seulement la concrétisation du contrat collectif au niveau de l'entreprise, mais aussi son articulation avec les niveaux secto-

4. Dès le milieu des années 1980 des discussions ont eu lieu entre travailleurs, entrepreneurs et gouvernement pour essayer de créer un mécanisme de négociation des politiques économiques. Néanmoins, c'est seulement à partir de la fin de 1991, après deux années de forte récession économique et avant la chute du gouvernement Collor, que les organisations de travailleurs et d'entrepreneurs de la chaîne productive de l'industrie automobile ont eu des négociations entre eux et avec le gouvernement pour proposer des politiques industrielles de relance pour le secteur. Ce mécanisme de négociation tripartite a été appelé « chambre sectorielle ». L'accord obtenu au début de 1992 et la réussite de cette initiative a rendu possible son extension à d'autres secteurs de l'activité économique. On s'est mis à évoquer la nécessité d'une grande « chambre » pour permettre la consolidation d'une politique industrielle pour l'ensemble du pays. Avant que ces différents espaces de négociations puissent se coordonner, le gouvernement a décidé de se retirer des négociations en critiquant le corporatisme et le populisme des « chambres sectorielles ».

riels et le niveau national et donc l'indispensable reconnaissance de l'organisation des travailleurs sur les lieux du travail.

Pour les avocats du marché auto-régulé, une utilisation plus grande des instruments de politiques publiques, avec la participation paritaire des agents sociaux concernés, serait inadmissible dans la mesure où ces derniers tendraient à constituer un forum de négociation et de pression démocratique.

Les politiques commencées au début des années 1990 ont été poursuivies, en l'absence d'accords sectoriels ou nationaux, et en s'inspirant d'une politique de stabilisation monétaire : un change très valorisé et des taux d'intérêt parmi les plus élevés du monde, propres à élargir le piège d'une croissance médiocre.

De fait, à partir de 1990, on a utilisé l'ouverture extérieure conjuguée à une forte restriction de l'activité économique pour contenir l'inflation et provoquer de force un ajustement de l'économie. A partir de 1994, se sont surajoutés une survalorisation du change et des taux d'intérêt élevés [5]. Le résultat en est une restriction du potentiel de croissance de l'économie nationale qui, du fait de contraintes externes, doit se maintenir à des niveaux inférieurs à ses possibilités et aux besoins nationaux.

Une partie des conséquences d'un tel comportement se repère par les faibles niveaux du taux brut d'investissement. En 1996, après 4 années de reprise de l'activité économique, il atteignait seulement 16,0 % du PIB, soit un niveau inférieur à celui de l'année 1989 [6].

Même l'accroissement de l'investissement direct en provenance de l'extérieur, ces dernières années, a eu peu d'incidence sur le taux d'investissement par rapport au PIB ; soit parce qu'une partie importante était destinée à l'achat d'actifs préexistants (par voie de privatisations ou d'achat d'entreprises), soit parce que les quantités étaient encore faibles face aux besoins en investissement public et privé.

Cette combinaison de politiques a provoqué une augmentation sans précédent des importations dès 1993. Celles-ci sont passées d'un peu plus d'US$ 25 milliards en 1993 à près d'US$ 50 milliards en 1995 (presque 100 % en deux ans). Après 1995, le solde commercial est devenu déficitaire et, en 1996, le déficit des transactions courantes (balance commerciale, balance des services et transferts unilatéraux) a atteint US$ 24,3 milliards, c'est-à-dire, près de 3,3 % du PIB. Celui prévu pour 1997 dépasse de loin les

5. Le déphasage du change serait en décembre 1996 de l'ordre de 25 % et 40 %, suivant les auteurs, les indices de prix utilisés et selon l'année de base. Le gouvernement a essayé d'entamer un lent mouvement de dévalorisation du change et de baisse des taux d'intérêts à partir du premier semestre de 1997. Cependant, ce mouvement semble très lent. Le déficit commercial continue de s'accroître et les taux d'intérêts restent parmi les plus élevés du monde. Il fait face avec retard aux bouleversements croissants des marchés financiers, et ne prend pas en compte l'intense valorisation du dollar par rapport aux autres monnaies.
6. Pendant la plupart des années de forte croissance (1968-1980) le taux d'investissement était beaucoup plus élevé, aux environs de 24 % du PIB.

Tableau 2
Brésil - Taux d'investissement et commerce extérieur, 1989-1997

	Taux d'investissement (% du PIB)	Exportations (US$ milliards)	Importations (US$ milliards)	Solde commercial (US$ milliards)
1989	16,7	34,4	18,3	16,1
1990	15,5	31,4	20,7	10,7
1991	14,6	31,6	21,0	10,6
1992	13,6	35,8	20,6	15,2
1993	14,0	38,6	25,5	13,1
1994	15,0	43,6	33,6	10,0
1995	15,4	46,5	49,7	-3,2
1996	16,0	47,7	53,3	-5,5
1997	16,4	30,0	35,6	-5,5

Source : Indicateurs IESP, n° 54, août 1996, Banque Centrale et IBGE
* Taux d'investissement = premier semestre 1997 ; commerce extérieur = janvier à juillet 1997

résultats de 1996, à la fois parce que les prévisions du déficit commercial pour 1997 atteignent presque US$ 10 milliards, et parce que se poursuit la détérioration des comptes de services et de transferts unilatéraux.

Au delà de l'instabilité macro-économique créée par une telle situation, qui fragilise encore plus l'économie nationale face aux sursauts croissants des marchés financiers, cette invasion de produits importés provoque la réduction de l'emploi et de la valeur ajoutée par unité dans les chaînes industrielles principales et les plus complexes (automobile et électroménager) [7]. Elle provoque aussi une véritable substitution de pans entiers de la production locale par des biens importés (textile, habillement, chaussures, aliments industriels et machines et équipements), ainsi que la suppression de la production dans certaines branches de la chimie et de la pétrochimie, de composants et de biens d'équipements [8].

En 1996, les exportations ont progressé encore moins : près de 2,6 %, contre 6,6 % en 1995. Dans un monde où le commerce a progressé à des taux plus élevés que l'expansion économique, le Brésil a perdu sa place dans le commerce mondial. Il a reculé dans le commerce de grande valeur ajoutée, en exportant moins de produits manufacturés et en élargissant significativement sa participation dans l'importation de marchandises. A l'inverse des effets de ces politiques dans des pays comme le Brésil, le sous-secrétaire au Trésor des Etats-Unis reconnaissait que, grâce aux programmes

7. En 1995, les importations de l'industrie automobile ont progressé de 77 %, tandis que les exportations ont eu un comportement négatif (-8,7 %), avec un déficit de 2,21 milliards de dollars. Cette même année, la production a augmenté de 3 % et l'emploi a fléchi de -2,3 %.
8. L'industrie des biens d'équipements a connu une chute de pas moins de 14,8 % en 1996.

d'ajustement encouragés et financés par le FMI et la BIRD, rien que ces marchés réajustés furent responsables d'une augmentation annuelle des exportations nord-américaines de 11,8 %, et de la création dans la récente période de plus de 850 000 emplois aux Etats-Unis [9].

La dimension de l'économie brésilienne, mesurée par le produit intérieur brut, a oscillé suivant la fluctuation du volume de la production du secteur industriel. Le produit global a diminué de 5 points (en pourcentage) entre 1989 et 1992 du fait d'une chute du produit industriel de 13 %. A partir de 1993, il est remonté grâce à la reprise de l'activité industrielle, atteignant en 1996 12,6 % de plus qu'en 1989. Cette évolution est surtout due à une plus grande production agro-industrielle, et à l'augmentation des prestations de services. Mais elle doit composer avec une évolution beaucoup plus lente du volume global de la production du secteur industriel.

Tableau 3
Brésil - Indicateurs de l'activité économique, 1989-1996

Année	Agriculture	Services	Industrie	PIB	PIB per capita
1989	100,0 –	100,0 –	100,0	100,0 –	100,0
1990	96,3 -3,7	99,2 -0,8	91,8 -8,2	95,7 -4,3	94,1
1991	99,0 2,8	100,8 1,6	90,1 -1,8	96,0 0,3	92,9
1992	104,3 5,4	100,8 0,0	86,7 -3,8	95,2 -0,8	90,7
1993	103,3 -1,0	104,3 3,5	92,7 6,9	99,2 4,2	93,1
1994	111,7 8,1	108,6 4,1	99,1 6,9	104,2 5,8	97,1
1995	118,3 5,9	114,8 5,7	101,1 2,0	109,3 4,2	99,8
1996	122,2 3,1	118,7 3,4	103,2 2,5	112,6 3,0	101,3

Source : Banque Centrale du Brésil en IBGE.

Néanmoins, la différence entre ces niveaux du Produit Intérieur Brut a correspondu exactement à l'augmentation de la population intervenue entre 1989 et 1995, de sorte que le produit par habitant est resté pratiquement le même. Il n'y a qu'en 1996 que le PIB par habitant exprime une légère amélioration par rapport a 1989.

9. *Wall Street Journal* cité par *FSP*, 15/10/95, p. 2.

En 1996, la production manufacturée globale est revenue au niveau atteint en 1989, après avoir diminué de 15 % entre 1989 et 1992, comme le tableau qui suit permet de le vérifier. La composition de la production manufacturée, par type d'utilisation de produits, s'est cependant modifiée significativement. On peut souligner l'intensité de l'augmentation de la production de biens durables de consommation qui, après 1992, a atteint un rythme annuel de 16,6 %. Ce rythme de croissance est uniquement comparable à l'intensité vérifiée à la fin des années 60 et au début des années 70, les soi-disant « années du miracle brésilien ».

Les productions de biens intermédiaires, de biens de capital et de biens non durables de consommation, ont augmenté beaucoup plus lentement. En 1995 elles ont à peine dépassé le niveau atteint avant la récession de 1990-1992. En 1996, la production de biens de capital est à nouveau tombée radicalement, atteignant le niveau du début de la décennie.

L'augmentation intense de ventes de biens durables de consommation, sur le marché domestique, fait partie du début d'une profonde restructuration de la production, qui a permis d'actualiser un marché qui était stagnant tout au long des années 1980. La production finale de ces biens durables a été rationalisée, le réseau de fournisseurs réorganisé, et des composants plus chers et sophistiqués ont été importés. En conséquence, la qualité des produits a été améliorée et leurs prix relatifs ont diminué.

Tableau 4
Brésil - Indices de la production industrielle, 1989-1996

Année	Production industrielle	Biens de capitaux	Biens intermédiaires	Consommation durable	Consommation non durable
1989	100,0 –	100,0 –	100,0 –	100,0 –	100,0
1990	91,1 -8,9	84,5 -15,5	91,3 -8,7	94,2 -5,8	94,8 -5,2
1991	88,7 -2,6	83,4 -1,3	89,3 -2,2	98,6 4,7	96,5 1,8
1992	85,4 -3,7	77,6 -6,9	87,2 -2,4	85,8 -13,0	92,0 -3,8
1993	91,8 7,5	085,0 9,5	92,0 5,5	110,7 29,1	99,0 6,6
1994	99,0 7,8	100,9 18,7	98,0 6,5	127,5 15,1	100,9 2,0
1995	100,4 1,5	101,3 0,4	98,3 0,3	142,8 12,0	105,0 4,1
1996	101,5 1,1	86,3 -14,8	100,5 2,2	157,6 10,3	107,8 2,7

Source : Banque Centrale du Brésil en IBGE.

Ce n'était pas la première fois que la réactivation de l'économie se faisait sur la base des biens durables de consommation. Cependant, la reprise de l'activité économique entre 1993 et 1996 a des particularités qui la différencient de celle constatée entre 1968 et 1970, laquelle était également basée sur une intense augmentation des ventes de biens durables de consommation. Lors de la reprise de la première moitié des années 1990, les effets intra-industriels de l'augmentation de la production de biens durables de consommation ont été moindres que ceux de la reprise de la fin des années 1960, comme le soulignent aussi bien les forts effets sur l'importations des biens intermédiaires, que les augmentations moins significatives de l'emploi et de la valeur ajoutée du secteur industriel dans son ensemble. Ainsi, par les importations de composants, les effets dynamiques de l'importante augmentation des ventes de biens durables de consommation se sont dirigées vers l'extérieur.

Le faible dynamisme intra-industriel de l'augmentation des ventes de biens durables de consommation s'est reflété dans la génération limitée d'emplois formels, aussi bien dans l'industrie de transformation que dans d'autres secteurs d'activité. Dans l'ensemble de l'industrie de transformation, l'emploi formel, qui avait diminué de 15 % pendant la récession, n'a pratiquement pas augmenté avec l'augmentation de la production industrielle globale de 1994 à 1996.

Tableau 5
Brésil - Evolution de l'emploi formel, 1989-1996

Année	Total	Industrie	B.T.P.	Commerce	Finances	Immobilier	Transport et communication	Hôtellerie, alimentation et divers	Santé	Education	Administration publique
1989	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1990	99,7	97,8	97,0	101,8	96,9	98,9	100,6	102,2	102,2	106,3	100,2
1991	96,1	91,3	91,0	97,6	89,1	95,3	98,4	102,7	104,2	110,4	100,4
1992	93,5	86,5	90,3	93,1	85,0	93,4	97,0	102,1	105,2	110,9	101,1
1993	93,1	85,8	86,3	93,9	83,1	92,1	96,4	103,4	108,3	112,3	100,6
1994	93,7	85,8	85,2	95,5	80,8	92,7	95,3	106,4	111,0	115,3	100,5
1995	93,6	85,5	82,7	96,8	74,7	92,0	95,7	109,3	113,0	118,8	100,4
1996	94,4	83,2	81,4	96,3	68,9	90,2	94,7	111,3	114,2	120,9	99,9

Source : Ministère du Travail, Loi 4923.

L'emploi formel a également diminué dans la construction civile et dans les institutions financières. Il a diminué de façon moindre dans le commerce, les services techniques et d'appui à l'activité économique, dans les transports et les communications. En réalité, au début des années 1990, l'emploi formel n'a augmenté que dans l'éducation, la santé et dans un ensemble hétérogène de services urbains, incluant le logement, l'alimentation, les réparations, la manutention, les divertissements et les services personnels. Le résultat global a été un niveau d'emploi formel, qui en 1995 était presque inférieur de 7 % à celui de 1989.

Cette faible génération d'emplois, malgré l'augmentation de la production industrielle, est la conséquence de transformations qui ont brisé des maillons de la chaîne productive, en augmentant les importations de biens intermédiaires et la productivité.

Des données récentes, d'origine gouvernementale, soulignent la forte croissance de la productivité dans la période la plus récente (45 % entre 1990 et 1995). Cependant, ces données ont pour base la production physique et non pas la valeur ajoutée et on connaît les limites que des informations basées sur la production physique peuvent apporter à la notion de productivité.

Outre les problèmes généraux d'une telle définition appliquée à une production complexe de biens hétérogènes, aujourd'hui la productivité est claire-

Tableau 6
Brésil - Taux de participation, chômage et emploi, selon la position sur le marché du travail et la contribution aux organismes sociaux, 1989-1995 *

	1989	1990	1992	1993	1995
TP- Taux de participation	56,7	56,7	58,1	57,7	57,9
TD- Taux de chômage	3,0	3,7	6,9	6,6	6,4
TO- Total	97,0	96,3	93,1	93,4	93,6
TO- Salariés	64,0	62,3	58,4	58,9	58,2
TO- Indépenants	21,2	21,9	21,5	21,5	22,4
TO- Employeurs	4,2	4,4	3,6	3,5	3,9
TO- Non rémunérés et non déclarés	7,6	7,7	9,5	9,5	9,0
TO- Cotisants	49,0	48,2	42,9	42,5	42,6
TO- Non cotisants	47,9	48,1	50,1	50,9	51,0

Source : IBGE, PNAD, sur plusieurs années.
* a) Incluant la population rurale de la Région Nord ; b) PEA de 1992, 1993 et 1995 en excluant les personnes occupées dans l'autoconsommation et non rémunérées avec moins de quinze heures hebdomadaires de travail ; c) TP = PEA/PIA, TC = population inemployée / PEA, TO = population occupée / PEA.

ment surestimée. Cela provient des effets de la sous-traitance de parcelles de l'activité productive et de la force de travail ainsi que de la croissance du contenu importé dans la fabrication de biens finaux, du fait de transformations structurelles imposées par les politiques adoptées ces dernières années. En questionnant les méthodologies utilisées et en adoptant une autre forme de calcul, avec une proxi de l'évolution de la valeur ajoutée, on parvient à des résultats qui montrent une croissance presque médiocre de la productivité.

La population active, cependant, a continué à augmenter, de sorte que les problèmes du manque d'emploi et de la précarisation des conditions et des relations de travail se sont aggravés comme le manifeste l'accroissement du nombre de travailleurs non déclarés, de travailleurs indépendants, et/ou de travailleurs qui ne cotisent pas auprès des organismes sociaux.

L'emploi formel, qui en 1989 concernait 47,5 % de l'emploi non agricole total, vu son moindre niveau absolu, ne doit pas représenter aujourd'hui beaucoup plus de 40 % des opportunités d'emploi urbain. La réduction de l'emploi formel n'a pas été plus forte, à cause de l'augmentation de l'emploi public, surtout dans les Etats (départements) et les mairies. Ce double mouvement (diminution de l'emploi formel privé et augmentation de l'emploi public) a transformé l'emploi public en source principale d'emplois formels, capable de supplanter l'ensemble de l'industrie de transformation et arrivant à presque un quart des emplois formels.

De plus, le chômage, ouvert et masqué, a augmenté.

Le taux de chômage de la région métropolitaine de São Paulo [10], la principale agglomération urbaine et industrielle du pays, illustre l'impact de la perte de capacité à générer des emplois formels.

Pendant la période de récession, le taux de chômage à São Paulo est passé de 8,7 % à 15,2 %, et, lors de la reprise, le taux de chômage n'est pas revenu au niveau antérieur à la récession.

Le taux de chômage est resté à 13,2 % en 1995, et quand le gouvernement a restreint l'activité économique au milieu de cette année-là, le taux de

10. Les définitions du chômage de l'Enquête sur l'emploi et le chômage (enquête domiciliaire mensuelle) de la Fondation SEADE (Organisme d'études et de statistiques lié au gouvernement de l'état de São Paulo) et du DIEESE (Organisme d'études et de statistiques du mouvement syndical brésilien) sont plus larges que celles du gouvernement fédéral, qui sont dues à l'IBGE. De manière à mieux prendre en compte un marché du travail très hétérogène ainsi que l'absence d'un système articulé d'intermédiation de la main d'œuvre, ces définitions du chômage sont comme suit : *chômage ouvert* personnes en âge de travailler qui ont effectivement cherché du travail durant les 30 derniers jours et n'ont pas travaillé les 7 derniers jours ; *chômage déguisé ou masqué par le travail précaire* – personnes en âge de travailler qui ont eu un travail rémunéré de façon irrégulière, ou personnes qui effectuent un travail familial non rémunéré et qui ont cherché du travail dans les 30 derniers jours ou, si elles n'en ont pas recherché dans cette période, l'ont fait jusqu'à 12 mois avant ; *chômage déguisé ou masqué par le découragement* – personnes en âge de travailler qui non pas de travail et n'ont pas cherché dans les 30 derniers jours, par découragement du marché du travail mais qui ont cherché du travail dans les 12 derniers mois.

Tableau 7
Taux de chômage total, ouvert et déguisé ou masqué – région métropolitaine de São Paulo

	199l	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Tx. Chômage total	8,7	10,3	11,7	15,2	14,6	14,2	13,2	15,1	15,9
Tx. Chômage ouvert	6,5	7,4	7,9	9,2	8,6	8,9	9,0	10,0	10,2
Tx. Chômage masqué	2,2	2,9	3,8	6,0	6,0	5,3	4,2	5,1	5,7
Tx. Chômage masqué p/ le travail précaire	1,5	2,0	2,9	4,6	4,7	4,0	3,3	3,8	4,0
Tx. Chômage masqué p/ le découragement	0,7	0,9	0,9	1,4	1,3	1,3	0,9	1,3	1,7

Source : Fondation SEADE et DIEESE, Enquête sur l'emploi et le chômage.
* Août de 1997

chômage a augmenté rapidement pour se trouver aujourd'hui au niveau maximal de la décennie.

L'augmentation du chômage n'a pas été plus grande parce que les activités dites informelles (petits boulots, travailleurs sans contrats, activités familiales sans rémunération, emploi domestique, etc.) ont augmenté très fortement durant les années 1990, surtout dans les services.

Son développement a été favorisé par une situation de stabilisation des prix effectuée par le biais de l'importation de produits devenus moins chers grâce à l'ouverture économique et à la valorisation de la monnaie nationale. Comme les services ont été moins exposés à la concurrence internationale, les augmentations de leurs prix relatifs ont contribué à l'élévation du pouvoir d'achat des activités non formelles.

Néanmoins, cette élévation a eu lieu *once and for all*, au moment initial de la stabilisation. Une fois la stabilisation « achevée », la convergence des prix des services au niveau général des prix amène l'évolution du pouvoir d'achat des activités non formelles à être de nouveau dépendantes du comportement général de l'économie brésilienne, dirigée par la dynamique des activités formelles.

L'expansion du chômage, la faible création d'emplois formels et l'augmentation des activités informelles caractérisent une situation d'intense précarisation du marché du travail, avec une réduction de la participation des salariés dans la population économiquement active.

L'inégalité des revenus des actifs occupés s'est réduite en 1995 à cause de la stabilité monétaire. Néanmoins, l'objectif de redistribution ne faisant pas partie intégrante de la formulation du Plan Réal la concentration des revenus revient rapidement à la situation antérieure.

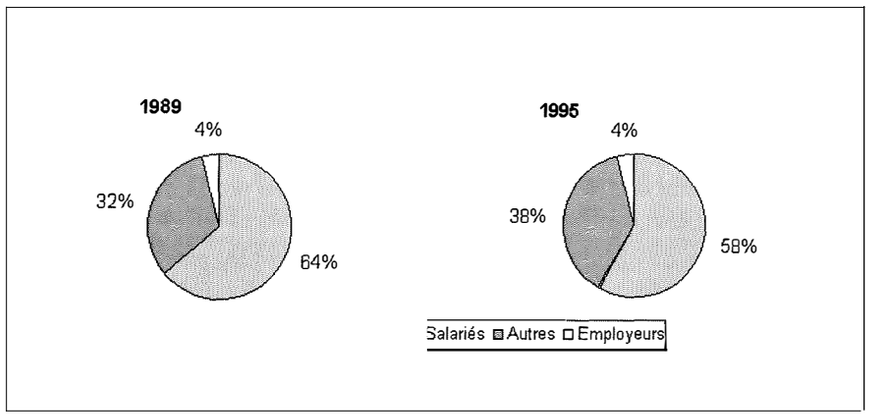
Crise de l'emploi et syndicats

Dans une situation de ce type, on ne peut être surpris par les changements très fort intervenus dans la situation des travailleurs, comme dans leurs comportements et ceux de leurs organisations syndicales au cours des années 90.

Pendant la décennie antérieure, le mouvement syndical brésilien s'était libéré des limites imposées par la répression du régime militaire. Il était parvenu à des niveaux croissants d'action et d'organisation nationale : augmentation du taux de syndicalisation, nouveaux mouvements de grève, nouvelles formes de négociation avec les entrepreneurs. Il était parvenu à s'assurer une participation croissante et inédite sur les scènes économique, politique et sociale du pays.

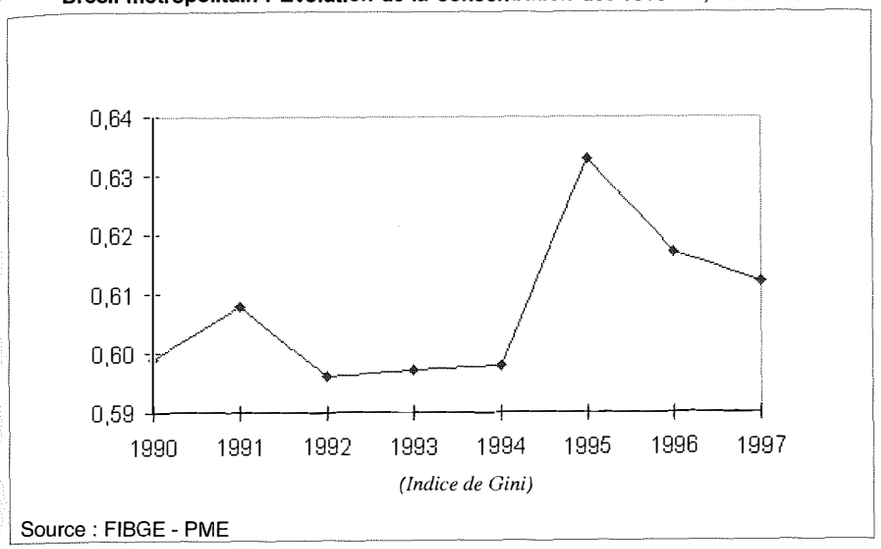
Cependant, on observe depuis lors que « la non consécration d'une liberté syndicale effective, la restriction conséquente de l'autonomie, l'absence de mécanismes efficaces de correction des actions antisyndicales et l'absence de représentation sur le lieu de travail affaiblissent de façon décisive le niveau organisationnel syndical. De même, le contrat individuel classique de travail continue à conférer à l'entreprise un très grand degré d'autonomie en ce qui concerne la détermination du salaire nominal. Une telle situation confère au pays la particularité d'une économie qui, même industrialisée, ne possède pas un système de relations de travail qui rende possible, grâce à la négociation collective, l'apparition d'instruments normatifs de régulation du travail » [11].

Graphique 1
Brésil - Evolution de la participation des salariés dans la population économiquement active (1959 à 1995)



11. « Introduction » dans Barbosa de Oliveira et autres (1994), *O Mundo do Trabalho,* Scritta, São Paulo. Pour un bilan du marché de travail, de l'action syndicale et des relations de travail dans les années 80, voir les différents textes de cette collection.

Graphique 2
Brésil métropolitain : Evolution de la concentration des revenus, 1990-1997



Source : FIBGE - PME

Ainsi, au-delà du développement du processus de démocratisation des institutions nationales, de l'action syndicale des travailleurs et des changements légaux issus de l'Assemblée constituante en 1988, les syndicats ont continué à disposer d'une très faible représentation à l'intérieur des entreprises. Les centrales syndicales ne jouissent toujours pas d'une reconnaissance juridique en tant qu'organisation syndicale et le système de relations de travail conserve son caractère antidémocratique [12].

Les effets de l'ouverture commerciale sur l'économie et la société brésilienne, au départ avec une forte récession et des poussées hyper inflationnistes et ensuite avec une stabilisation et une survalorisation du change et des taux d'intérêts très élevés, ont été significatifs dès le début des années 90.

De sorte qu'aux limites de l'action syndicale signalée auparavant, s'ajoutent de profondes transformations dans les structures productives. La croissance économique est entravée par les limites de la politique économique elle-même, mais aussi par l'absence d'espaces de négociation sectoriels et nationaux, par l'augmentation du chômage, par la stagnation de la création d'emplois formels et enfin par le niveau élevé de précarisation des con-

12. Il faut rappeler que les relations de travail brésiliennes continuent à avoir comme référence les bases autoritaires des premières décennies de notre siècle, sans véritable liberté syndicale et de négociation collective. Le droit de grève est limité par d'importantes restrictions, et la liberté de licenciement est quasi sans entrave. Les conflits individuels, quant à eux, sont canalisés par la justice du travail. Cette dernière demande en moyenne cinq années pour résoudre un conflit individuel et, étant donné le pouvoir arbitraire de licenciement des employeurs, la plupart des travailleurs n'ont recours à elle qu'après être sortis de l'entreprise.

ditions de travail (accroissement du travail informel, progression du nombre de travailleurs non déclarés ainsi que du nombre de non-cotisants et de travailleurs indépendants).

Les syndicats et centrales syndicales, qui étaient prêts à soutenir des stratégies de proposition (avec comme point d'orgue les chambres sectorielles) sont entrés dans un évident mouvement défensif. Même si le nombre de grèves en 1996 a continué d'être élevé, celles-ci étaient plus dispersées et ne visaient pas la conquête de nouveaux droits. Elles étaient défensives, tentant à grand peine de maintenir des droits menacés par la déréglementation et par l'offensive patronale et gouvernementale [13]. Au premier trimestre de 1997 les grèves ont régressé de 35 % par rapport à la même période de l'année antérieure. Presque 50 % de ces mouvements étaient dus au non respect des lois et des négociations collectives [14].

La sortie de ce mouvement défensif impose encore une fois aux organisations de travailleurs un important défi : elles doivent être capables de s'opposer aux politiques gouvernementales, tout en proposant des politiques alternatives et en constituant avec d'autres forces sociales un ample mouvement, capable de soutenir démocratiquement un nouveau projet national et régional.

13. *O Estado de São Paulo*, 12 janvier 1997, p. B-5.
14. In *Boletim CesiT*, N° 1, juillet 1997, CesiT – Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, Instituto de Economia, IE-UNICAMP, p. 5.

Les sources de la performance public et privé en miroir

Gilles Jeannot *

L'article qui suit est le résultat d'un séminaire organisé, de la fin de 1995 au début de 1997, par le pôle « Travail, emploi, production » qui réunit sur le site de Marne-la-Vallée, le Centre d'études de l'emploi, le GIP Mutation Industrielle, l'IRES, le LATTS et l'université de Marne-la-Vallée. Il était apparu que les chercheurs de ces institutions réalisaient séparément des travaux qui, sous des angles divers, étaient porteurs d'une même interrogation : Comment se définissent des indicateurs de performance et comment s'identifient les facteurs de la performance dans le secteur privé et dans le secteur public, dans les entreprises et dans les administrations ? Partout, des remises en question s'opèrent à partir d'approches diverses : sciences de gestion, sociologie des relations professionnelles, économie du travail, évaluation des politiques publiques.

Cinq journées ou demi-journées de travail ont réuni les chercheurs des cinq centres auxquels se sont adjoints des représentants d'autres institutions (ANACT, ANPE, DARES ...). Un premier bilan provisoire a été réalisé. Il paraissait d'un intérêt limité de publier un simple compte-rendu de débats portant sur des travaux hétérogènes et il aurait été vain, à ce stade, de chercher à proposer une synthèse, tant les points de vue en présence étaient différents. Nous avons donc demandé à Gilles Jeannot, qui a été l'animateur de ce projet, de présenter sa propre grille de lecture des contributions et des débats et de dégager une problématique qui pourrait susciter de nouvelles recherches. S'il a pris soin de se référer aux textes des différents participants, c'est pour reconnaître leurs apports respectifs et non pour donner l'illusion d'une conception unique, ce qui aurait été à l'encontre de l'objectif recherché [1].

Jacques Freyssinet

* LATTS/ENPC

1. Signalons que *La Revue de l'IRES* a publié dans l'un de ses précédents numéros (n° 23, hiver 1997) une version remaniée d'un des textes discutés dans le cadre du séminaire : Jérôme Gautié (CEE) et Frorence Lefresne (IRES), « La politique de l'emploi et sa représentation de l'entreprise », pp. 87-117.

Les gestionnaires publics sont sommés de rendre compte de l'efficacité de leurs interventions, comme les responsables privés sont interpellés sur les effets externes (publics) de leur activité. Mais par-delà les renvois de termes et les analogies parle-t-on vraiment de la même chose de part et d'autre ? On peut en effet souligner des différences. Du côté du privé il apparaît en effet un critère synthétique quantitatif de performance, le profit, alors que pour l'action publique on ne cesse de multiplier les critères, hétérogènes, non commensurables et partiellement qualitatifs (par exemple pour l'éducation : taux de scolarisation, niveau acquis, taux d'emploi des élèves...). Mais on peut aussi mettre en avant des éléments de convergence. Le multi-critère semble bien émerger dans l'évaluation des entreprises et l'administration a développé ces dernières années de nombreux instruments de mesure quantitative des liens coûts/résultats ; la réflexion sur le lien résultat/processus se retrouve des deux côtés, de même que les interrogations sur la mesure des effets de coopération dans la performance.

Les travaux présentés lors d'un séminaire du pôle « travail emploi » de Marne-la-Vallée suggèrent que le point de vue porté sur l'action engagée est aussi important que le statut de cette action. Si on regarde à la loupe n'importe quel segment d'intervention du côté du public, on trouvera des principes d'efficience très proches de ceux rencontrés dans le privé. Si au contraire on s'éloigne et que l'on compare le rôle de l'Etat et les résultats d'une entreprise industrielle, les comparaisons deviennent plus aléatoires.

En effet les performances finales du côté du secteur public et de celui du secteur privé sont de natures différentes. Si, in fine, une entreprise mesure son succès au fait qu'elle rapporte de l'argent à ses actionnaires, dans le secteur public une action est rarement engagée pour elle-même mais en vue d'effets plus larges produits au sein de la société. Les spécialistes du management public établissent d'ailleurs à ce propos une distinction éclairante, au moins en première analyse [1]. Ils différencient en effet dans une action publique deux fonctions de production qui s'enchaînent pour atteindre des fins visées. La première fonction fait émerger un certain nombre de biens et de services. Ceux-ci dans un second temps ont un impact au sein de la société à travers une deuxième fonction de production d'un autre type. Ainsi, par exemple, on organise des vacances pour les jeunes de banlieues (première fonction) en espérant que cela aura une influence sur les accès de violence dans ces zones urbaines (deuxième fonction).

Ces impacts sont souvent multiples et non commensurables. Une même dépense publique peut en effet simultanément être rapportée à plusieurs finalités. Celles-ci peuvent être juxtaposées : la réhabilitation des parcs de

1. Gibert Patrick, « Management public, management de la puissance publique », *Politiques et management public*, vol. 4, n° 2, juin 1986.

logement HLM visait ainsi en même temps des fins d'économie d'énergie par l'isolation des bâtiments et de requalification symbolique par le coup de neuf apporté dans des quartiers laissés depuis longtemps à l'abandon. Elles peuvent être emboîtées : faire une autoroute dans le massif central c'est faciliter des déplacements, mais aussi par là agir sur le développement économique local et ce faisant sur la répartition de la population sur le territoire. Les critères de pertinence de ces multiples impacts ne peuvent qu'arbitrairement être rapportés les uns aux autres. Le caractère indéfini de l'enchaînement des finalités possibles d'une intervention publique et la diversité de celles-ci fondent une différence radicale entre les performances finales publique et privée [2].

Ceci se retrouve du côté de la mesure de cette performance. D'un côté la comptabilité financière, de l'autre l'évaluation des politiques publiques. Bien sûr les comptables ne manquent pas de rappeler que la comptabilité est un des arts créatifs et que de délicats problèmes, comme ceux de l'estimation de la valeur des actifs, se posent de longue date [3]. Cependant, dans les grandes lignes, cette mesure est maîtrisée et on sait *grosso modo* si une entité économique indépendante gagne de l'argent à partir de l'observation des flux financiers d'entrée et de sortie. L'évaluation des politiques publiques est en revanche beaucoup plus problématique. Elle est confrontée à la diversité qualitative et quantitative des impacts mesurés ainsi qu'au non moins délicat problème de la corrélation à établir entre les actions engagées et d'éventuels impacts observés dans la société ; ce qui suppose l'explicitation de théories d'action [4] qui donnent un sens à ces relations. Enfin, les effets en retour sont très différents. Dans le premier cas la mesure des résultats est au cœur de la prise de décision, alors que pour l'évaluation des politiques publiques, l'articulation entre les décisions prises et les mesures effectuées est tout à fait lâche. Entre la comptabilité financière et l'évaluation des politiques publiques on ne saurait donc établir que de très vagues analogies.

En revanche, les observations présentées ici révèlent de nombreux points de convergence dès que l'on s'interroge non plus sur la performance elle-même mais sur les causes de son atteinte, ce que l'on peut convenir d'appeler les « sources de la performance ». Si, partant de là, beaucoup ont cherché à transférer les réponses du secteur privé au secteur public, c'est plutôt la communauté de certaines questions qui s'impose. Car même du côté du privé la question des sources de la performance reste largement ou-

2. Contribution de Pierre Veltz.
3. Lemarchand Yannick, *Du dépérissement à l'amortissement, enquête sur l'histoire d'un concept et de sa traduction comptable*, Nantes, Ouest édition, 1993.
4. Contribution de Jean Claude Barbier. Il fait remarquer par ailleurs que cette notion de théorie d'action promue par l'analyse des politiques publiques pourrait être importée dans l'espace de l'entreprise.

verte. La belle assurance du compte de résultat laisse place à un doute plus épais dès que l'on essaie de comprendre les facteurs qui ont contribué à ce résultat. Claude Ménard rapporte ainsi que l'on a pu repérer jusqu'à trente critères différents pour définir l'efficience et au moins autant de facteurs mesurables [5].

Les chercheurs du pôle travail emploi de Marne la Vallée, amenés à aborder des terrains à la fois du côté de l'entreprise et de celui des administrations et services publics ont pu ainsi noter diverses convergences autour de trois thèmes distincts qui peuvent être rapportés à la séparation des deux fonctions de production évoquée ci-dessus. Le premier thème s'inscrit dans le cadre de la première fonction de production et porte sur la pertinence des méthodes de gestion qui ont été importées du secteur privé vers le secteur public. Le deuxième thème se situe à la jonction des deux fonctions de production (et à ce titre interroge la validité de ce découpage). Il s'agit d'appréhender les impacts liés à l'intégration des différentes composantes de l'action engagée. Ces interrogations rejoignaient alors, plus par analogie que par transferts, certains débats parmi les plus contemporains sur les effets systèmes dans la performance industrielle. Enfin la dernière partie concerne l'activité des entreprises en tant qu'elle est saisie par les responsables publics comme contribuant à une fonction de production de deuxième type : l'amélioration du niveau d'emploi considéré comme bien public.

1. Les méthodes de la gestion privée appliquées au public : transfert de solutions ou de problèmes ?

Un mouvement de réforme des administrations et services publics a été engagé dans tous les pays développés depuis deux décennies. Si dans ce mouvement, la référence au secteur privé est toujours présente, deux lectures ont pu en être faites. Soit on considère qu'il faut remplacer les organismes publics par des organismes privés ou tout au moins créer des conditions proches de celles rencontrées par les entreprises privées pour transformer les administrations. Soit on considère que tout en préservant l'état du partage entre les deux secteurs, on peut améliorer le fonctionnement des administrations et des services publics en transférant des savoir-faire issus de la gestion des entreprises privées. La première orientation est tout particulièrement illustrée par l'exemple britannique. Dans ce cas on a engagé une première vague de privatisation ; ensuite, pour ce qui restait on a soit (de manière limitée) essayé de créer les conditions permettant à l'usager de se comporter comme un client sur un marché, ou mis en œuvre (de manière plus large) des modalités de mise en concurrence entre services administratifs et services privés [6]. Les différentes réformes engagées en France partent au contraire, en partie en réaction au modèle précédent, de l'idée qu'il faut réformer de l'intérieur les administrations et services publics.

5. Ménard Claude, *L'économie des organisations*, La Découverte, 1995.

Pour l'administration l'expression la plus claire de cette option se trouve dans la circulaire sur le renouveau du service public signée par Michel Rocard le 23 février 1989. Il affirme que : « ce n'est pas en dévalorisant les fonctionnaires dans la société que l'Etat et les collectivités publiques seront mieux gérés ». Selon cette circulaire c'est la bureaucratie et non les hommes qu'il faut changer et que pour cela en particulier « l'apprentissage des méthodes modernes de gestion prendra une place beaucoup plus importante dans les programmes de formation initiale et continue des fonctionnaires de responsabilité. L'accent sera particulièrement mis sur la gestion du personnel, sur la connaissance des coûts, le contrôle de gestion (...) » [7]. Parallèlement pour les grandes entreprises de services publics (Poste, EDF, SNCF, France Télécom), l'ouverture à la concurrence ne sera durant cette période que très limitée (le courrier rapide à la Poste, le téléphone mobile pour France Télécom) ; ce qui là aussi a laissé place à une réforme de l'intérieur.

Le terme « privé » n'est pas employé dans la circulaire sur le renouveau du service public et les slogans utilisés « modernisation », « renouveau » ou « management public » restent singulièrement vagues. Mais c'est bien du côté des méthodes de gestion de l'entreprise que les réformateurs du service public vont se tourner. En quelque sorte, il s'agissait de s'approprier les méthodes du secteur privé pour éviter que le secteur privé ne s'approprie de grandes parts du secteur public [8]. Les cabinets de conseil ont été parmi les principaux passeurs. Ce type d'effet de diffusion par les cabinets fait suite à d'autres phénomènes comparables dans le secteur privé : diffusion du taylorisme, des structures multidivisionnelles (Mc Kinsey vers 1960) de certaines pratiques comptables, de l'usage des portefeuilles d'activité (Boston Consulting Group vers 1970), fonction dans le recrutement à travers les cabinets de chasseurs de têtes ou rôle en pleine croissance des experts juridiques dans la transition des pays de l'Est vers une économie de marché. Ces cabinets apparaissent à la fois comme les théoriciens et les acteurs de cette diffusion agissant à la fois dans le registre symbolique et dans la pratique à travers la diffusion de méthodes de travail [9].

6. Jeannot Gilles, « Peut-on faire de l'usager un client ? Retour sur l'exemple britannique », *in* : Warin Philippe, *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 287-307.
7. J.O. du 24 février 1989, pp. 2526-2529.
8. Il ne faut pas oublier cependant que des transferts dans l'autre sens ont eu une importance historique considérable à travers des figures comme celles de William Petty ou de Fayol : *cf.* Hatchuel Armand, « Les paradoxes du management public », in : colloque de Cerisy, *Le service public ? La voie moderne*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 17-30.
9. Contribution de C. Sauviat.

Cette période n'a pas été dépourvue d'une certaine idéologie et l'imposition de « solutions du privé » a souvent précédé l'interrogation sur les conditions de ce transfert. Le débat, pris entre les partisans des transferts qui voyaient volontiers dans ces méthodes la solution à toutes les dérives bureaucratiques et les défenseurs du service public qui tendaient à invalider par principe toute comparaison entre les secteurs public et privé a porté plus alors, sur la transférabilité des méthodes que sur leur validité en général.

Les observations rassemblées lors du séminaire révèlent cependant qu'un certain nombre de difficultés rencontrées dans l'application des méthodes du management privé au secteur public apparaissent plus simplement comme la transcription de difficultés d'application des méthodes du management privé au secteur privé : mettre au travail les agents, mobiliser activement une comptabilité analytique, ou « mettre le client au centre » proposent des écueils comparables des deux côtés de la frontière public/privé. Ceci sera illustré à partir d'évaluations des effets de l'application de nouvelles méthodes de gestion à France Télécom et au ministère de l'Equipement.

a) Mobiliser les agents

La recherche de la performance peut-être orientée du côté de l'organisation du travail. A France Télécom, dans le cas d'installations de produits chez les clients, par exemple, les défauts de productivité se trouvent en grande partie dans les temps morts entre les interventions d'un même agent ou dans les décalages entre les interventions de plusieurs agents. La mise en place d'une application de planning permettant de traiter les dossiers en parallèle et non plus seulement en séquentiel est une figure possible de la recherche de productivité locale. Un tel instrument conduit à remettre en cause des modalités de répartition du travail. Il introduit aussi des formes de contrôle par le fait que chacun peut voir à quel niveau d'avancement de son travail se trouve son collègue. On permet ainsi un meilleur taux de remplissage du carnet d'intervention de chaque agent et on se donne les moyens de vérifier l'avancement des interventions et de faire pression sur les agents en cas de retard. Sur le papier, tous ces éléments devraient permettre d'augmenter la productivité et de réduire les délais. Or l'observation [10] révèle qu'un tel instrument qui vise directement à la fois à introduire de la cohérence et à faire pression sur les agents, masque des formes d'organisation du travail antérieures, se trouve mal approprié et que son usage est limité.

Dans un autre registre, dans la même entreprise publique, la refonte de la grille des classifications devait établir une rupture avec une gestion du personnel largement détachée de la mesure même des compétences. Cette

10. Contribution de Robin Foot.

nouvelle classification avait des atouts pour être acceptée du personnel : elle pouvait apparaître comme la remise en cause d'un système archaïque de grades porteur de nombreuses injustices et, en second lieu, sa mise en place a été accompagnée d'une augmentation de la masse salariale qui permettait dans la plupart des cas une hausse des salaires. Or ce système a été plutôt mal accueilli. Derrière cela, se trouve selon Emmanuelle Raynaud et Norbert Alter [11] une interprétation divergente de ce qui est à l'origine de la performance. En éclaircissant la relation entre le poste tenu et le salaire reçu on masquait en particulier une des composantes forte de la relation d'emploi dans la fonction publique : la stabilité dans la durée des engagements. Alors que l'application de la classification s'est appuyée sur une « photo » enregistrant les caractéristiques actuelles des postes et des occupants, le contrat implicite entre l'entreprise publique et ses agents repose sur un systeme d'obligations et d'attentes croisées assez complexe qui se déploie dans toute la durée du contrat. Il inclut du côté des agents d'autres incitations que le salaire (possibilité d'évoluer dans son métier, retour au pays...), et pour l'entreprise une conception plus large de son personnel comme source de performance (adaptations aux évolutions de la population des utilisateurs, préparation des mutations technologiques, prise en charge collective de l'évolution du « métier » de l'entreprise...). Ainsi des règles anciennes qui, par leur inadaptation technique, permettaient de recouvrir ces arrangements dans la durée, apparaissent comme de meilleurs garants de l'engagement à moyen terme que le transfert d'un modèle de mobilisation des agents inscrit dans une autre conception du contrat d'emploi.

Si, pour les acteurs, ces différentes transformations sont largement replacées dans la perpective de l'ouverture à la concurrence, l'opposition public/privé qui sous tend ces mutations doit être largement nuancée. Les logiciels de planning sont aussi difficiles à faire vivre dans l'industrie que dans les services publics. L'existence de contrats implicites entre les agents et les employeurs dans la durée de leur carrière peut se retrouver aussi dans les entreprises privées où la stabilité de l'emploi demeure assez forte. C'est donc plutôt une vision un peu simpliste de ce qui contribue à mobiliser les hommes au travail que des spécificités du secteur public, qui apparaissent ici à la source de ces dysfonctionnements.

b) Utiliser la comptabilité

La comptabilité analytique a aussi été souvent présentée comme une manière essentielle d'améliorer la productivité. Connaître les coûts unitaires devrait en effet permettre d'orienter les choix technologiques ou de met-

11. « Le système social de France Télécom et ses acteurs à l'épreuve des réformes », *La lettre du centre d'étude de l'emploi*, n° 42, p. 10.

tre en concurrence plusieurs services. Ici aussi, on retrouve du côté du secteur public des difficultés qui sont moins dues à une spécificité des objets publics qu'à la nature des relations sociales engagées dans l'usage des instruments comptables, comme l'illustre l'exemple du ministère de l'Equipement [12].

Le ministère de l'Equipement dispose dans chaque département de services déconcentrés (les Directions départementales de l'équipement DDE). Chacune de ces DDE est découpée en un ensemble de subdivisions dont la taille est de quelques cantons. Ces subdivisions effectuent des travaux pour l'Etat mais aussi pour les communes et pour le département. Parmi ces activités, certaines sont de nature administrative (par exemple l'instruction des permis de construire à titre gratuit pour le compte des communes), mais il y a aussi de l'ingénierie routière ou d'aménagement, et enfin des travaux effectués en régie, ceci en particulier pour ce qui concerne l'entretien routier (fauchage des accotements, réfections d'enduits de surface, déneigement...). Pour mener à bien ces travaux en régie, la subdivision dispose d'équipes limitées d'agents de travaux et peut faire appel à du matériel de travaux public et à des agents rassemblés dans le « parc de matériel ».

La modernisation de l'équipement s'est traduite depuis 1985 par un ensemble d'actions dans différents domaines dont le développement d'un certain nombre d'outils comptables nouveaux. Traditionnellement, le ministère dispose d'un instrument de comptabilité reposant sur les règles de la comptabilité publique Cassiopee, toujours utilisé, et qui vise à suivre l'adéquation entre les dépenses décidées et les dépenses engagées. En 1987 est lancée l'opération Claire qui, comme le suggère l'acronyme, visait à clarifier les relations avec le département après la décentralisation. En effet, si pour les communes les prestations sont facturées (une bonne partie sur une base forfaitaire), le département apporte, lui, une partie des ressources (locaux, voitures,...) et reçoit en échange des prestations. Claire, réalisée sur l'initiative de l'Etat, visait à démontrer que dans ce système de troc le département ne perdait pas au change. Les catégories de Claire étaient très générales mais assez englobantes pour permettre cette démonstration. En 1988, est mis à disposition des subdivisions un instrument de comptabilité de gestion, Corail qui permet de mesurer pour chaque activité les coûts directs. Cette comptabilité est étendue par la suite au reste de la direction départementale.

Plusieurs évaluations [13] montrent le caractère limité de l'usage de ce dernier outil. Dans la majorité des cas il avait permis une meilleure connaissance de la répartition des activités entre maîtres d'ouvrage ainsi que l'impact respectif du coût des personnels et de celui des matériels. Cependant,

12. Contribution de Gilles Jeannot.
13. Devigne Michel, *Evaluation d'un outil de gestion au ministère de l'Equipement*, DPS, ministère de l'Equipement, 1995. Ainsi qu'un travail antérieur de l'inspection générale.

hormis pour un effort de meilleure utilisation des matériels (échange de matériels entre centres d'exploitation, retours de matériels non rentables au parc) ou quelques rares études localisées d'impacts de choix techniques (coût comparé de l'utilisation de désherbant et du fauchage sous glissières de sécurité par ex.), ces informations ont rarement servi à faire évoluer les prestations offertes. Pour la facturation des services aux communes, le subdivisionnaire se sert d'une extrapolation à partir d'opérations précédentes plutôt que d'une exploitation directe des données de Corail. En outre d'autres instruments parallèles comme des bordereaux d'utilisation d'engins sont toujours utilisés. Quant à ce qui concerne la négociation des moyens avec leurs supérieurs l'usage de Corail apparaît de même plutôt limitée. Corail sert en fait surtout au responsable départemental de l'entretien routier dans ses négociations avec le département, pour fixer les coûts des prestations offertes.

Ce développement contrasté de l'usage de la comptabilité analytique s'éclaire si on effectue un retour sur l'histoire de la comptabilité dans les entreprises [14]. Ceci attire en effet notre attention sur les tensions qui se sont développées au cours du temps entre les multiples usages de la comptabilité. En particulier pour ce qui nous concerne, on peut retenir en première analyse que l'histoire de la comptabilité dans les entreprises est traversée par la tension entre la comptabilité de gestion et la comptabilité financière. Si l'on suit le raisonnement de Kaplan, c'est la concentration des activités supprimant les informations liées au marché dans un certain nombre de domaines qui a suscité le besoin de connaître les coûts internes pour permettre des réorientations stratégiques sur tel ou tel produit. C'est ensuite la pression des actionnaires, soucieux de ne pas se voir lésés qui a conduit à rechercher de tout autres indicateurs. Jean Pierre Nioche décrit, pour le cas de la France, et avec une chronologie différente, un mouvement comparable. La comptabilité financière tend en quelque sorte à écraser la comptabilité analytique.

On peut s'efforcer de relire le développement et les limites du contrôle de gestion au ministère de l'Equipement dans cette perpective. L'opération Claire qui est une comptabilité à destination du département semble assez proche d'une comptabilité financière. Dans la mesure où il apporte d'entrée de jeu des moyens nécessaires au financement le Département doit plus être assimilé à un actionnaire qu'à un client, à la différence des communes qui paient « à l'acte ». Corail, en revanche en théorie est une comptabilité analytique qui devrait permettre au sein d'un service de mesurer les coûts di-

14. Kaplan Robert S., Johnson Thomas H., *Relevance Lost, the Rise and Fall of Management Accounting*, Harvard Business School Press, Boston, Mass, 1987.
Nioche Jean Pierre, Pesqueux Ivon, *Comptabilité, économie et gestion en France, ou la difficile émergence d'une « science des comptes »*, Note interne HEC, 1994.

rects de chaque type de prestation et d'orienter les choix techniques au niveau micro ou au niveau macro (vaut-il mieux faire de l'entretien préventif ou curatif sur les voiries ?) ou de comparer les coûts des différentes unités de production.

On note que contrairement à un projet d'intégration générale des données l'ensemble des bases de données se mêlant et permettant de répondre à toutes les questions (aide au subdivisionnaire, tableau de bord interne DDE, négociation avec la direction du personnel, négociation avec le département), l'évaluation montre que l'on a plutôt une séparation relative des fonctions avec l'apparition de circuits parallèles pour remplir certaines bases en fonctions d'objectifs particuliers.

Entre DDE et département, on observe un mouvement comparable à celui saisi pour les entreprises avec une tendance à l'effacement de la comptabilité analytique « d'ingénieur » devant la comptabilité de type financière. En effet l'usage principal de Corail se trouve dans la négociation annuelle avec le département et non dans la réallocation interne de moyens ou la mise en concurrence des différentes subdivisions. En quelque sorte, Corail est utilisé comme une forme affinée de Claire qui permet de traiter avec la double figure du département actionnaire (on lui rend compte qu'il retrouve l'argent qu'il a investi) et comme client (on lui permet d'arbitrer entre une palette de prestations). Cette dynamique est assez forte car le département a une fongibilité des moyens sans commune mesure avec les services de l'Etat (le président du conseil général et son directeur de services techniques compare un niveau de salage des routes avec une action dans le domaine social ou dans le développement économique). Argumenter précisément sur les coûts est une nécessité pour le responsable routier de la DDE qui négocie avec le département.

En revanche le rendre compte entre le subdivisionnaire et le directeur départemental dans une négociation sur l'attribution de moyens ne semble pas entraîner d'exploitation des données de Corail. Ceci peut s'expliquer en grande partie par les conditions de négociation interne. Le subdivisionnaire qui cherche à obtenir des moyens pour son service pourra mettre en avant des questions organisationnelles (maintien d'équipes territoriales auprès des communes) sans avoir à comparer les coûts respectifs de ses prestations avec celles des autres subdivisions. Ceci ne laisse finalement à l'utilisation de Corail en interne que l'optimisation localisée des ressources dans un cadre fixé.

Ainsi, la nature des relations établies entre les acteurs (relations d'actionnariat de clientèle ou relations hiérarchiques) joue un rôle plus important dans l'usage effectif des instruments comptables que des spécificités propres à la nature des prestations ou au fonctionnement de l'administration en général.

c) Mettre le client au centre

Si la médiation introduite par de tels instruments de gestion pose des problèmes, la tentation est forte, du côté du privé comme du côté du public de retrouver un lien plus direct entre la production et les destinataires des services. Mettre le client au centre devait fournir un critère permettant d'orienter les efforts des différentes composantes des entreprises publiques. Cependant, là aussi, la déclinaison pratique de ce principe s'avère moins évidente que prévu : derrière les attentes du destinataire final se trouvent des conséquences opérationnelles très contrastées pour la production, comme on peut l'illustrer en revenant à l'exemple de France Télécom.

Cette promotion du client a pu être comprise d'abord comme un mot d'ordre anti-technocratique. Les entreprises de télécommunications dans le monde entier ont traditionnellement développé de nombreux instruments très techniques de mesure de la performance. Selon une étude comparative de l'OCDE [15], les entreprises publiques tendaient à privilégier les indicateurs de qualité et en particulier ceux qui concernent la qualité du réseau comme le taux de panne. On s'attachait d'abord à une performance technique : couvrir le territoire avec un réseau qui fonctionne. C'est une offre d'un service de base à l'usager que l'on vise.

L'atteinte d'un bon niveau technique des infrastructures n'empêchait pas, toutefois, une remise en cause du côté « administratif » des PTT. D'où l'idée de mettre en avant la figure du client comme signe de la volonté d'accorder de l'attention au destinataire et non plus seulement au réseau. Cela s'est traduit par de nouvelles politiques de communication (« bougez avec la poste ») et d'accueil. La référence au client a pu rester ainsi un certain temps, comme dans de nombreux services publics, plutôt symbolique. Parler de client plutôt que d'usager c'était alors mettre en cause une certaine rigidité bureaucratique et mettre en avant des qualités de disponibilité et d'attention aux personnes supposées attachées au « sens commercial ». Cela a pu se traduire par la formalisation de formes de politesse (Bonjour, regard, au revoir, merci), ou par une certaine latitude offerte à l'agent pour arranger des situations conflictuelles et briser l'image de la technocratie rigide.

Mais à bien y réfléchir, cette notion de « sens commercial » n'est guère moins floue que celle du « sens du service public ». Dans les deux cas on trahit une certaine difficulté à appréhender les sources de la performance associée à la qualité de la relation entre un agent au contact et un destinataire du service. En effet, les modèles de mesure de la performance utilisés traditionnellement trouvent plutôt leur origine dans la pratique industrielle et s'avèrent souvent peu pertinents dès que l'on aborde le domaine du con-

15. Shand David, Amberg Morten, Veloso Alvaro, Irwin Tim, « La mesure des performances dans les entreprises de télécommunications », *in* : *La mesure des performances dans l'administration : questions et illustrations*, OCDE, série PUMA n° 5, 1994, pp. 69-100.

tact direct avec le client. La qualité de la relation est une source essentielle de la performance finale, mais elle apparaît souvent peu saisissable par des indicateurs et surtout masquée par des mesures à court terme de la productivité [16]. Dans le secteur de la distribution, la recherche de la productivité par réduction des effectifs ne produit pas nécessairement la meilleure performance finale. Maintenir un rayon boucherie ou poissonnerie avec des employés en contact direct ne rapporte pas nécessairement de l'argent mais permet de fidéliser une clientèle, l'essentiel de la marge étant obtenu sur d'autres produits. Le même raisonnement critique peut s'appliquer dans le domaine de l'administration et des services publics. On peut prendre l'image très « service public » du facteur qui en apportant le quotidien chez une personne isolée en milieu rural, prend le temps de la saluer, de vérifier que tout va bien et de proposer éventuellement quelques services. On peut prendre l'image plus « commerciale » de l'agent France Télécom qui accueille la réclamation d'un client avec le sourire, prend le temps d'écouter sa plainte et, s'il s'avère que l'organisation est dans son tort, accorde une petite remise à titre « commercial ». Dans les deux cas la part de la performance qui se joue dans la relation apparaît aussi réelle que difficilement saisissable.

La mise en avant du client s'est traduite, en second lieu, par le développement de la vente. Le diagnostic implicite était que si le produit est de qualité, les agents marqués par une culture de service public ne savent pas vendre. Traditionnellement dans les services publics les fonctions de ventes sont dévalorisées par rapport aux fonctions de production. Se centrer sur le client c'est alors renforcer et mobiliser ces services commerciaux. Les agents commerciaux vont voir ainsi leur statut (symbolique et financier) et leur nombre augmenter, ce qui était aussi une des finalités des reclassifications évoquées précédemment. Des formes diverses d'intéressement au résultat sont aussi instaurées avec en particulier des campagnes thématiques périodiques pour le placement de certains produits qui rythment l'activité des services commerciaux au cours de l'année. La performance se mesure alors, par exemple, en termes de terminaux placés auprès du client.

Mais le client attend aussi que la proposition de service s'adapte exactement à ses besoins et suive directement et sans faute la commande. Ce qui apparaît en particulier plus complexe dès que l'on pénètre dans la téléphonie professionnelle où les produits plus variés et élaborés nécessitent une adaptation technique à chaque situation. Se référer au client a alors été en

16. Carter Neil, Klein, Rudolf, Day Patricia, *How Organisations Measure Sucess, the Use of Performance Indicators in Government*, Londres, Routledge, 1992, 202 pp. Gadrey Jean « Les difficultés d'évaluation des performances réelles des services et le cas particulier des services publics et services en réseau », Compte rendu d'un exposé au groupe X-europe réseaux, reproduit dans *Repères prospectifs*, n° 38, oct. 96, DAEI, (l'ensemble de ce dossier sur la performance globale peut être consulté utilement).

troisième lieu chercher à établir l'offre au plus près des attentes du client. Ceci a été recherché à travers deux orientations complémentaires. D'une part, une segmentation des clientèles entre les grandes entreprises, les professions libérales et PME, et les usages privés. Et d'autre part une refonte de l'organigramme qui permet pour chacune des catégories d'avoir dans le même service tous les interlocuteurs qu'il est susceptible de rencontrer, des commerciaux aux techniciens chargés d'installer une ligne ou un standard téléphonique. Ceci vise à rétablir les liens entre les commerciaux et les techniciens qui mettent en œuvre les commandes d'un même client. Cette orientation déplace le lieu de pertinence de la performance du côté des processus d'installation de ligne ou de dépannage. C'est la continuité de la chaîne qui est alors visée et la liaison directe entre les différents niveaux d'intervention. Les sources de la performance se trouvent alors tout particulièrement dans la capacité des agents au contact des destinataires à mobiliser les différentes composantes de l'organisation pour résoudre un problème singulier.

L'horizon de réflexion demeure cependant en bout de course l'ouverture à la concurrence. Dans cette perpective, la recherche de la qualité de service, pour l'installation et l'entretien des lignes, qui est principalement mise en avant laisse place à l'optimisation des recettes. Or, il apparaît dans ce cas, que ces recettes sont plus liées à l'usage du téléphone qu'aux fonctions de développement et d'entretien du réseau réalisées par les agents de France Télécom. L'amélioration de la performance finale peut alors passer largement à côté de la production. Elle peut se jouer plutôt dans une politique de tarification (comme l'offre « primalist ») qui en offrant des réductions sur certains appels a pour objectif de faire augmenter à terme le volume global des communications, dans le pays développé qui a le plus faible taux d'utilisation de ses lignes téléphoniques. S'attacher au temps de consommation du téléphone c'est encore déplacer le lieu de la performance et paradoxalement retrouver la question de l'usage et de l'usager.

La multiplicité des définitions de la qualité incluses dans cette référence au client, qualité intrinsèque du produit, qualité de la relation, orientation vers la vente, adaptation fine aux demandes diverses, attention portée aux usages... se retrouve aussi bien du côté du secteur privé. Le client qui y apparaît en effet à travers le prisme de quelques épreuves du marché, le porteur de besoin qui est le point de mire de la certification qualité ou la personne qui se présente physiquement dans une agence commerciale de vente sont loin d'être les mêmes entités. Les questions qui en découlent au niveau de l'organisation de la production sont de même diverses [17].

17. Foot Robin, « Le client : réthorique et réalité », *in* Charpentier Pascal, Foot Robin, Tixier Pierre-Eric, *Mutations de l'entreprise et performance. Coopérer oui mais comment ?*, GIP mutations industrielles, 1994, pp. 11-14.

Encore une fois, dès que l'on cherche à saisir ce qui contribue à la réussite d'une entreprise, l'objet apparaît plus riche et plus épais que la simple mesure, sonnante et trébuchante, d'un résultat final. Les méthodes de mobilisation du personnel, de mesure des coûts, ou la quête à tous les niveaux de la production de la figure du client offrent bien des guides pour l'action non dénués de pertinence. Mais chacun se trouve confronté à la réalité sociale complexe d'une entreprise ou d'un service public et à ce titre soulève de nouvelles difficultés. Il n'est pas complètement étonnant que l'on retrouve ces problèmes dans le transfert vers le secteur public de ces méthodes.

2. L'intégration comme source de performance : des questions du privé pour le public

Si les problèmes rencontrés dans l'application au public des solutions managériales du privé ne sont parfois que la transcription des limites de ces instruments gestionnaires, certaines interrogations parmi les plus contemporaines rencontrées dans le secteur privé éclairent sur un autre mode des questions propres au secteur public.

La question des sources de la performance se pose en effet de manière renouvelée et tout à fait cardinale dans l'industrie. Un certain nombre de transformations, concernant au moins quelques grandes entreprises, conduisent à remettre en cause simultanément les modèles d'organisation et les instruments de gestion. L'instabilité des différentes composantes de l'environnement conduit ainsi à renforcer un pilotage de la production permettant d'intégrer à côté d'une compétition par les coûts, toujours présente, des contraintes liées à la variété, la qualité, la flexibilité ou les délais. On assiste dans ce contexte à un mouvement de décentralisation des processus de prise de décision, et de nouvelles formes de coordination locales émergent : conduite de projets, équipes autonomes. Mais il n'est pas sûr que les instruments de gestion et en particulier ceux qui permettraient de renouveler l'approche de la performance locale dans ces nouveaux cadres suivent directement ces mutations [18].

Pierre Veltz pointe les différents lieux de la performance qui échappent aux instruments traditionnels de mesure : les effets de système (il n'y a plus un lieu central – la fabrication – avec des annexes dont on pourrait négliger les apports spécifiques), les effets de relation (ce qui se passe aux interfaces est décisif) et enfin les effets de provision (la création de ressources dans le processus d'apprentissage et de coopération). Les instruments traditionnels de mesure de la performance étant toujours utilisés, on concentre alors l'attention par ceux-ci sur des facteurs de la performance qui deviennent de

18. Contribution de Pascal Charpentier.

plus en plus secondaires dans le processus de création de valeur. En outre, à cette crise de la représentation de l'efficience productive, sont associées d'autres crises [19], une crise de la posture des différentes catégories d'acteurs dans l'évaluation (auto-évaluation, évaluation croisée entre égaux), une crise de l'étagement des domaines de responsabilité et des critères d'évaluation ainsi que de la pure internalité du contrôle, sans compter une crise du caractère unilatéral des formes de rationalité. La question de la mesure de la performance se trouve traversée par la question de l'intégration des relations nécessaires à la production.

La confrontation entre le secteur public et l'industrie parait moins immédiate que dans les cas précédents. Les conditions de pression de la concurrence et de gestion de variété de produits, souvent à l'origine des ces interrogations du côté de l'industrie, se retrouvent rarement du côté du public. Il faut moins ici procéder par transfert que par analogie. Si l'on a pu établir précédemment des parallèles entre les deux secteurs en isolant certains segments productifs c'est autour de la mise en cause même de la capacité d'isoler de tels segments que s'organise cette nouvelle confrontation. Justement autour de ce qui dès l'ouverture de ce texte avait été repéré comme caractéristique de la performance publique, l'attention portée à des chaînes d'effets externes en cascade.

Si l'action publique engage des effets multiples, à la fois les effets divers d'une intervention doivent être appréhendés et les conjonctions d'interventions parallèles suivies. La question de l'intégration des différentes approches sectorielles est une source de performance plus essentielle et plus problématique que l'optimisation locale des différents segments productifs. Les appels incantatoires au « partenariat » ou aux « politiques transversales » apparaissent plus comme une manière de nommer le problème que de le résoudre.

Si on revient sur l'exemple du ministère de l'Equipement [20], on ne quantifie pas si facilement les prestations d'aménagement, d'action sociale ou même d'ingénierie routière, que les prestations de services qui initialement ont été intégrées dans les comptabilités analytiques. Les effets de système et de relation sont dans ces cas essentiels. De nombreux dysfonctionnements sont à relier à des défauts de coopération entre les services, comme l'illustre l'exemple des constructions publiques. Un service dans les Directions départementales de l'équipement a en charge le suivi de la construction des bâtiments publics (palais de justice, bâtiments administratifs, lieux d'enseignements,...) pour le compte de différents ministères ou de collectivités locales. Les problèmes de qualité apparaissent moins dans le suivi des constructions, pris en charge par ces services, que dans l'ouverture à l'amont et

19. Contribution de Philippe Zarifian.
20. Contribution de Gilles Jeannot.

à l'aval de la construction. A l'amont, la qualité d'un bâtiment public dépend fortement de son emplacement. Disposer d'emplacements pertinents dans une zone fortement urbanisée relève d'une action continue de maîtrise du foncier. A l'aval, la qualité d'un bâtiment est liée aux conditions d'entretien. Trop souvent, les concepteurs des projets se trouvent détachés des préoccupations de ceux qui géreront par la suite le bâtiment. Dans les deux cas, la performance apparaît à la jonction de professionnalités différentes. L'impact final de l'investissement dépend fortement de l'articulation, dès la conception, des ces différentes approches. Les effets de coopération sont plus essentiels que la performance de chacun dans son domaine. La question de la provision est aussi un des critères déterminants. Une bonne partie de l'activité de l'Equipement peut être rassemblée autour de la gestion du territoire. L'idée qu'un des apports important du ministère pourrait être d'offrir une base de données actualisée sur ce territoire mise au service du développement local offre un exemple suggestif : ceci suppose à la fois un investissement cognitif et un investissement relationnel dans la société locale qui peut passer par des détours de production qui semblent éloignés de la performance initiale.

On retrouve des questions comparables dans l'évaluation des politiques locales. Le nombre d'évaluations engagées par les administrations augmente lorsque l'on s'éloigne du terrain. La Commission européenne étant la plus forte consommatrice de ce type de prestations. Si on peut y lire le signe d'un besoin plus fort d'information à ce niveau, il est aussi vrai que les politiques apparaissent d'autant plus claires que l'on s'éloigne du terrain. Le modèle de l'évaluation qui rapporte une action à un impact recherché apparaît en effet bien simplificateur à ce niveau. Une même dépense publique peut en effet, comme on l'a déjà noté, être rapportée à plusieurs finalités. La ligne de tramway Saint-Denis-Bobigny, par exemple, s'intégrera de multiples manières aux stratégies des municipalités, du département ou de la région concernée. Elle pourra être appréhendée, dans une perspective transport, comme une liaison entre les deux villes, pour les usages de « cabotage » au service de ceux qui habitent la zone intermédiaire, ou pour aider à réorganiser le réseau de bus qui traverse le territoire. Mais elle peut aussi être considérée dans son impact sur l'évolution des valeurs foncières dans des quartiers autrefois mal desservis et par là sur la recomposition de la population. Porter ces différentes finalités suppose d'intégrer dans la conception même du projet des éléments d'adaptation qui permettent d'accompagner les différents impacts recherchés (aménagement des espaces publics, gestion des interconnexions...) [21]. A l'inverse un même objectif peut être atteint en tirant parti de multiples politiques. Le niveau local se révèle alors

21. Contribution de Jean Marc Offner.

comme un lieu d'intégration et de mise en cohérence où les effets de relations peuvent être plus importants que ceux propres à telle ou telle politique. L'étagement et l'intrication des différents dispositifs « partenariaux » dans l'action sociale posent ainsi, par exemple, des problèmes de liaison entre efficacité et intégration des divers intervenants [22]. Dans tous ces cas l'évaluation des processus et des formes de coordination va de pair avec celle des résultats.

3. Les politiques d'aide à l'emploi : une vision publique de la performance privée

Pour finir ce jeu de mise en perspective de la question des sources de la performance de part et d'autre de la frontière public/privé on changera ici de registre. L'entreprise privée peut être appréhendée non plus comme modèle et source de méthodes de gestion, mais comme l'une des matières de l'action publique.

La performance de l'entreprise est en effet aussi une affaire publique. Si durant un certain nombre d'années c'était surtout la performance finale qui intéressait les pouvoirs publics à travers les indicateurs de la comptabilité nationale, c'est de plus en plus la manière dont ces entreprises atteignent cette performance finale et donc les sources locales de la performance qui sont aujourd'hui au centre des préoccupations. Ceci est tout particulièrement clair lorsque l'Etat se préoccupe d'un développement des entreprises qui soit intensif en emplois. Chaque nouvelle politique publique se fonde sur une représentation particulière (du côté des pouvoirs publics) de ce qui est la cause de la performance de l'entreprise. Ces représentations apparaissent comme des manières de pénétrer progressivement dans ce qui est la question même des sources de la performance du côté de l'entreprise.

- Le modèle dominant est construit autour de la notion de marché du travail. Cette représentation est focalisée sur l'offre de travail et non sur la demande, les entreprises, d'où notamment la centralité du thème de l'employabilité. On présuppose que les entreprises ne réagissent qu'à un seul stimulus, le rapport qualité/prix de la main-d'œuvre. Ce rapport peut alors être amélioré par la formation (amélioration de la qualité) ou par la réduction du coût du travail.

En s'attachant ainsi à l'offre de main d'œuvre on néglige les relations qui doivent s'établir entre la constitution de cette offre et son usage. Soit on tend à autonomiser l'offre de jeunes formés par exemple lorsque dans la formation professionnelle la part de la formation scolaire s'accroît et que les enseignants par leur cursus se trouvent de plus éloignés d'une expérience

22. Contribution de Jean Claude Barbier.

professionnelle directe [23]. Soit on délègue aux entreprises cette production d'une main d'œuvre adaptée sans s'interroger sur sa capacité à atteindre cette fin. On peut dessiner ainsi une lecture plutôt critique de la manière dont sont passés les contrats avec les entreprises de travaux dans lesquels celles-ci s'engagent à embaucher des jeunes en situation difficile en échange de certains marchés publics. L'administration présuppose dans ce cas que le bâtiment a besoin de jeunes sans qualifications et à bas prix, ce qui n'est pas du tout évident, l'évolution de la construction conduisant de fait à des besoins de profils de plus en plus qualifiés. Elle transfert, en outre, à l'entreprise dans un contrat qui est ambigu ce qu'elle ne sait pas faire (former ces jeunes) en créditant l'entreprise de savoir le faire, ce qui n'est pas forcément le cas. Et tout ceci sans se donner vraiment les moyens d'en mesurer l'efficacité [24].

Une autre démarche, souvent à peine esquissée, consiste alors à chercher à reconnaître une diversité de critères perçus comme pertinents par les entreprises [25]. Si certaines sont effectivement directement dépendantes du coût du travail d'autres peuvent être plus sensibles à des facteurs différents. L'entreprise est considérée alors comme un système complexe dont les décisions ne sont pas forcément compatibles avec son intérêt à long terme. On peut alors les inciter à une gestion prévisionnelle à long terme de l'emploi. En outre, l'entreprise est replacée dans un environnement dont les règles changent selon les cas, les critères de performance variant en fonction de ce contexte. Ce modèle est présent dans le cas de la « modernisation négociée » ou de la « promotion des marchés transitionnels de l'emploi » [26]. Dans ce dernier cas, il s'agirait d'aménager sous forme de marchés organisés et subventionnés l'ensemble des marges de l'emploi (stages, emplois de proximité, emplois aidés, temps partiels), ces marges étant conçues de manière extensive et incluant prioritairement les écarts au temps plein qui peuvent être demandés par les entreprises ou par les salariés bénéficiant d'emplois réguliers et stables : chômage partiel, préretraites à temps partiel, mi-temps associatif, congés parentaux. Pour que d'une certaine manière toutes ces aides publiques diverses puissent être mises au service d'un même objectif, une telle approche présuppose une véritable connaissance locale des différentes attentes des entreprises pour articuler les objectifs publics et les objectifs privés. On devrait retrouver les mêmes exigences dans le cas de la formation en alternance, ce qui ne semble pas toujours le cas.

Dans une telle perpective on peut attirer l'attention sur l'importance des formes de coordination dans lesquelles sont enserrées les différentes entreprises et qui déterminent pour elles le cadre d'appréhension des aides publiques à l'emploi. Dans certains cas, les produits peuvent être ainsi standardisés et les ressources, en particulier l'emploi, peuvent faire l'objet d'une planification à moyen terme. Au contraire, dans des secteurs où les produits doivent s'adapter à la demande, les décisions concernant l'emploi peuvent devoir être prises à court terme. Dans d'autres cas, encore, les recrutements se font sur la base d'une relation plus traditionnelle et à plus long terme jouant sur des sources de performance liées à la confiance. En décryptant ces formes de coordination, sans nécessairement d'ailleurs associer à chaque entreprise une seule forme de coordination, l'administration pourrait enrichir ses moyens de saisir ce qui peut être pertinent du point de vue des entreprises dans le cadre de ces formes de coopération [27].

Cependant, en avançant encore dans la perspective de l'entreprise, on peut aller au-delà des questions liées à son insertion dans l'environnement ou aux liaisons établies avec ses employés, pour s'interroger sur la place même du travail dans la performance de l'entreprise. En effet n'y a-t-il pas à côté d'une amélioration de la productivité par réduction du coût du travail (suppression d'emploi ou plus faibles coûts individuels), une autre perspective de productivité intensive en travail ? Ne faut-il pas alors s'interroger sur la productivité même du travail ? Longtemps considéré comme un mal nécessaire, le travail ne doit-il pas aussi être perçu comme une ressource essentielle de l'entreprise. Ceci suppose de revenir directement à la question initiale qui est celle des sources de la performance, et en particulier aux instruments comptables qui donnent les moyens de mesurer cette valeur même du travail. En effet, si comme on l'a noté précédemment les sources de la performance se trouvent du côté du resserrement des liens entre les différents segments de l'entreprise, c'est bien là une des dimensions qui revient largement au travail humain : capacité d'auto-mobilisation de la compétence, qualité des communications interindividuelles, importance de la réflexivité et du sens critique des employés. Cette dimension est à la fois essentielle et non mesurée [28]. L'intérêt public de maintien de l'emploi pourrait passer alors par une participation à l'élucidation de la contribution du travail à la performance locale.

Conclusion

La question de la performance ne cesse donc de traverser la frontière entre les secteurs public et privé. Les jeux de miroirs et les modes de comparaison évoqués dans les trois parties précédentes ne se situent pas au même niveau. Il ne faut pas oublier que les exemples rapportés ici corres-

23. Contribution de Miriam Campinos.
24. Contribution d'Elisabeth Campagnac.
25. Contribution de Bernard Simonin.
26. Contribution de J. Gautié et F. Lefresne.
27. Contribution de Jean Claude Barbier et François Eymard-Duvernay.
28. Contributions de Francis Ginsbourger et de Philippe Zarifian.

pondent à des travaux en cours d'un collectif de chercheur et non à un échantillonnage raisonné de situations. A ce titre les éclairages apportés sont fragmentaires et ne constituent pas une reconstruction de l'ensemble des échanges possibles autour de la question de la confrontation public-privé sur la performance. Toutefois, si on considère que ces travaux sont liés à diverses commandes extérieures, ils peuvent alors apparaître comme symptomatiques d'évolutions en cours. On peut alors souligner pour conclure deux tendances transversales.

En premier lieu il semble bien qu'il y ait du côté du secteur public depuis plusieurs années une interpellation croissante à répondre de la performance en des termes marqués par l'influence de la gestion privée, et que cette interpellation soit difficilement contournable. On peut noter que cette interpellation ne se réduit pas à la promotion d'un modèle particulier (néo-libéral ou managérial) de l'action publique mais qu'elle s'impose à tous. Même les plus farouches défenseurs du service public traditionnel ont du mal à ne pas répondre, par exemple, à l'injonction à faire du service public un service du public. En outre, cette injonction à la performance semble bien étendre progressivement sa zone d'influence. Cette reconfiguration de la question de la performance a ainsi ses propres développements. Cette attente a été illustrée, ici, surtout pour des prestations de services. Mais les transferts de méthodes ont un impact qui va au-delà des prestations de service les plus comparables à une offre privée et se retrouvent au cœur même de l'action administrative. L'influence de cabinets de conseil se retrouve, par exemple, jusque dans les fonctions les plus administratives comme le montre l'exemple du contrôle de l'inspection des affaires sociales [29]. Cette diffusion va contribuer à faire évoluer la fonction même de l'inspection. D'un contrôle de type juridique portant sur l'application formelle des procédures, les agents de ce corps d'inspection ont progressivement développé des fonctions d'audit ou d'évaluation de segments de politiques publiques qui impliquent un jugement sur la performance de l'action engagée et non seulement sur sa régularité. Cela les a conduits en particulier à développer des compétences d'expertise financière à côté de l'expertise juridique. Ce glissement induit aussi dans un second temps une mise en question nouvelle de l'action publique, on ne peut pas d'une part vérifier la conformité de l'application de la règle, et de l'autre la performance de l'action engagée, sans être amené à s'interroger sur le dispositif juridique lui-même comme source de performance, sans évaluer l'efficience même de l'agencement des différents dispositifs réglementaires et financiers. Ainsi, même des actions réglementaires, pour lesquelles le principal critère d'évaluation était la conformité des procédures et l'application des règles prescrites, se trouvent-elles soumises

29. Contribution de Christine Daniel.

à de nouveaux impératifs de performance plus proches des principes managériaux que de ceux du droit [30]. On a retrouvé de même une telle expansion de la préoccupation de performance à propos des efforts pour prendre en charge en amont les impacts croisés des différentes interventions publiques sur un territoire. Et enfin, à ce propos, le mouvement, rapporté en troisième partie, qui consiste à regarder la production privée en ce qu'elle contribue à une finalité publique, n'est pas sans rappeler la figure de l'arroseur arrosé.

En second lieu cette référence à la performance privée tout en étant difficilement rejetable n'en apparaît pas moins éminemment problématique. D'une part la distinction entre deux fonctions de production, rappelée ci-dessus, si elle est nécessaire en première analyse, se trouve ballottée dans ces évolutions dans lesquelles la manière de produire certains biens, services ou règles semble bien plus entremêlée qu'elle ne le suppose. D'autre part, il y a plus « remise en cause conjointe des indicateurs d'évaluation de la performance et des modes d'organisation ou de coordination des activités » dans les entreprises et les administrations [31] que transfert des solutions du privé vers le public. Il y a en particulier de larges pans des sources de la performance associés tant aux effets d'intégration de différentes composantes d'une action, qu'à l'engagement même des individus dans le travail ou la relation de service qui restent méconnus, même si on s'accorde sur leur importance. Il y a donc grand intérêt à poursuivre des confrontations public/privé qui ne reposent plus sur des modèles idéaux de ce que devraient être ces différents secteurs mais sur des observations des modalités pratiques de prise en charge, de part et d'autre, de la question de la performance.

30. Cette évolution s'inscrit dans une tendance générale d'intériorisation progressive par le droit des visées d'efficacité propres au management qu'a décrites Jacques Chevalier et que l'on retrouve dans l'application du principe de proportionnalité, dans les instruments de « légistiques » permettant de réaliser ex ante un bilan coût/avantage de nouvelles lois, dans l'accent mis sur les processus d'application ou dans les lois soumises à une obligation d'évaluation : Chevallier Jacques, « La juridicisation des préceptes managériaux », *Politiques et management public*, vol. 11, n° 4, décembre 1993, pp. 111-134.

31. Contribution de Jacques Freyssinet.

La représentation sociale territoriale, premier essai de mesure et d'évaluations

Hughes Blassel et Jean-Paul Jacquier *

Dans le domaine de la représentation des salariés, il existe deux grands types d'institutions sociales, celles créées dans l'entreprise et celles mises en place à l'extérieur de celle-ci.

Ces dernières se sont développées à différents niveaux, sur des champs et pour des contenus variés tant au plan professionnel qu'interprofessionnel.

L'étude que nous avons menée porte sur la représentation sociale territoriale interprofessionnelle, celle qui concerne partenaires sociaux et pouvoirs publics aux autres nivaux que national et international, et pour des représentations ne portant que sur des missions communes à toutes les professions.

Il n'existe pas de panorama global et synthétique de la représentation interprofessionnelle territoriale, d'étude descriptive d'ensemble : quelles institutions, jouant quels rôles, demandant quel travail aux organisations représentées, pour quels résultats ?

Corrélativement, la représentation sociale n'est pas évaluée. Elle est d'abord objet de positions : son caractère indispensable ou relatif est posé comme donné par différents acteurs. Dans le même temps, de nombreux jugements existent et se font connaître sur le sujet, des plus négatifs (trains de vie exagérés de certaines institutions paritaires, moyens d'obtenir des ressources pour les organisations), à des jugements plus positifs (les régimes de retraites complémentaires sont, finalement, bien gérés).

Notre démarche a été essentiellement pragmatique : quelles sont les for-

* Sociologues à Chroniques S .. Etude réalisée pour la CFDT, dans le cadre de l'agence d'objectif de l'IRES.

mes de la représentation sociale existante au plan territorial, quelles en sont les missions, quel est le volume de cette représentation ? Nous nous sommes efforcés de dresser cet inventaire de l'existant, en proposant différentes typologies. Puis, dans un second temps, nous avons tenté de proposer une première évaluation du rôle de ces instances et institutions et de la replacer dans le contexte de la régulation sociale française.

Ce travail est un défrichage. Il peut suggérer aux chercheurs d'autres investigations, aux partenaires des réflexions et des réformes.

Les milliers de représentants qui arpentent avec modestie les couloirs des multiples institutions sociales ne rencontrent qu'indifférence de la société. Ils entretiennent pourtant une grande part de la machine à tempérer les fractures sociales. Quand les citoyens sociaux n'ont plus que des droits et pas de participation, que les sociétés se tournent vers l'Etat et non vers les acteurs sociaux, quand les militants cathodiques et l'inculture sociale font bon ménage, les militants de la défense sociale quotidienne deviennent des soldats de l'ombre. Ils n'en sont pas moins nécessaires.

Partie I – Description

1. Quelle classification ?

Cinquante institutions ou instances ont été repérées au plan territorial.

A. Le critère géographique

Vingt et une institutions correspondent strictement au niveau régional. Quatorze correspondent strictement au niveau départemental.

Les réalités territoriales et la carte géographique des institutions mettent en évidence une situation parfois plus complexe.

La capacité de certaines zones ou villes à affirmer leur identité au sein des grands découpages administratifs ne peut pas être négligée. Les cartes de compétence géographique des CRAM, des ASSEDIC, des CPAM ne recoupent que partiellement celle des régions et départements. Par ailleurs, les ressorts des cours d'appel et des TGI ont su résister depuis plusieurs siècles pour offrir aujourd'hui une « carte judiciaire » un peu surprenante. Les conseils de prud'hommes se trouvent déterminés par les curiosités de cette carte.

Dès que l'on descend à un niveau infra départemental, les choses deviennent encore plus délicates. Bassins d'emploi, « pays », districts, agglomérations, communautés urbaines, ... plusieurs regroupements ou découpages territoriaux sont possibles

B. Le critère « paritarisme »

Les conseils d'administration des caisses de Sécurité sociale, les OPCAREG, la COPIRE, ... sont qualifiés de paritaires. Par différence, sont identifiées comme « commissions », les diverses institutions où l'Etat consulte les partenaires sociaux. Dès que l'on étudie les institutions de notre liste, des différences plus nombreuses apparaissent. Nous employons les termes

- « *paritaire* », lorsque seuls des représentants d'employeurs et de salariés, à parité de nombre, siègent dans l'institution ou l'instance. Neuf institutions ou groupes d'institutions peuvent être qualifiés, sans hésitation, de « paritaires ».

- « *paritarisme modifié* » pour les cas où, à côté des représentants d'employeurs et de salariés, siègent également soit des représentants d'autres organisations (associations, groupements), soit des personnes qualifiées. Six institutions connaissent une situation de « paritarisme modifié », dont les caisses de Sécurité sociale.

- « *instance de consultation* » pour les cas où l'administration consulte les organisations d'employeurs et de salariés, et elles seulement. Dans ces cas, la règle est que les représentants sont en nombres égaux pour les deux parties. Huit institutions correspondent à notre catégorie des « instances de consultation des partenaires sociaux par l'Etat ».

- « *d'instance de consultation élargie* », lorsque l'Etat consulte non seulement les organisations d'employeurs et de salariés mais, en même temps, bien d'autres catégories ou groupements. Les instances élargies ont un caractère « mixte » dans la mesure où leurs champs de compétence concernent à la fois l'Etat et les collectivités territoriales. Quinze institutions sont des « instances mixtes élargies ».

D'une part, des représentants des collectivités territoriales sont presque toujours amenés à siéger à côté des représentants de l'Etat, d'autre part, représentants des employeurs et des salariés voient souvent figurer à leur côté des représentants d'autres groupements ou associations.

- « *instances élargies et mixtes* » où la présence de représentants des salariés et des employeurs est possible sans être de droit. Nous les qualifieront de « facultatives ». Trois sont dans ce cas.

Sept constituent des cas particuliers : les conseillers du salarié, les comités de bassins d'emploi, les ARACT, les CA des OPAC, les commissions régionales du schéma des formations initiales régions, les CARIF.

C. Le critère de la nature « fonctionnelle »

Ce critère nous sert à exprimer ce que produisent les lieux où siègent ensemble représentants des employeurs et représentants des salariés. Cette production dépend pour une large part, mais pas seulement, du fait que ces

lieux sont des instances au sein d'institutions ou, au contraire, qu'instances et institutions se confondent en une seule et même entité.

Nous appelons « *décisionnaires* », les institutions et/ou instances qui produisent un acte ayant des conséquences directes pour des individus. Ces actes sont des décisions de justice ou des décisions à caractère administratif. Huit institutions ont un caractère « décisionnaire » dépourvu d'ambiguïté.

Les entités « *administrantes* » sont celles où se distinguent le mieux les deux éléments du couple institution-instance. Le cas dominant est celui des conseils d'administration, qui orientent, décident et contrôlent (au moins d'après les textes) une organisation dans laquelle on trouve des niveaux de responsabilité dans la réalisation de la production, dont l'échelon de direction. Dix institutions sont « administrantes ».

Nous qualifions de « *consultatives* » les institutions qui ont pour mission principale de formuler des avis, d'éclairer des personnes ou institutions qui sont, elles, responsables des décisions et de leur mise en œuvre. Vingt et une institutions sont à caractère « consultatif ».

Toutefois, le travail de création des catégories s'avère particulièrement délicat. Deux questions importantes se posent, en effet.

La première est de savoir en quoi la consultation engage l'Etat ou une collectivité territoriale qui y est obligée, et jusqu'à quel niveau ? Le fait d'avoir réuni et écouté les membres d'une institution vaut-il consultation, indépendamment d'une prise en compte du contenu des avis formulés ? Ou bien, les propos tenus contraignent-ils l'Etat quant à sa décision finale ?

La seconde question revient sur la réalité du pouvoir exercé par certains conseils d'administration. Pour le critère de la place du paritarisme, nous avons fait le choix d'une approche formelle. Avec le critère de la nature fonctionnelle, nous faisons le choix de classer les institutions du point de vue des représentants patronaux et salariés. Une délibération d'un CA, valide en droit, peut pourtant apparaître à certains de ses membres comme un acte de consultation, qui oblige peu ou pas les détenteurs du pouvoir réel de décision. L'obligation juridique de consulter un comité peut se traduire par une procédure purement formelle.

Il reste dix institutions que nous ne classons pas dans les trois catégories ci-dessus. Pour ce qui est des commissions départementales et locales de l'insertion, elles nous semblent hésiter entre les trois catégories. Comités de bassin d'emploi, comités d'expansion et instances d'orientation des missions locales peuvent également avoir un caractère très différent selon les initiatives prises par leurs membres

Les COPIRE sont difficiles à classer, compte tenu du caractère récent de la dynamique constatée pour cette institution. Entre le non-lieu, ce qu'elles étaient encore il y a peu, dans beaucoup de régions, l'instance d'information régulière mais minimale qu'elles sont encore souvent et leur transformation

en instances productrices de normes ou d'orientations régionales dans le champ des relations professionnelles, il est difficile aujourd'hui de les définir sans hésitation.

L'hésitation sur les ARACT tient aux différences constatées d'une région à l'autre. Il en va de même pour les CARIF. Les commissions régionales de conciliation des conflits collectifs ne semblant avoir aucune activité, il est impossible de les classer. Enfin, les conseillers du salarié se classent mal dans nos catégories.

D. Le critère des champs de compétence

Neuf types de champ de compétence sont nécessaires pour aboutir à une description satisfaisante des institutions. Certains ont des proximités importantes, sans devoir pour autant être confondus.

Par ailleurs, certaines institutions ont des champs de compétence précisément délimités quand d'autres sont nettement polyvalents. Cette polyvalence nous oblige à classer certaines institutions dans plusieurs catégories, notamment le CESR dont le champ de compétence est circonscrit.

L'une des utilités de cette dernière description du système institutionnel est de faire apparaître des redondances, la coexistence d'institutions de nature différente sur des champs de compétence identiques.

1. La *formation professionnelle* connaît huit institutions à caractère territorial interprofessionnel. Quatre sont des institutions « paritaires ».

2. *L'emploi* regroupe sept institutions. L'une, la COPIRE est « paritaire » et à champ de compétence polyvalent. Les six autres ont toutes un caractère élargi et sont également souvent polyvalentes.

3. *L'éducation*. Avec un certaine insistance mise sur la question de l'ajustement entre l'éducation et l'emploi, cette catégorie regroupe neuf institutions. La COPIRE et le CESR sont, une fois encore, à compter dans ce groupe, ainsi que les COREF et CODEF, ce qui montre bien la forte liaison existant entre ces trois premiers champs de compétence.

4. *La lutte contre l'exclusion* et l'action en faveur de l'insertion économique et sociale. Le nombre d'institutions à classer dans cette catégorie n'est pas simple à déterminer. Si les missions locales, les commissions départementales et locales d'insertion se classent sans hésitation dans cette catégorie, il faut se souvenir aussi que les CPAM et CAF contribuent également à ces objectifs, de même qu'une part de la politique de formation professionnelle. On peut, enfin, choisir d'y classer ou non les ASSEDIC, selon l'appréciation que l'on porte sur des mesures nouvelles qu'elles développent.

5. *La protection sociale*. Prise au sens des organisations gestionnaires des systèmes de cotisation et prestations, elle compte huit institutions, « pa-

ritaires » et « paritaires modifiées » pour l'essentiel, auxquelles s'ajoutent deux instances consultatives mixtes élargies.

6. *Prévention et amélioration des conditions de travail.* Quatre institutions interviennent dans ce domaine.

7. *Handicapés.* Quatre institutions ont pour champ la situation des travailleurs handicapés.

8. *La régulation des tensions et conflits du travail.* Cette catégorie comprend cinq institutions dont les conseils de prud'hommes, les conseillers du salariés.

9. *Aménagement et vie sociale.* Nous plaçons dans cette catégorie, des institutions qui ont en commun de contribuer à l'aménagement du territoire et au développement économique et social. Nous y plaçons bien sûr le CESR, mais également les comités de bassin d'emploi et d'expansion, les comités départementaux et régionaux de l'habitat, du transport, etc.

2. De la désignation et de la nomination

A. Élection ou désignation ?

Depuis 1967, cette question accompagne inéluctablement des réformes majeures de la protection sociale en France.

« A l'imitation des formules retenues par les partenaires sociaux pour les régimes complémentaires et l'assurance chômage, les conseils d'administration furent composés par des représentants, en nombre égal, des employeurs et des salariés, désignés par le CNPF dans un cas, les organisations les plus représentatives des travailleurs dans l'autre, à principe du paritarisme. La suppression des élections marquait ainsi l'abandon d'un des grands desseins de 1945, l'idée de démocratie sociale » [1].

1982 a entraîné un retour aux élections pour les CA des CPAM et des CAF (pour les CRAM comme les URSSAF, il s'agit d'une désignation prenant en compte la représentativité obtenue lors des élections aux CA), 1996 voit un retour de la désignation.

Les conseils de prud'hommes restent donc la seule des institutions sociales locales à caractère interprofessionnel pour laquelle il est recouru à des élections. Les partenaires sociaux choisissent la désignation pour les institutions qu'ils gèrent paritairement.

Mais le terme de désignation n'est pas aussi simple qu'on pourrait le croire. Il convient, d'abord, de distinguer le cas des institutions « paritaires » où les organisations sont souveraines : elles choisissent leurs représentants et ce choix s'impose aux autres organisations. Cette situation se rencontre également pour les comités de bassin d'emploi, les comités

1. Jean Jacques Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*, Paris, editions Dalloz, 1993, p. 236.

d'expansion, les missions locales lorsque employeurs et salariés y sont représentés.

B. Des représentants « choisis » par l'administration

C'est le cas des assesseurs au tribunal des affaires de Sécurité sociale, des représentants des employeurs et des salariés dans la COTOREP et dans la commission départementale des travailleurs handicapés, de leurs représentants dans la commission régionale de conciliation, des représentants des employeurs au sein du CA des OPAC.

A chaque fois, le mécanisme est différent. Pour le tribunal des affaires de Sécurité sociale, c'est le Premier président de la cour d'appel qui nomme, par ordonnance, les deux assesseurs (un représentant des salariés, un des employeurs) « sur une liste dressée par les autorités de l'Etat sur proposition des organisations patronales et ouvrières les plus représentatives » (Code de la Sécurité social).

Pour la COTOREP, la situation est particulièrement curieuse puisque employeurs et salariés peuvent y être représentés par deux voies, au titre des CA des CPAM et CAF, au titre des organisations représentatives. Mais dans les deux cas, un choix intervient. Il est lourd de conséquence pour la représentation des organisations syndicales de salariés, puisqu'elles ne disposent, en tout, que d'une seule place.

Pour la commission départementale des travailleurs handicapés, le préfet « choisit » parmi les membres du CODEF appartenant à ces deux catégories, le représentant des salariés et le représentant des employeurs.

Le cas de la commission régionale de conciliation est également étrange : organisations d'employeurs et de travailleurs proposent une liste qui contient un nombre de noms double de celui des sièges qui leur reviennent. Le préfet établit la liste des membres après avoir pris l'avis du DRTEFP et des DDTEFP.

• Des désignations indirectes, incertaines.

Les deux organisations syndicales de salariés les plus représentatives dans le département ont, de droit chacune un siège dans le CA d'un OPAC. Les employeurs, quant à eux, dépendent d'un mécanisme plus complexe : les organismes collecteurs de la contribution des employeurs établissent une liste de trois noms, le préfet désigne un représentant dans cette liste.

• Le reflet de la diversité d'organisation des employeurs et des salariés.

C'est le texte précisant quelles sont les organisations qui bénéficient du pouvoir de désigner des représentants au sein du CESR qui met le mieux en lumière toute la complexité des mécanismes de représentation. Pour ce qui est des représentants des employeurs, le texte s'allonge significativement : « Les représentants des entreprises et des activités professionnelles non salariées sont désignés soit par les chambres régionales de commerce et d'in-

dustrie, les chambre régionales d'agriculture, les conférences régionales des métiers ou les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture et les chambres des métiers, soit par les organisations, syndicats ou ordres professionnels représentatifs des entreprises dans la région, soit par les responsables des entreprises dont l'activité revêt une importance particulière pour la région, soit par les responsables des entreprises coopératives exerçant une activité de production dans la région » (Décret n° 82 866).

Ces curiosités des mécanismes de désignation peuvent toutes recevoir une explication. Dans certains cas, l'Etat souhaite faire un signe en direction des professions agricoles ou des artisans, qui s'estiment mal ou pas représentés par les unions régionales du CNPF. Dans d'autres, c'est le souci de ménager les organismes consulaires, de respecter une certaine continuité historique. Etc. ...

Au plan pratique, toutefois, cette diversité et cette complexité des mécanismes de désignation ont plusieurs effets négatifs. Elles favorisent, surtout, la méconnaissance et rendent ainsi mystérieux le fonctionnement de certaines institutions.

Pour les institutions dans lesquelles les cinq organisations syndicales ne disposent en tout que d'un seul siège un mécanisme complexe de désignation peut entraîner le quasi oubli de l'existence et du rôle de ces institutions.

Il est possible que l'administration elle même se trouve confrontée à des risques de méconnaissance. Est-il si sûr que toutes les préfectures maîtrisent parfaitement la liste des institutions qu'elles ont à animer, les modes de désignation des membres et l'ensemble des règles particulières qui s'appliquent ?

3. Le volume et le coût de cette représentation

Si nous imaginons une « région théorique » de quatre départements, plutôt de petite taille sur le plan démographique, nous trouvons donc, au total :

- près de 1 300 sièges à pourvoir par les organisations syndicales, dont un peu plus de 200 dans des instances de niveau régional et près de 1 100 dans des instances de niveaux départemental et infra départemental. Les conseillers prud'homaux et les défenseurs des salariés, avec 160 sièges chacun, représentent le quart de cet effectif.

- un peu plus de 900 sièges à pourvoir par les organisations d'employeurs, dont 200 dans des institutions à caractère régional, un peu plus de 700 dans des institutions de niveaux départemental et infra départemental. Les conseillers prud'homaux constituent le groupe le plus important (17 %).

Pour un département « moyen » de cette région théorique, département plutôt de petite taille, la seule représentation des niveaux départemental et infra-départemental comprend environ 275 sièges pour les organisations syndicales (dont 30 % correspondent aux conseillers prud'homaux et aux défenseurs des salariés) et un peu moins de 200 sièges pour les employeurs (un tiers sont des conseillers prud'homaux).

Cet essai de chiffrage appelle deux remarques.

Pour ce qui est du niveau régional, les chiffres sont fiables. Nous n'avons pas a eu à faire d'hypothèses périlleuses sur l'effectif de tel ou tel type d'institution, à l'exception des institutions des régimes ARRCO et AGIRC. D'une région à l'autre, les variations vont dépendre pour l'essentiel du nombre des membres du CESR, de la carte géographique des ASSEDIC.

Pour le niveau départemental, les résultats sont plus aléatoires. Les taux d'existence de certaines institutions infra départementales (commissions des services médicaux du travail, comité de bassin d'emploi, missions locales, conseils de prud'hommes...) influent de manière forte sur les nombres trouvés. Ces taux d'existence dépendent pour une bonne part du niveau de population des départements, mais également d'autres variables : nature du tissu économique, existence forte de « pays », histoire des rapports de force entre organisations ... Il serait intéressant de dresser une carte de France du niveau de la représentation sociale en intégrant ces facteurs.

Une représentation d'une taille excessive ?

Les estimations auxquelles nous parvenons conduisent à considérer qu'il existe 70 000 mandats pour l'ensemble du territoire français. 40 000 pour les syndicats, 30 000 pour le patronat. Compte tenu des cumuls pratiqués, le nombre des personnes exerçant une mandat se situe sans doute dans une fourchette comprise entre 25 et 35 000 personnes. Que peut-on penser d'un tel chiffre ?

Le CNPF conclut à un poids trop important de la représentation à assumer et à l'excès du nombre d'instances et d'institutions. Ce point de vue d'une organisation désignante est certes à prendre en compte. Le patronat doit assumer la question du nombre de ses mandatés qui doivent être, dans beaucoup d'institutions, équivalents en nombre à celui des organisations syndicales. Celles-ci étant au nombre de cinq, le patronat doit dégager beaucoup plus de représentants que chaque organisation syndicale. On comprend bien, de ce point de vue, son interrogation d'autant que la modification de l'organisation des caisses de Sécurité sociale va aggraver cette difficulté en augmentant le nombre de représentants patronaux. Pour autant, il faut se garder de conclure trop vite sur la seule base d'un chiffre global qui n'est pas mis en relation avec les situations et les publics concernés, ni comparé aux autres modalités de représentation existant en France.

Il y a 15 millions de salariés du secteur privé, 8 millions de retraités, 3 millions de chômeurs, 1 million de rmistes. Rapportés à ces grandeurs, que sont 70 000 mandats et 25 000 représentants ? Et il y a 35 000 communes, donc autant de conseils municipaux, les élus cantonaux, les conseils géné-

Tableau de synthèse

Dénomination	Critère géographique	Critère place du paritaire	Critère nature fonctionnelle	Critère champs de compétence
1. AGEFOS-PME	Régional	Paritaire	Administrante	FPC [1]
2. ASSEDIC	Régional	Paritaire	Administrante	Chômage
3. ARACT	Régional	Variable selon régions	Administrante	Prévention et ACT [2]
4. CAEN	Régional	Instance mixte élargie	Consultative	Education
5. CA des IUT et Universités	Variable	Instance mixte élargie	Consultative	Education
6. CAF	Variable	Paritaire modifié	Administrante	Protection sociale
7. CARIF	Régional	Facultatif	Incertain	FPC
8. CESR	Régional	Paritaire modifié	Consultative	Polyvalent
9. CFA	Variable	Paritaire modifié	Consultative	FPC
10. Comité de bassin d'emploi	Infra départemental	Cas particulier	Cas particulier	Emploi
11. Comité départemental de la consommation	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
12. Comité départemental emploi-fonction (CODEF)	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Polyvalent
13. Comité départemental de l'habitat	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
14. Comité départemental de lutte contre le travail clandestin	Départemental	Instance de consultation	Consultative	Régulation des tensions
15. Comité départemental d'organisation sanitaire et social	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Protection sociale
16. Comité départemental transport	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
17. Comité d'expansion	Variable	Facultatif	Cas particulier	Développement économique et social
18. Comité régional éducation-économie	Régional	Instance mixte élargie	Consultative	Education
19. Comité régional emploi-formation	Régional	Instance mixte élargie	Consultative	Polyvalent
20. Comité régional Médecine du travail	Régional	Instance de consultation	Consultative	Prévention et ACT
21. Comité régional Transport	Régional	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
22. Comités Techniques Régionaux (CTR)	Variable	Paritaire	Décisionnaire	Prévention et ACT
23. Commission départementale de contrôle de l'emploi	Départemental	Instance de consultation	Décisionnaire	Chômage, insertion
24. Commission départementale « présence du service public en milieu rural »	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
25. Commission départementale d'insertion	Départemental	Facultative	Incertain	Insertion
26. Commission locale d'insertion	Infra départemental	Facultative	Incertain	Insertion
27. Commission départementale des travailleurs handicapés, .	Départemental	Instance de consultation	Décisionnaire	Travailleurs handicapés
28. Commission régionale de formations initiales	Régional	Instance mixte élargie	Consultative	Education
29. Commission régionale conciliation des conflits collectifs	Régional	Instance de consultation	Cas particulier	Régulation des tensions
30. Commission régionale d'insertion des travailleurs immigrés	Régional	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
31. Commission régionale d'inaptitude au travail	Régional	Instance de consultation	Décisionnaire	Travailleurs handicapés
32. Commission régionale d'invalidité et d'incapacité permanente	Régional	Instance de consultation	Décisionnaire	Travailleurs handicapés
33. Conseil départemental de la famille	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
34. Conseil départemental des retraités et personnes âgées	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
35. Conseil de Prud'hommes	Variable	Paritaire	Décisionnaire	Régulation des tensions
36. Conseiller du salarié	Départemental	Cas particulier	Cas particulier	Régulation des tensions
37. COPIRE	Régional	Paritaire	Incertain	Polyvalent
38. COTOREP	Départemental	Instance mixte élargie	Décisionnaire	Travailleurs handicapés
39. CPAM	Variable	Paritaire modifié	Administrante	Protection sociale
40. CRAM	Variable	Paritaire modifié	Administrante	Protection sociale
41. FONGECIF	Régional	Paritaire	Administrante	FPC
42. Institutions des régimes complémentaires	Variable	Paritaire	Administrante	Protection sociale
43. OPAC	Variable	Cas particulier	Consultative	Développement économique et social
44. OPCAREG	Régional	Paritaire	Administrante	FPC
45. OPCA-IL	Variable	Paritaire	Administrante	Développement économique et sociall
46. Mission locale	Infra départemental	Facultatif	Incertain	Emploi
47. Services médicaux interentreprises du travail	Infra départemental	Paritaire	Consultative	Prévention et ACT
48. Tribunal des affaires de sécurité sociale	Variable	Cas particulier	Décisionnaire	Régulation des tensions
49. CR ANPE	Régional	Tripartite élargie	Consultatif	Emploi
50. URSSAF	Variable	Paritaire modifié	Administrante	Protection sociale

1. F.P.C. : Formation Professionnelle Continue.
2. A.C.T. : Amélioration des Conditions de Travail.

raux, plus de 600 députés. Que signifie « beaucoup » dans l'ordre de la représentation des diversités, comme dans celui de la liaison entre représentants et représentés, c'est à dire la capacité à tenir un dialogue suffisamment régulier ?

La critique de la représentation sociale ne peut être instruite à partir du seul nombre des mandatés qu'elle mobilise, d'autant que le chiffre de mandatés ne doit pas faire illusion sur le volume du temps passé dans ces fonctions. Ces mandats, comme le montrent les chiffres recueillie par notre enquête auprès des mandatés, ne sont pas des mandats à plein temps. Certains ne prennent que quelques demi journées par an. Il parait plus logique de procéder institution par institution pour voir où se trouvent d'éventuelles improductivités, des redondances peu utiles et de chercher où et comment des allégements pourraient utilement se faire.

La question du coût de la représentation sociale

Les mandatés coûtent peu à la collectivité nationale. Cette affirmation peut paraître péremptoire au regard de certains débats sur tel ou tel sous ensemble de la protection sociale, ou de critiques formulées contre la formation professionnelle. On ne peut pas, certes, écarter la possibilité de tel ou tel abus dans certaines institutions. Mais, les conditions de prise en charge d'une grande part des mandatés sont assez transparentes, puisqu'elles sont fixées par des textes le plus souvent, et ne laissent pas apparaître de rente de situation. Les salaires sont maintenus, les déplacements remboursés. Pour certains mandats, mais pas tous, il y a existence de vacation pour un travail effectué à domicile. Mais il y a aussi des mandatés qui perdent des revenus parce que certains de leurs frais ne sont pas remboursés, tels les conseillers des salariés.

Si on les compare aux prix pratiqués par les consultants privés, les mandatés sont peu chers. Si l'on regarde le coût de la représentation politique, 120 000 F par mois par parlementaire, les mandatés sociaux restent d'une grande modestie. Cette prise en charge est d'ailleurs partagée. Les institutions elles-mêmes, l'Etat, les organisations syndicales et patronales, les personnes et les entreprises partagent le coût de cette représentation sociale. Sans doute pour éviter tout procès d'intention, les partenaires sociaux pourraient s'employer à davantage de transparence en ce domaine.

Un coût pour les organisations

Même si les mandatés sont remboursés de certains frais, leur activité représente un coût pour les organisations syndicales qui les désignent. Il faut les réunir, leur proposer des activités de formation, une documentation régulière, des confrontations avec d'autres mandatés de la même activité. Pour certains dossiers, il faut organiser le dispatching des informations, organiser des réunions internes de confrontation. Qu'il soit plus ou moins bien assumé, ce suivi des mandatés et de l'activité des organismes et instances prend du temps et de l'énergie aux différentes organisations syndicales et patronales. En général, ce coût n'est pas pris en compte par les différentes

institutions. On prend en charge la dépense personnelle du mandaté, pas la dépense collective des organisations qui les mandatent.

Partie II – Evaluation

1. Un ensemble hétérogène

A. Une grande diversité formelle

Non seulement ces thèmes couverts sont multiples, mais en plus, pour certains thèmes, les institutions sont multiples comme dans les cas de l'éducation ou de la formation professionnelle, avec recouvrement plus ou moins fort des champs de compétence. L'existence fréquente d'un double niveau territorial en est en partie responsable.

Il y a, aussi, diversité dans le statut juridique des institutions et organismes : associations relevant de la loi de 1901, institutions publiques, juridictions, associations paritaires, commissions administratives. Toutes ces formes ont été choisies pour des raisons différentes, tenant aussi bien aux missions, qu'aux choix des créateurs, ou au moment où ces instances ou institutions ont vu le jour.

Certains de ces organismes sont en concurrence, tels ceux liés à la prévoyance complémentaire. D'autres exercent un monopole tels les organismes de la Sécurité sociale. Des organismes sont soumis à une forte tutelle de la part d'une structure nationale et apportent des prestations définies à un échelon supérieur. D'autres bénéficient d'une large autonomie.

Sur tous ces différents plans, il n'y a donc pas de modèle dominant. Si la diversité n'est pas, en soi, un défaut, il faut bien convenir qu'elle pose inéluctablement des problèmes de connaissance aux organisations représentatives.

B. Un ensemble marqué par des logiques contradictoires

Ce système d'institutions territoriales est héritier de l'histoire, ou plus exactement de l'histoire de la fondation des garanties et des droits des salariés. Il est bien connu que dans cette fondation s'opposent différentes logiques, différentes philosophies. Selon les institutions et le contexte de leur création, selon les acteurs impliqués, telle ou telle logique a prévalu et continue à marquer l'identité des institutions. De ce point de vue aussi, nous avons affaire à un ensemble hétérogène.

Une première opposition se joue entre une logique girondine et une logique jacobine. Les premières sociétés de secours, les premières mutuelles sont locales et interprofessionnelles, assises sur le développement des bourses du travail. A ce mouvement de création par le bas va se superposer un développement par le haut, national et interprofessionnel, des institutions de

protection sociale. Issues du Programme de la Résistance, les structures de la Sécurité sociale héritent d'une logique de construction nationale qui met en place les caisses nationales dont les caisses territoriales ne sont que des structures de déconcentration. Les caisses de retraites complémentaires, professionnelles et les mutuelles échapperont, pour leur part, à cette concentration : l'ARRCO est une confédération; la FNMF aussi.

Les informations recueillies montrent que les modes de fonctionnement des représentants syndicaux et patronaux, les formes de coordination dont ils se dotent et les mécanismes des prises de décision ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit d'institutions créées du haut ou d'institutions fédératrices, nées par le bas.

Une seconde opposition se joue entre l'extension des garanties par l'Etat, donc la réponse par la loi, et l'extension par la négociation, donc la réponse paritaire. Pour la Sécurité sociale, le paritarisme des instances s'est maintenu au fil des réformes, l'essentiel des décisions revient, depuis longtemps, à l'Etat. Pour l'assurance chômage ou, les retraites complémentaires, au contraire, les partenaires ont pris l'initiative et ont conservé leur autonomie. Pour la formation professionnelle, la situation est étonnement complexe. Si l'accord national interprofessionnel a précédé la loi, celle-ci a néanmoins établi une certaine tutelle administrative et parlementaire sur ce sujet. Ceci explique peut être à la fois le foisonnement des institutions – les partenaires sociaux cherchant à reconquérir de l'autonomie – et l'éclatement du suivi de ce thème. Lorsque la loi l'emporte, ce sont des institutions consultatives qui vont être mises en place. Lorsque, pour des raisons politiques, la loi maintient le rôle apparemment décisionnel des partenaires sociaux, il transparaît qu'en dehors du niveau national, les instances (CA notamment) disposent d'un pouvoir restreint.

Ces situations tendent à favoriser les fonctions tribuniciennes et de lobbying. Les instances paritaires, à l'inverse, créent plus souvent une obligation de gestion, du moins lorsqu'elles ont un objet délimité et des ressources propres.

Une troisième tension oppose une structuration par les professions à une structuration interprofessionnelle territoriale. Sur ce point, la situation est particulièrement opaque. Les organisations syndicales représentatives n'ont pas choisi le même niveau principal d'organisation territoriale interprofessionnelle. Le monde patronal connaît deux types différents d'organisation (l'interprofessionnelle du CNPF et les CCI). En revanche, pour ce qui est de la négociation entre patronat et syndicats, la solution interprofessionnelle territoriale a été repoussée, ne laissant se développer que l'échelon national.

Ainsi, alors que le professionnel a pu jusqu'à ce jour créer et développer des espaces de responsabilités et de droits comme structurer des usages, des règles et de l'identité, l'interprofessionnel territorial n'a pas pu se structurer

par une contribution à la régulation sociale comme protagoniste de plein exercice. L'interprofessionnel, patronal comme syndical, a été, est-on tenté de dire, cantonné dans une cogestion souvent dominée par la tutelle de l'Etat, ainsi que dans des fonctions d'assistanat et de représentation.

De là provient sans doute le fait que les institutions territoriales ne forment pas l'élément d'une politique de régulation sociale territoriale. Les représentants patronaux et syndicaux se rencontrent au sein d'institutions ; ils arrivent parfois à une bonne capacité de travailler ensemble. Mais cela ne constitue pas un élément de confrontation territoriale plus vaste que le champ de compétence des institutions.

C. Des institutions qui ne forment pas un réseau territorial

Du point de vue des organisations patronales ou syndicales territoriales qui assument la représentation en leur sein, l'ensemble de ces institutions ne forme pas un tout homogène.

Ce fait est clairement apparu avec la surprise de nos interlocuteurs devant notre champ d'étude. Étudier une institution particulière ou un groupe d'institutions ayant le même domaine d'intervention, soit. Mais toutes les institutions où s'exerce une représentation sociale territoriale, quelle étrange idée. Seuls, finalement, dans les préfectures, des chargés de mission auxquels il est demandé d'établir la liste des institutions tripartites animées par les différents services déconcentrés se posaient une question de cet ordre. Ce qui se traduit d'ailleurs, à nos yeux, par un constat qui mérite réflexion : l'administration ne connaît plus dorénavant le nombre, la nature et la composition de toutes les commissions dont elle assume la tutelle.

A l'évidence, les instances ou institutions ne forment pas un réseau ; elles appartiennent chacune au réseau de leur champ, de leur spécialité : les représentants interrogés insistent plus sur les coordinations de niveau national que régional. Les élus prud'hommes de telle confédération se rencontrent à Paris. Les administrateurs de CAF sont réunis à l'échelon national par leur organisation, ils se concertent « juste avant les réunions ou par téléphone » au plan de la région et du département.

Les différents représentants entretiennent un dialogue bilatéral avec la structure qui les désigne, mais ne constituent apparemment pas une sorte de « corps constitué » au sein de cette structure.

A fortiori, nous n'avons pas trouvé trace de réunion entre mandatés territoriaux des différentes composantes syndicales et patronales. On se voit à l'intérieur de chaque institution, mais pas au dehors. Ou alors, c'est qu'il y a changement de casquette : c'est le secrétaire général d'un syndicat qui rencontre le président de l'union patronale.

On a donc affaire à des réseaux séparés. Il n'y a pas de pouvoir central territorial qui s'exerce sur l'ensemble de ces réseaux . Il n'y a pas de politi-

que commune sur quelque point que ce soit entre ces réseaux. Il n'y a pas une pensée partenariale sur l'évolution générale de cet ensemble.

2. Une prise en charge inégale

Comme l'ont montré nos entretiens, auprès de responsables syndicaux comme auprès de responsables de l'administration, l'implication des organisation syndicales et patronales dans ces institutions est différente et selon les étiquettes selon les priorités de chacune à l'échelon départemental ou régional.

Chaque organisation n'accorde pas la même valeur aux missions et à l'activité de chaque institution. A l'intérieur de chacune, l'intérêt pour la formation, les conditions de travail ou la protection sociale ne sera pas identique d'une région à une autre.

Si, en droit, chaque institution est semblable sur le territoire national, dans la pratique, la politique et la capacité d'initiative des différents partenaires contribuent à une diversité dans leur mode d'implication et donc dans la place tenue par chaque institution dans le paysage social territorial.

Par ailleurs, l'histoire sociale locale influe encore aujourd'hui sur les relations sociales, et influence les alliances entre organisations. Elle pèse sur les pratiques et sur le rôle des différentes institutions. Ce qui vaut dans une région ou un département ne vaut pas nécessairement ailleurs.

A. Vue d'ensemble des prise en charge

La gestion des prestations sociales, (Sécurité sociale, ASSEDIC, régimes complémentaires), est assurée globalement dans toute la France. Il est vrai que de véritables entreprises ont été créées pour assurer ces prestations et qu'au fil des ans les acteurs sociaux et les ayant-droits ont pesé pour un certain niveau de qualité du service des prestations.

Les recours individuels auprès des ASSEDIC ou de la Sécurité sociale, comme auprès des prud'hommes paraissent bien pris en charge et ce de manière assez homogène sur l'ensemble du territoire. Cette fois, il s'agit de services pour lesquels l'engagement direct des représentants patronaux et syndicaux est déterminant. Traiter avec attention et scrupule les cas individuels parait l'une des caractéristiques des représentants sociaux.

Par contre, la prise en compte d'autres questions par les partenaires sociaux est contrastée selon les départements et les régions. L'emploi, la formation initiale professionnelle, la santé au travail semblent être les parents pauvres de la représentation sociale territoriale, pour ce qui est du travail au sein des institutions compétentes. Une explication à ce fait serait, essentiellement, que ces questions ne sont pas prises en charge par une instance unique, à compétence clairement délimitée. Leur suivi est éclaté entre les différents échelons, national, départemental et régional, et entre diverses

institutions (qu'on pense au cas de la santé au travail avec simultanément les services de médecine du travail, les CTR, les COTOREP, les ARACT, ...).

Dans le cas de la formation professionnelle, la multiplication des mesures et des produits, l'empilement des structures, instances et lieux de prise en charge partielle aboutissent à un éclatement du suivi de ces questions par les partenaires sociaux. Toutefois, les récents accords nationaux interprofessionnels qui entraînent la création d'un seul OPCA par région, semblent avoir potentiellement une fonction de clarification pour une partie de cette question, même si l'articulation entre les branches et les régions est tout sauf simple.

Les politiques publiques de l'emploi, d'une façon générale, paraissent être restées entre les mains des pouvoirs publics. Ce sont eux qui, dans des conditions de management éclaté entre ANPE, DDTEFP, préfecture, et collectivités territoriales, organisent le suivi des publics demandeurs d'emploi ou d'insertion, et s'évertuent à faire utiliser les différentes aides et mesures en faveur de l'emploi. Ce sont les entreprises qui constituent la cible privilégiée des pouvoirs publics. Les partenaires sont informés, réunis périodiquement, mais ils ne sont pas des acteurs reconnus comme importants dans cette politique [2]. Les institutions qui traitent de cette question sont parmi les plus critiquées par les représentants que nous avons rencontrés.

Ce n'est pas au travers des institutions que les partenaires sociaux se mobilisent sur l'insertion. Des responsables d'entreprise y participent, des militants y sont engagés à titre individuel. Mais il n'y a pas, sauf exception, de forme organisée d'action partenariale sur cette question. Associations, collectivités, pouvoirs publics, entreprises, militants individuels et partenaires sociaux se démènent dans des initiatives multiples.

Le conseil économique et social régional occupe une place à part dans cette analyse. Institution dont le champ de compétence n'est quasiment pas borné, elle a, de plus, très vite bénéficié d'une forte attractivité pour les organisations patronales et syndicales, qui ont bien vu que les lois de décentralisation leur imposent de trouver une tribune pour influencer les acteurs politiques territoriaux de manière nouvelle.

Ce consensus stratégique, ici explicité, là implicite, fait que le CESR produit de la confrontation, des vœux, des études. Y compris sur des sujets pour lesquels d'autres institutions sont compétentes, puisque ces institutions s'avèrent « décevantes » quant à leur efficacité, selon nos interlocuteurs.

Cette institution a donc un statut particulier. Pour autant, elle ne semble, pas plus que les autres, avoir permis le transfert d'une confrontation entre les partenaires de l'arène institutionnelle au face à face direct.

---

2. Sous réserve de différences régionales.

B. Le poids croissant du recours individuel

Prud'hommes, conseillers des salariés, commissions de recours diverses, COTOREP, tous sont très sollicités. Ces interventions sont en progression dans la majorité de institutions. Elles démontrent ainsi leur nécessité et leurs membres prouvent ainsi leur utilité. Mais certains soulignent, en même temps, le côté insatisfaisant de cette activité de réparation, dont ils ne voient pas la fin.

Ce développement est l'indicateur, de difficultés sociales grandissantes quand il s'agit d'aides sociales ou l'indicateur de la complexité du droit ou d'une volonté de le transgresser pour ce qui est du développement de l'activité des prud'hommes et des conseillers des salariés. Ces derniers ont une activité en fort développement. De création récente, ils apparaissent indiscutablement utiles.

L'augmentation des appels individuels en matière de droit du travail n'est pas seulement sensible aux prud'hommes et auprès des conseillers du salarié. Elle l'est aussi pour la DDTEFP. C'est un point longuement développé par les directeurs départementaux que nous avons rencontrés. Les plaintes occupent dans chaque direction départementale plusieurs personnes et de nombreuses journées de permanences.

Ce flux des demandes individuelles est révélateur. Révélateur de la complexité du droit, de l'ignorance sociale de beaucoup de chefs d'entreprise de PME, de la croissance des licenciements. Mais il est, plus profondément encore, révélateur du recul des organisations syndicales et de la gestion en direct des désaccords et conflits entre organisations syndicales et employeurs, au niveau de l'entreprise. La disparition d'un certain nombre de représentants du personnel dans les entreprises crée un recours à l'information et à la défense de salariés par l'extérieur. Et même, au delà des murs des entreprises, le recul des moyens des structures syndicales extérieures à l'entreprise contribue aussi à la solitude du salarié de PME. Des unions locales disparaissent, les unions départementales ont peu de moyens et laissent de nombreux salariés à eux-mêmes. Le reflux des organisations et donc des dimensions collectives de la régulation sociale nourrit presque mécaniquement la croissance des institutions et des formes individuelles de la régulation sociale.

La situation des organisations patronales est sans doute la même pour ce qui concerne les chefs d'entreprise, à l'exception de professions plus organisées, comme la métallurgie. En tout cas pour réussir à toucher les PME, certaines directions départementales du travail ciblent les comptables et experts-comptables bien plus qu'elles ne s'adressent aux fédérations professionnelles locales.

C. Une consultation administrative décevante

Le constat des mandatés est net : les instances convoquées par l'Administration pour consulter les organisations syndicales et patronales ne donnent pas lieu à beaucoup d'échanges. Elles se limitent à recueillir des informations et des avis qui prennent parfois la forme d'interventions de caractère général de la part des partenaires sociaux. L'essentiel de leur intérêt est dans l'apport d'information et de documentation qu'ils exploitent après la réunion.

Le tripartisme consultatif sous l'égide de l'administration ne produit pas vraiment d'échanges de fond, ni de réel partage dans la prise de décision. Conséquence inéluctable, autant le service individuel aux personnes apparaît utile et justifié, autant ces institutions, qui ont pourtant une visée collective, paraissent incertaines, à faible rentabilité, sans résultat bien précis. Comme disent beaucoup de mandatés « il faut y être » ou plutôt « comme les autres y sont, on ne peut en être absent ».

La capacité des représentants des organisations syndicales et patronales à s'accepter sans s'affronter, ou à débattre de sujets qu'ils maîtrisent mal, est, peut être, une première explication de la faible efficacité de ces instances. Mais il y a aussi une certaine incapacité de l'Administration publique à manager de façon efficace et participative la confrontation avec d'autres que les siens. L'Administration sait mal interroger la société. Elle s'en méfie. Certains de nos interlocuteurs vont jusqu'à dire qu'elle la méprise. Elle ne sait pas imaginer puis faire fonctionner les conditions amont et aval d'une confrontation avec les partenaires sociaux.

Le caractère systématique de la mise en place d'instances régionales et/ou départementales par les pouvoirs publics interroge donc. Ces créations ne sont pas forcément utiles ou nécessaires.

D. L'émergence d'un rôle régional nouveau ?

Quelques initiatives récentes dans différentes régions, parfois à l'initiative des partenaires sociaux seuls, parfois dans un dialogue entre l'Etat, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux laissent peut être présager une évolution dans le traitement de l'emploi au plan territorial. La mobilisation des ASSEDIC et des partenaires sociaux , dans quelques régions, pour mettre en œuvre la mesure de départ à la retraite après quarante ans de cotisations, avec embauche de jeunes ainsi que les initiatives de certaines ASSEDIC pour l'utilisation de conventions spécifiques, contribuent à cette évolution.

Par ailleurs, l'Etat commence à jouer du niveau territorial. Les contrats de plan Etat/Région prennent en compte certaines actions sur l'emploi et la formation. Des programmes régionaux pour l'emploi des jeunes sont en train d'être discutés entre État, élus régionaux et partenaires sociaux. Il y a

développement d'une prise en charge par le niveau régional, associant les partenaires sociaux de l'action en faveur de l'emploi, et de l'insertion des jeunes. Ce mouvement, au-delà de ses vicissitudes, ne devrait pas être contrarié.

Les régions commencent à penser leur rôle sur le terrain de l'emploi. Les initiatives prises par les régions Rhône-Alpes et Poitou-Charentes sur l'orientation professionnelle, ou sur la durée du travail, indiquent le sens d'un mouvement qui, s'il n'est pas encore général, apparaît inéluctable.

Des expériences et des réalisations locales sur l'emploi, notamment l'insertion des jeunes, se multiplient. Leurs formes peuvent répondre à des découpages territoriaux nouveaux, bassins d'emploi par exemple, comme elles peuvent correspondre à des zones définies sur place par des « entreprenants du social » issus du mouvement syndical, des élus locaux, des responsables d'entreprise.

Plus significatif encore, pour le propos de cette étude, on constate que, dans différentes régions, les COPIRE ont pris des initiatives novatrices et se lancent dans des actions en faveur de l'insertion des jeunes ; elles se mobilisent pour mettre en œuvre l'accord entre partenaires sociaux sur l'embauche de demandeurs d'emploi en échange de départs en retraite après quarante ans de cotisation de retraite. Un accord direct est même intervenu dans une région entre patronat et syndicats sur l'emploi et la formation.

La loi quinquennale, puis l'accord national interprofessionnel du 11 mars 1994 et l'avenant du 5 juillet 1994, paraissent avoir ouvert une période dont l'une des caractéristiques parait bien être la naissance d'un espace de confrontation et de négociation des interprofessionnelles régionales. Certes, rien n'est définitivement joué. Une tension existe entre la tradition du primat territorial de la branche et l'émergence d'un pouvoir régional, l'attitude de l'UIMM vis à vis du CNPF, sur cette question, le révèle suffisamment. Par ailleurs, les différences entre grandes et petites entreprises imposent une double structuration régionale, avec les AGEFOS-PME d'un côté et les OPCAREG de l'autre.

Pour autant, des données que nous avons recueillies et des travaux sur ce sujet [3], il parait logique de retenir l'interrogation suivante

« La négociation des OPCAREG a-t-elle constitué un moteur des transformations des relations paritaires permettant d'ouvrir un nouvel espace contractuel ? » [4].

3. Voir notamment sur cette question : « Les CPNE et les COPIRE », *Rapport d'étude* (27 octobre 1993) Institut International de Paris La Défense, « Bilan de la négociation collective relative à la formation professionnelle en 1995 », *Rapport d'étude* (septembre 1996), L'Observatoire des relations professionnelles et de l'innovation sociale. Anne Chevallier, Sophie Gaudeul, « Formation professionnelle continue : une articulation des différents niveaux ?, *La Revue de l'IRES*, n° 22, automne 1996, pp. 165-195.
4. *In* « Note d'évaluation du rapport de l'Observatoire... » (*opus* cité ci-dessus).

Interrogation à laquelle nous tendons à proposer une réponse positive, en additionnant les initiatives dans le domaine de l'emploi, celles sur la formation professionnelle continue et, moins étudiée, mais, à nos yeux, également importante, la dynamique des ARACT dans quelques régions.

Près de trente ans après leur définition contractuelle, les COPIRE pourraient-elles devenir un lieu de confrontation régional, de construction de propositions, voire de décisions d'actions sur l'emploi et la formation ? C'est ce que tendent à montrer les très récentes initiatives constatées dans certaines régions, et ce, simultanément, sur plusieurs thèmes : emploi, formation professionnelle, insertion des jeunes, conditions de travail.

Il est trop tôt pour apporter une réponse certaine à cette interrogation. Cette évolution se ferait, sûrement, de façon progressive, compte tenu de l'histoire, des méfiances et de l'inexpérience des uns et des autres.

Partie III – Les paradoxes de cette représentation

1. Un ensemble important et méconnu

A. Une situation doublement paradoxale

La représentation sociale territoriale touche à la plupart des activités concernant les conditions d'emploi et de vie des salariés et anciens salariés. Ses usagers sont donc nombreux et ce à plusieurs titres. Comme salariés, comme familles, comme demandeurs d'emploi ou de formation, comme accidentés du travail ou atteints d'une maladie professionnelle, comme pensionnés, comme demandeurs de logement... La nature de son intervention est étendue : formation professionnelle continue et initiale, protection sociale en matière de maladie, prestations familiales, accidents de travail, retraites, chômage, conditions de travail, logement, emploi, développement économique, cadre de vie ... Son poids est donc important dans la société française. Considérée au plan territorial, elle structure une part très importante des mécanismes d'ajustements sociaux : par le nombre de bénéficiaires permanents ou potentiels ; par les milliards de francs de ressources et de dépenses que représentent le budget de la protection sociale, celui de l'assurance chômage, celui de la formation continue et de la formation initiale professionnelle... ; par les moyens mis en œuvre, salariés permanents des institutions et organismes, moyens matériels...

Nos investigations montrent qu'il faut distinguer les institutions où l'Etat joue, de fait, « en solitaire » ou presque et celles où les partenaires sociaux exercent une responsabilité forte. Mais, une fois ce tri effectué, la part du « partenarial » reste nettement plus importante qu'on est amené, usuellement, à le penser. Pour un pays où l'intervention de l'Etat est particulièrement importante et celle des partenaires sociaux considérée comme

relative, cette représentation sociale territoriale occupe, de manière assez surprenante, une place importante dans la gestion et l'utilisation de nombreuses garanties sociales.

La France dispose, ainsi, d'un secteur où la « cogestion sociale » a pris une dimension particulière et se traduit par l'existence et le fonctionnement d'institutions et d'organismes où la présence des organisations syndicales et patronales est significative, voire déterminante. Mais il n'est pas évident que l'opinion ou les usagers réalisent l'étendue et la portée des services rendus, et surtout qu'ils sachent que ces services ou ces politiques sont entretenus par les organisations syndicales et patronales [5].

Il parait plus juste de considérer que l'existence et l'activité de ces institutions sociales permettent aux salariés de bénéficier de services utiles, créés par les partenaires sociaux et en particulier les syndicats, et ce sans la moindre reconnaissance sociale. Enoncée de façon triviale, la situation est la suivante : les syndicats donnent du temps, de l'argent, des militants, des idées, des signatures, et en retour, ils ne reçoivent rien, en tout cas de ceux à qui cette représentation apporte garanties, prestations et défense ou recours [6].

Comment se fait-il que nous ayons à la fois un tel champ de responsabilité des partenaires sociaux et une telle sous-estimation de ces acteurs ?

B. L'échec d'un projet d'implication ?

Le paritarisme fait l'objet de deux perceptions opposées. L'une manifeste une méfiance envers le développement de telles institutions, dont on ne peut être totalement sûr qu'elles respecteront bien les principes d'indépendance et d'égalité des droits. L'autre pose comme principe que le paritarisme est bon en soi, qu'il apporte une contribution importante à la démocratisation des sociétés modernes, en permettant aux bénéficiaires des droits et garanties d'intervenir sur les questions qui les concernent.

Cette deuxième position anime, on le sait, la question de la place des partenaires sociaux dans les organismes de Sécurité sociale. Elle explique également la recherche d'une autonomie plus nette dans le domaine de la formation professionnelle. L'idée est que la prise en charge de questions sociales par les intéressés eux-mêmes est une solution *a priori* préférable à la solution administrée.

5. Le faible nombre d'études et d'ouvrages sur cette question confirme que ce n'est pas seulement l'opinion publique, en général, qui est indifférente à la nature de la gestion des institutions gérées par les partenaires sociaux. Pour un approche et une bibliographie variées de la question voir *La Revue de l'IRES*, numéro spécial Le Paritarisme, n° 24, Printemps-Eté 1997.
6. Rédigée avant les élections prud homales de décembre 1997 cette conclusion n'est pas démentie par les résultats de cette consultation électorale.

Mais il ne parait pas qu'on puisse pour autant en déduire que toute institution paritaire est plus légitime parce que ce sont des personnes mandatées par des organisations qui y siègent. Le fait que des représentants, mandatés par les syndicats d'employeurs et de salariés, soient impliqués dans la gestion n'apporte pas, automatiquement, un plus en matière de lien social et de reconnaissance par les bénéficiaires à l'égard des syndicalistes ou du syndicalisme. Ce qui apparaît, plutôt, c'est que le fonctionnement de ces institutions ne crée pas de sentiment d'appartenance ou de reconnaissance à l'égard des mandatés qui les administrent. Le salarié apprécie ces organismes ou institutions comme des « prestataires de service » ou comme des administrations, non comme le résultat de l'investissement d'organisations et de militants qui représentent et défendent les salariés. Les organismes liés à la représentation sociale participent à l'application de garanties ou à l'usage de droits. C'est par ces résultats matériels qu'ils existent aux yeux de leurs utilisateurs, non par la participation des partenaires sociaux dans leur gestion.

Ce décalage entre la visée, une certaine démocratie sociale, et le résultat, des institutions comme les autres, s'explique sûrement en bonne partie par des questions de pratiques et par le piège de la notion de représentativité dans le droit social français. Les mandatés ne sont pas seulement représentatifs parce qu'ils sont désignés par des syndicats déclarés représentatifs par la loi. Encore faut-il que ces mandatés soient collectivement et individuellement représentatifs, par leur pratique et leurs liens avec la réalité sociale. Des mandatés par des organisations qui font moins de 5 % des voix sur une zone géographique et qui de ce fait n'ont de lien qu'avec une part infime de la population, sont-ils représentatifs ?

Si l'institution gérée paritairement ne prend jamais de recul et se contente de gérer techniquement ses missions, sans réfléchir au sens et aux liens de ses missions, si les administrateurs ne se confrontent pas sur les orientations à retenir, peut-on dire que l'institution paritaire est préférable ? La présence des partenaires ne garantit pas que cette présence est dynamique, porteuse d'un plus quant aux rapports à la société. La notabilisation de certains mandatés est aussi la dérive potentielle de toute institution sociale, et le paritarisme n'y échappe pas plus que d'autres institutions.

C. Des organisations « mangées » par les institutions qu'elles créent ?

En plusieurs générations, les partenaires sociaux ont construit des réponses sociales par la création d'organismes, d'instances. Au regard des garanties ou services à rendre aux salariés et aux entreprises, ces réponses ne souffrent pas d'énormes critiques, pour une part assez importante de ces institutions. Mais, sans le vouloir ni s'en rendre compte, les partenaires ont construit des systèmes qui enrichissent les organismes qui délivrent la pres-

tation ou la garantie, mais qui n'enrichissent pas leurs créateurs, ni ne les valorisent. C'est ainsi que la négociation collective a permis aux organismes de prévoyance et de retraites complémentaires de se développer et de connaître une certaine aisance, qui tranche avec la pauvreté des partenaires sociaux. Il n'est que de voir les moyens directs dont disposent les partenaires au plan territorial, ou comparer leurs locaux à ceux des organismes de retraite complémentaire, pour constater l'étonnante situation acceptée par les partenaires sociaux.

Les partenaires ont créé des marchés et ont laissé des institutions ou des entreprises s'en emparer. Et ces marchés ont été proposés aux salariés sans droits d'entrée, sans rapport avec le rôle que syndicats et patronat avaient joué dans la fondation du droit ou de la garantie.

D. Égalité républicaine et « ticket gratuit [7] » systématique ?

Les partenaires et en particulier les syndicats, mais aussi la population française et en particulier ses fonctionnaires, considèrent, de façon majoritaire, que les droits sociaux doivent être accessibles directement aux salariés. Les droits et garanties négociés par eux entrent dans une logique d'usage individuel, sans relation avec l'existence d'organisation collective. Le syndicat n'existe que collectivement pour revendiquer et négocier, et non comme un intermédiaire dans l'usage des droits obtenus.

Les partenaires sociaux ont, par exemple, créé le congé individuel formation. Ce droit est accessible directement par chaque salarié qui n'a pas à savoir ni encore moins à être reconnaissant aux syndicats de l'avoir créé et de l'entretenir. Il y a, dans la mise en œuvre des droits créés, un effacement des organisations collectives qui s'apparente à du masochisme, à moins de considérer qu'il s'agit de la poursuite implicite de la vision révolutionnaire de 1789, qui considère les intermédiaires comme douteux et ne croit qu'à l'individu libre à l'égard des organisations, et à l'Etat, garant de cette liberté individuelle. Les corps intermédiaires, « corporatistes par nature », ne sont dans cette pensée que des menaces de fractionnement et de perversion. Tout semble s'être déroulé comme si les partenaires sociaux, parfois avec, parfois contre l'Etat, avaient construit des systèmes qui assistent les salariés avec une relative efficacité, mais sans que ces partenaires en obtiennent une quelconque reconnaissance.

L'Etat, pour sa part, a accompagné ces créations, mais il a également construit des systèmes qui contournent ou concurrencent les partenaires sociaux voire qui les mettent dans des situations de subordination. Il les prend

7. Nous reprenons ici le concept avancé par Mancur Olson pour expliquer la non participation à des actions ou des organisations collectives. Mais nous en changeons la signification en suggérant que le principe d'égalité juridique constitue en France le fondement de la gratuité du ticket.

ainsi, souvent, comme spectateurs de ses activités, les invite comme témoins de ses actions et les étouffe dans une concertation molle et multiple, quand ils auraient tant d'autres choses à faire.

2. Le peu d'effet sur les relations professionnelles

Dans la majorité des institutions, les mandatés apprennent à se connaître, à se reconnaître, parfois à s'apprécier, et à travailler ensemble. Mais ce rapprochement ne va pas au-delà de l'institution et de l'activité précise de l'institution. On aurait pu penser que la multiplication de ces institutions, la durée d'existence de certaines d'entre elles, la fréquence des réunions entre mandatés des différents syndicats et entre des syndicalistes et des représentants des employeurs créeraient une évolution chez ces représentants et participeraient à une évolution dans les relations intersyndicales d'une part et partenariales d'autre part.

Selon les données que nous avons recueillies, il n'en est rien, si l'on excepte, toutefois, le frémissement que nous avons noté sur le thème de l'emploi et celui de la formation professionnelle continue. Le travail régulier des différents administrateurs ne semble pas avoir une grande influence ni sur les rapports intersyndicaux, ni sur les rapports syndicats/patronats. La cogestion sociale dans des organismes extérieurs à l'entreprise ne semble pas avoir pour d'effet de faire évoluer les relations sociales entre les partenaires sociaux. Il y a discontinuité entre la cohabitation ou la coopération employeurs/syndicats dans ces divers organismes sociaux et les relations sociales établies entre patrons et syndicalistes sur le terrain. Ainsi, le recours aux prud'hommes est en augmentation générale. Mais il n'y a pas de confrontation directe des responsables patronaux et syndicaux pour voir s'il serait possible de mettre un frein à une telle croissance. La représentation sociale dans les différents organismes cohabite avec des cultures sociales ordinaires, qui vont de l'indifférence à l'affrontement. Entre l'interne des institutions et l'interne des entreprises, il y a une rupture : les deux univers ne communiquent pas.

On retrouve ici les conditions particulières dans lesquelles les relations professionnelles se sont développées dans notre pays. En effet, les syndicats ont été reconnus plus rapidement en dehors de l'entreprise pour leurs fonctions contractuelle et congestionnaire que dans l'entreprise. On se rappellera que le premier accord sur les retraites complémentaires date de 1947 et celui sur le régime de l'UNEDIC de 1958 alors que la loi sur la section syndicale date de 1968 et que la reconnaissance de la fonction négociatrice des syndicats dans l'entreprise n'a été attribuée qu'en 1982.

3. Les représentants : un facteur déterminant, mais fragile

Avec la représentation sociale territoriale, nous avons affaire à des institutions assumant une mission sociale dont les membres, administrateurs ou juges sont mandatés, élus ou désignés par des organisations syndicales et patronales. Ces mandatés sont des personnes. Chacune a sa personnalité, ses capacités. Chacune peut trouver un intérêt plus ou moins grand à son ou ses mandats. Chacune y mettra plus ou moins de disponibilité. Chacune fera briller de façon différente ses capacités dans son mandat. Selon que l'institution est portée par un ou plusieurs mandatés qui s'y passionnent et qui s'y révèlent, ou que l'institution n'est entourée que de mandatés présents « parce qu'il faut que mon syndicat y soit », le dynamisme de l'institution et sa légitimité seront différents. Le patronat, comme les syndicats, commence à avoir des difficultés de renouvellement de ses mandataires. Leur vieillissement, la multiplication des cumuls en sont des indicateurs. Les entreprises dégagent moins volontiers des mandataires sociaux patronaux. L'intérêt de ces tâches convainct les jeunes générations de DRH ou de cadres. Le risque de confier le fonctionnement de ces instances et institutions à des anciens ou des employeurs décrochés de la réalité est réel.

Représentants des salariés

Comme l'a montré notre interrogation par questionnaire, les militants siègent dans ces institutions depuis plusieurs mandats et les retraités sont nombreux à exercer ces fonctions. On peut se féliciter que de nombreux retraités trouvent ainsi l'occasion de poursuivre une activité d'utilité sociale et de participer à un travail de solidarité. On peut aussi redouter que certains mandats ne trouvent plus preneurs lorsque cela sera nécessaire. Ce phénomène de vieillissement des mandatés traduit un problème d'attractivité des fonctions de la représentation sociale. Il interroge fondamentalement l'avenir.

Les militants mandatés reconnaissent apprendre beaucoup : connaissance de réalités précises, prise de conscience de la complexité des textes, découvertes de situations sociales pénibles. Ils apprécient d'être utiles. Ce bénévolat a un coût personnel : des frais pour certains qui ne sont pas totalement remboursés, du temps pris sur les loisirs et la famille pour préparer des dossiers, se déplacer, rendre compte, maintenir sa qualification dans le mandat. Sans doute, certains et en particulier ceux qui sont élus présidents, y trouvent une valorisation personnelle, une reconnaissance sociale. Pour la majorité des mandatés, il ne semble pas que le galon soit la source de leur « dévouement », mais bien l'attachement à leur organisation et la conscience de l'utilité de leur fonction. Les militants marchent aux valeurs, leur justification de leur présence dans ces institutions le confirme.

Le renouvellement des mandatés, menacés de vieillissement ou d'absence de remplaçants doit impérativement prendre en compte cette donnée.

Mais si l'attachement à une organisation diminue chez les adhérents et militants, si l'action au nom de valeurs ne mobilise plus, on pourra s'interroger sur la relève de la représentation sociale.

Représentants des entreprises

L'entreprise parait prendre ses distances avec la régulation macrosociale et mésosociale. Dotée d'une autonomie de négociation, axée sur les nouvelles méthodes internes de gestion des ressources humaines, elle tend à se contenter de payer ses cotisations sociales, en faisant remarquer qu'elles sont trop élevées. La représentation de la partie patronale dans les institutions n'apparaît pas comme une question qui préoccupe les DRH.

Bien sûr, la réalité est extrêmement diverse et il faudrait pouvoir étudier bien plus en finesse où en sont les différents mondes patronaux quant à leur présence dans les institutions. Il est néanmoins frappant de constater que, d'une part, les filières de formation aux métiers du social en entreprise n'abordent quasiment pas la question des mandats externes, et que, d'autre part, le CNPF manifeste des interrogations sur le sens de sa présence dans des institutions majeures.

Mais les entreprises sont, également, le lieu d'où proviennent une part des mandatés syndicaux. D'après nos données, ce sont les salariés des grandes entreprises qui assument la majorité des mandats *méso* et *macro* sociaux. Les grandes entreprises paient ainsi, d'une certaine manière, pour l'ignorance ou les comportements brutaux des petites et moyennes entreprises.

Comment la grande entreprise peut elle trouver un forme de « retour sur cotisations » vis-à-vis des principales institutions dont elles contribuent à assurer le fonctionnement de deux manières ? C'est ce raisonnement qui sera producteur d'une prise en charge non passive par les entreprises de leur environnement social.

Ici ou là, des débats s'engagent autour du concept d'entreprise citoyenne. L'emploi et l'insertion sont les deux questions qui nourrissent le plus cette approche. Nous sommes tentés d'y ajouter l'interrogation sur la représentation sociale territoriale. La question n'est pas d'ordre moral. L'entreprise doit établir des liens avec les institutions et organismes de la régulation sociale pour des raisons fonctionnelles et de management.

L'hétérogénéité des classes au collège quels effets sur les acquisitions des élèves ?

Marie Duru-Bellat et Alain Mingat *

Dans les débats actuels sur l'école, l'hétérogénéité des élèves est volontiers dénoncée comme un problème dans la vie quotidienne des classes et des établissements. Cette question est devenue centrale depuis la mise en œuvre du « collège unique » qui amenait dans une structure homogène des élèves autrefois ventilés dans des filières différenciées. Il est clair que passer d'une structure différenciée à une structure unique transforme radicalement la manière de gérer les différences entre élèves : d'une gestion par les structures on passe à une dimension pédagogique qui met les enseignants en première ligne.

Les questions principales auxquelles nous avons tenté de répondre sont les suivantes

i) Comment les collèges répondent-ils aux caractéristiques variées de leurs élèves ; en particulier, constituent-ils des classes de niveau ? Et si oui, avec quelle intensité et par quels moyens ?

ii) Ceci a-t-il des conséquences sur les progressions et les orientations des élèves ? En d'autres termes, dans quelle mesure le niveau moyen et le degré d'hétérogénéité de la classe ont-ils un effet sur les acquis et les carrières des élèves ?

Ces questions sont en France relativement tabou ; et même si le sens commun des parents d'élèves les porte à soupçonner l'existence de classes de niveau, par le truchement des langues ou des options notamment, les

* IREDU-CNRS et université de Bourgogne.
Cet article s'appuie sur un rapport réalisé pour la FEN avec le soutien de l'IRES « La constitution de classes de niveau par les collèges et ses incidences sur les progressions et les carrières des élèves ».

données factuelles sur cette question sont très rares en France. Cela n'empêche pas les pédagogues d'avoir sur cette question une opinion assez tranchée mettant en avant le caractère nocif de l'hétérogénéité des classes, en particulier pour les élèves faibles : pour ces derniers la constitution de classes de niveau censées s'adapter à leurs besoins apparaîtrait a priori bénéfique.

Au terme de cette recherche, fondée sur une enquête dans un nombre important de collèges, on a abouti aux conclusions suivantes

1. Face à l'hétérogénéité réelle de leurs élèves et à sa perception négative, la très grande majorité des établissements regroupent de fait les élèves en fonction de leur niveau scolaire (cycle en trois ans, constitution de classes différenciées, ...). Il n'y a pas pour autant de relation nette entre la fréquence de ces dispositifs ainsi que l'intensité de ces actions et l'ampleur de l'hétérogénéité à laquelle les établissements sont effectivement confrontés. On observe également que par leurs pratiques de constitution de classes, les établissements fabriquent une variabilité interclasse qui est d'une intensité plus forte que celle qui oppose les établissements entre eux et dont ils « héritent » en raison de la carte scolaire.

2. En ce qui concerne la mise en place des dispositifs les plus lourds (de type cycle en trois ans), les résultats soulignent au contraire que c'est plutôt une tonalité sociale défavorisée du public d'élèves qui constitue la variable la plus influente. Ce constat peut être rapproché de ceux concernant la délimitation des Zones d'Education Prioritaires, qui apparaissait davantage liée aux caractéristiques sociales du public qu'à ses caractéristiques purement scolaires (Meuret, 1994). Ces résultats montrent aussi que le contexte organisationnel, et notamment la taille de l'établissement, joue un rôle crucial en la matière.

3. Si l'instauration de cycles en trois ans revient à constituer de manière visible des classes de niveaux différents, cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas des manières plus implicites (voire plus insidieuses) de regrouper les élèves dans des classes plus homogènes. Sur la base des indicateurs utilisés, il y aurait seulement entre 15 et 32 % des collèges qui mettraient en œuvre une pratique de constitution de classes de niveau relativement modérée, alors qu'entre 26 et 51 % des établissements constitueraient leurs classes selon une structure fortement hiérarchisée. Ces derniers chiffres apparaissent relativement importants, dans un pays où cette pratique n'a pas d'existence institutionnelle, en particulier depuis l'instauration du collège unique. La pratique effective des collèges dans ce domaine est très variée d'un établissement à l'autre, sachant que ce ne sont pas les collèges dont le niveau est spécialement bas ou l'hétérogénéité particulièrement importante qui y ont davantage recours. La dimension locale apparaît donc importante en la matière.

4. Enfin, la constitution des divisions peut se faire en prenant appui sur la première langue vivante étudiée, ce qui revient à constituer des classes de niveaux différenciés eu égard au fait que les germanistes ont en moyenne des scores en début de 6e sensiblement supérieurs à ceux des anglicistes. En outre, ceci revient à constituer des classes de tonalité sociale typées, les classes de germanistes se distinguant par une faible représentation des enfants de milieu populaire.

5. Une question essentielle était alors d'examiner si ces modes de groupement s'avéraient associés à des progressions des élèves plus ou moins importantes. Les résultats obtenus soulignent i) que les caractéristiques personnelles (notamment scolaires) de l'élève restent le facteur le plus nettement associé à ces progressions, mais ii) que les caractéristiques du contexte et notamment de la classe exercent aussi une influence significative. En l'occurrence, les élèves progressent d'autant plus qu'ils sont scolarisés dans une classe de bon niveau ; soulignons toutefois que cet effet bénéfique est dissymétrique, en ce sens qu'il est sensiblement plus fort pour les élèves dont le niveau individuel est inférieur à celui de leur classe, que pour les élèves en position inverse. L'existence de classes de bon niveau a pour corollaire l'existence de classes de niveau faible, qui vont constituer des milieux moins favorables à la progression des élèves.

I. Sur quelle base ces résultats ont-ils été obtenus ?

Pour construire ces résultats, nous nous sommes fondés sur des données collectées par la D.E.P. (Direction de l'Evaluation et de la Prospective), entre 1989 et 1992, visant initialement à évaluer les effets de ce qu'on a appelé le « cycle aménagé », à savoir l'organisation sur 3 ans des deux premières classes du collège. De nombreuses informations, concernant un éventail large d'acquis chez les élèves, et leur orientation à l'issue du cycle, ont été collectées, ainsi que des observations sur les « traitements pédagogiques » auxquels ces élèves ont été exposés ; ceci sur 212 collèges et plus de 20 000 élèves. Cet échantillon n'est pas à proprement parler représentatif de l'ensemble des collèges français ; il compte un peu plus de collèges situés en ZEP (20 % contre 14 %) et moins de collèges ruraux (11,3 % contre 21,6 %). Au niveau individuel, les collèges de l'échantillon comptent un peu plus (+ 5 %) d'enfants d'ouvriers et d'élèves en retard (+ 8 %) que la moyenne nationale. Dans la mesure où on s'intéresse surtout à identifier i) des variétés de pratiques d'établissements et ii) les conséquences associées à des variétés de contexte sur les acquisitions et les carrières des élèves, on peut considérer que cette particularité de l'échantillon n'est pas rédhibitoire.

Une question liminaire consiste à examiner la question de la construction de l'objet « classe de niveau » ; une seconde s'attache à l'identification

des effets du contexte classe sur les progressions des élèves en cours de cycle et la troisième à ses effets sur l'orientation.

I.1 Opérationaliser la pratique de classe de niveau et en évaluer la fréquence

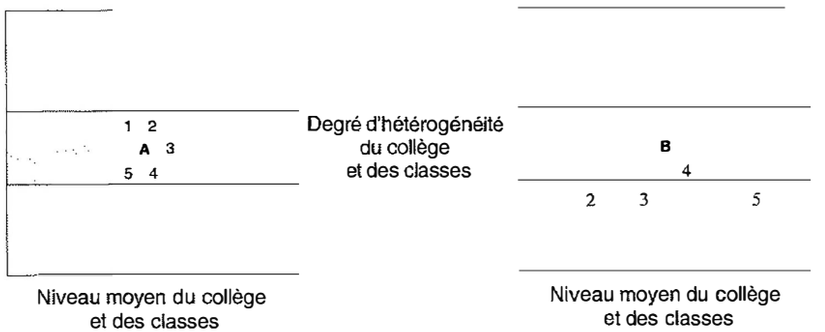
Il est clair qu'on ne peut dire de façon abrupte que tel ou tel collège constitue ou non des classes de niveau. Sans parler du caractère naïvement dichotomique d'une telle assertion, la définition de ce concept « constitution de classes de niveaux » ne va pas de soi et repose sur la manière conventionnelle dont on a décidé de l'opérationaliser. Il apparaît a priori pertinent d'imaginer que cette pratique est mise en œuvre à des degrés variés sachant que la constitution de classes de niveau peut se lire dans une double dimension à savoir i) différence dans le niveau moyen des classes d'un même établissement et ii) modification (réduction) de l'hétérogénéité au sein des différentes classes, sachant qu'à variance initiale donnée, plus les classes diffèrent en niveau plus chacune d'entre elles aura tendance en moyenne à avoir un public de niveau plus homogène.

Si on raisonne sur l'ensemble des établissements, l'analyse de la politique de répartition des élèves entre les différentes divisions peut être conduite à partir de l'estimation de la proportion d'établissements pour lesquels on peut raisonnablement émettre l'hypothèse d'une répartition aléatoire des élèves, et réciproquement la proportion de collèges qui composent des classes de niveau. Seuls ont été considérés les collèges où le nombre de divisions est assez important pour qu'il soit légitime d'étudier la ventilation des élèves entre les différentes divisions. Nous avons retenu ici les établissements en comptant au moins 4. Selon ce critère, nécessairement arbitraire, seulement près de 20 % répartissent leurs élèves de façon à respecter une hétérogénéité intra-classe. Complémentairement, 80 % des établissements réaliseraient de fait des classes de niveau, sachant que certaines d'entre elles utilisent entre autres le système des cycles aménagés qui constituent de façon manifeste au moins une « classe de niveau ». Il convient de rappeler que ce chiffre est établi sur l'échantillon DEP dont nous avons souligné plus haut les particularités ; cela dit, la surestimation éventuelle est sans doute modérée car, nous le verrons ultérieurement, les collèges populaires n'ont qu'une tendance discrète à constituer plus souvent des classes de niveau.

Une démarche alternative, pour caractériser la situation de chacun des collèges, consiste à repérer deux pratiques extrêmes entre lesquelles prendraient place les pratiques effectives des collèges : à un bout du spectre, une pratique que l'on pourrait qualifier de « degré zéro de classes de niveau » consisterait à répartir les élèves du collège dans des classes dont le niveau moyen et le degré d'hétérogénéité seraient identiques et égaux à la valeur moyenne de ces indicateurs pour la population d'ensemble du collège,

comme l'illustre le collège A dans le schéma ci-après. A l'autre bout du spectre, une pratique maximale de constitution de classes de niveau serait fondée sur un classement préalable de tous les élèves du collège par ordre croissant ou décroissant selon leur niveau initial et sur une affectation ordonnée de ces élèves dans les différentes classes sur cette base ; on constituerait ainsi des classes dont le niveau moyen serait strictement hiérarchisé et dont l'hétérogénéité à l'intérieur de chacune d'entre elles serait minimale ; le collège B dans le schéma ci-après va dans cette direction.

Schéma 1
Deux exemples opposés de pratique de constitution de classes dans un collège



Même s'il est clair que la pratique de chacun des collèges s'inscrit sur un continuum, il importe de fixer des seuils si on entend dénombrer les collèges qui feraient, ou ne feraient pas, de classes de niveau. Pour ce faire, il convient d'identifier un seuil au-delà duquel on considérera qu'une classe s'écarte significativement de la situation moyenne de l'établissement ; ce seuil comporte bien évidemment une partie d'arbitraire. On a considéré ici que si la moyenne d'une classe s'écartait de plus de 2 points dans l'échelle des acquisitions (moyenne 100, écart-type 15, sur les données individuelles), alors cette classe présentait un écart suffisant par rapport à la situation pour être classée comme une classe de niveau. Compte tenu du caractère conventionnel de ces deux points de distance (en plus ou en moins), une définition alternative s'est fondée sur un écart de trois points. On identifie ainsi les classes extérieures à la « bande » définie par ces deux bornes, et un collège a une pratique d'autant plus intense de constitution de classes de

niveau qu'une proportion importante de ses classes est extérieure à cette bande. On fait de même pour l'hétérogénéité des classes et on considère qu'on a constitué une classe homogène lorsque l'écart-type de la classe est inférieur de 2 ou 3 points de l'écart-type associé à la distribution du niveau individuel de l'ensemble de la population du collège.

Dans la mesure où le nombre de classes diffère d'un collège à l'autre, au lieu de compter le nombre de classes qui dévient significativement de la moyenne du collège, il apparaît préférable de calculer un indicateur qui rapporte ce nombre au nombre total de classes de l'établissement. Cet indicateur peut être calculé sur la base du niveau moyen des élèves et sur celle de l'hétérogénéité de ce niveau sachant que si ces deux indicateurs ont une tendance « mécanique » à se ressembler, il existe toutefois des différences entre eux ; c'est pourquoi il est apparu préférable de calculer leur somme pour calculer un premier indicateur synthétique de l'intensité de la pratique de constitution de classes de niveau au sein des différents collèges de l'échantillon.

Selon les deux seuils retenus, il y aurait entre 45 et 57 % des classes de collèges dont le public se distinguerait significativement des caractéristiques moyennes des élèves du collège par le niveau moyen et/ou l'hétérogénéité. Quant on porte l'examen au niveau de l'établissement, on peut calculer la proportion des classes au sein de chaque collège qui s'écartent de manière notable des paramètres moyens du collège (plus de 2 ou 3 points dans la dimension du niveau moyen d'acquis des élèves ou de 2 ou 3 points dans celle de l'hétérogénéité de ce niveau au sein de la classe). Ces proportions varient de façon sensible d'un collège à l'autre.

Soulignons que l'identification de la proportion des collèges dont on pourrait dire qu'« ils réalisent des classes de niveau » procède aussi d'un nécessaire arbitraire, non seulement dans le choix des indicateurs ci-dessus (2, 3 ou x points dans telle et/ou telle des deux dimensions considérées), mais aussi dans le choix du pourcentage des classes à partir duquel on décide que tel collège adopte la pratique générique de « constitution de classes de niveau » [1]. Compte tenu de ceci, il apparaît préférable de présenter des fourchettes plutôt qu'une valeur unique qui pour être « précise » n'en serait pas moins essentiellement conventionnelle. Au total, ces différents choix conduisent à estimer que, sur la base du seuil de deux points, il y aurait entre 15 et 32 % des collèges qui auraient une pratique de constitution de classes de niveau relativement modérée, alors qu'entre 26 et 51 % des établissements constitueraient leurs classes selon une structure clairement hiérarchisée [2].

1. Il peut certes exister des collèges qui constituent une seule classe spécifique très typée, soit dans des établissements populaires pour constituer une bonne classe visant à retenir les élèves les plus brillants, soit dans les collèges « chics » pour constituer une classe regroupant les élèves plus difficiles.

Enfin, l'opérationalisation de la notion de « pratique de classes de niveau dans un établissement », par les indicateurs constitués plus haut, permet de déterminer les caractéristiques du collège qui adopte ces pratiques. Les analyses multi-variées qui ont été réalisées montrent tout d'abord que les variables structurelles caractérisant le public d'élèves (tonalité sociale, niveau moyen des élèves) n'exercent au total qu'une influence limitée sur la variabilité des pratiques de constitution de classes de niveau. En effet, le pourcentage de variance expliquée varie, selon les modèles (et selon que l'on intègre ou non les collèges ayant mis en place un cycle aménagé) de 15 à 31 %.

On observe tout d'abord que la pratique de classes de niveau est d'autant plus intense que les élèves ont en moyenne un niveau initial fort. Ce résultat peut apparaître surprenant dans la mesure où le discours des acteurs a tendance à mêler la notion d'hétérogénéité avec la faiblesse moyenne du niveau. Le degré d'hétérogénéité par contre joue bien dans le sens attendu : un collège a d'autant plus tendance à constituer des classes de niveau que l'hétérogénéité de son public est élevée. Si on tient compte de l'écart-type de la distribution de ces deux variables (5,5 pour le niveau moyen, 1,7 pour la mesure de l'hétérogénéité), on peut estimer que de façon globale l'influence statistique du degré d'hétérogénéité du public d'élèves est environ entre 1,5 et deux fois plus forte que celle (positive) du niveau moyen.

En ce qui concerne l'effet de la tonalité sociale du collège sur l'intensité de la pratique de classes de niveau, les résultats indiquent une légère tendance à une pratique plus intense quand le public du collège est plus défavorisé. Il ne s'agit toutefois que d'une tendance eu égard d'une part à la faible significativité du coefficient et d'autre part à sa relative faiblesse numérique (en tenant compte des écart-types respectifs, on peut estimer que l'impact de la tonalité sociale est entre 3 et 4 fois inférieur à celui de l'indicateur d'hétérogénéité). Enfin, la taille du collège dont on aurait pu penser qu'elle serait positivement associée à la pratique des classes de niveau (il est a priori plus commode de constituer des classes de niveau dans un ensemble plus vaste d'élèves), n'exerce pas d'influence nette si ce n'est sur le sous-

2. S'il est nécessaire de se donner des seuils pour produire une réponse catégorielle (tel établissement fait ou non des classes de niveau), il faut éliminer cette contrainte si on veut estimer l'intensité des pratiques de constitution de classes de niveau d'un établissement et en tester l'importance dans un modèle rendant compte des résultats obtenus en fonction de leur contexte de scolarisation. Nous avons ainsi construit un indicateur synthétique mesurant la distance moyenne existant entre le point caractérisant le public moyen du collège (niveau moyen des élèves et hétérogénéité de ce niveau) et les points caractéristiques de chaque classe dans ces deux dimensions ; c'est cet indicateur continu qui est utilisé dans les modèles multivariés.

échantillon des collèges ne constituant pas de cycle aménagé, où la variable joue dans le sens attendu.

Au total, on peut donc conclure à une influence finalement assez limitée des caractéristiques scolaires et sociales du public des élèves d'un collège sur ses pratiques de constitution de classes (de niveau et de type aménagé). A l'évidence, d'autres facteurs non intégrés dans l'analyse exercent une influence (les caractéristiques des enseignants, le projet d'établissement, la personnalité du chef d'établissement, ... sont d'éventuels candidats). En référence à ces variables, on peut donc conclure à un assez fort degré d'aléa dans les pratiques de constitution de classes. Les acteurs locaux disposent donc de fait d'une marge de manœuvre non négligeable, choisissant ou non de créer de la variété entre leurs classes au delà de l'hétérogénéité dont ils « héritent » en raison de la carte scolaire.

Pour analyser cette question, on peut considérer deux situations extrêmes de référence : dans la première, chacune des classes a un niveau et un degré d'hétérogénéité comparables à celle de la population d'ensemble (affectation totalement aléatoire) ; dans la seconde, les élèves sont d'abord rangés par niveau individuel croissant et affectés dans cet ordre dans des classes, dont le niveau moyen est alors extrêmement hiérarchisé et le degré d'homogénéité maximum. Comme les collèges reçoivent des élèves différents et que la constitution de classes de niveau se joue à l'intérieur de chacun d'entre eux, ce sont en fait trois niveaux qu'il convient de considérer : i) ce qui se joue entre établissements par le fait qu'ils accueillent des élèves de niveau différent ; ii) ce qui se joue au sein des établissements par la constitution de classes de niveau plus ou moins différent ; et iii) ce qui reste comme variabilité entre élèves au sein des classes ainsi constituées. La technique de l'analyse de la variance (du niveau individuel) permet d'évaluer le poids respectif de ces trois composantes ; le tableau 1, ci-après donne la décomposition (en pourcentage) de la variance totale.

Tableau 1
Décomposition de la variance totale du score initial des élèves

Variance Totale	Variance inter-établissement	Variance intra-établissement et inter-classes	Variance intra-classe
100 %	13,3 %	21,4 %	65,3 %

Il apparaît en premier que les différences de public d'un établissement à l'autre n'expliquent que 13,3 % de la variance globale. Ce chiffre est relativement faible par rapport à l'intuition commune qui considère les collèges comme très différents en raison de la carte scolaire. Toutefois, ce chiffre apparaît faible surtout par comparaison avec ce qui se joue au sein des établissements dans la constitution de leurs classes : en effet, la part de la variance intra-établissements et interclasses représente 21,4 % de la variance totale ; en d'autre termes, les établissements « fabriquent » davantage de variance inter classes qu'ils n'en « subissent » par la carte scolaire. Alors qu'on dénonce souvent les limites à la politique éducative imposée par les contraintes de la carte scolaire, ces chiffres, qui restent évidemment seulement des ordres de grandeur, soulignent que les pratiques effectives des établissements quant ils constituent leurs classes ont de fait des conséquences plus fortes en ce qu'elles contribuent plus à la segmentation des élèves par niveau. Cela dit, les ordres de grandeur relatifs de ce qui est imposé aux établissements et de ce qu'ils en font, attestent du poids des pratiques internes. Il reste maintenant à examiner dans quelle mesure ces pratiques ont des conséquences visibles sur les élèves, sachant que nous nous intéresserons dans ce texte uniquement aux acquis scolaires et aux orientations prises.

I.2. Les progressions des élèves, dans des classes de niveau et d'hétérogénéité variés

Nous centrerons ici sur l'influence du niveau moyen et de l'hétérogénéité de la classe ; celle-ci doit être évaluée à la marge d'une analyse prenant en compte aussi les caractéristiques individuelles des élèves ; les résultats concernant ces dernières variables ne feront pas ici l'objet d'un commentaire détaillé.

Partons des modèles construits pour tenter d'expliquer les progressions des élèves, entre l'entrée en 6e et la fin de la 5e (sachant qu'il s'agit de la seconde 5e pour les élèves ayant redoublé cette classe), sur la base des tests de connaissances administrés aux élèves de l'échantillon à ces deux périodes (ces scores ont été standardisés avec une moyenne de 100 et un écart-type de 15 [3]). Dans un premier temps (modèles 1 et 2, tableau 3 ci-après), l'impact des caractéristiques personnelles des élèves a été estimé ; il s'avère élevé (52 % de la variance du score de fin de 5e), mais essentiellement du fait de la prise en compte du niveau initial (caractérisant la dimension cumulative des acquisitions des élèves). Dès lors qu'on travaille sur les progressions sur une période de temps donnée, l'effet de l'appartenance sociale apparaît assez modéré : seul un peu plus d'un point supplémentaire distingue les progressions des enfants de père cadre, profession intermédiaire ou agriculteur, de ceux des autres catégories (ouvrier, employé, inactif [4],..). On observe aussi de meilleures progressions quand la mère est cadre (supérieur ou moyen), les enfants de mères moins qualifiées ne se démarquant pas de ceux dont la mère est au foyer.

---

3. C'est par rapport à ces références, et notamment à l'écart-type de 15, que doivent s'interpréter les effets des variables concernant la progression des élèves.
4. Les modèles plus détaillés font apparaître en fait des progressions plutôt inférieures quand le père est inactif ou chômeur par rapport aux autres catégories « défavorisées ».

L'âge exerce un effet plus marqué (- 3,6 points par année d'âge en moyenne), et le sexe joue significativement mais avec une ampleur limitée (- 0,6 point pour les garçons). On remarque également l'impact significatif de la variable nationalité de l'élève, avec une meilleure progression des élèves de nationalité étrangère (+ 1 point), sachant que quand l'origine précise de l'enfant est prise en compte, ce sont les élèves d'origine maghrébine qui font preuve des progressions les plus marquées (+ 2 points par rapport aux élèves français de caractéristiques comparables). Toujours est-il qu'il y a donc place, entre la 6e et la fin de la 5e, pour des facteurs autres, susceptibles de participer à la genèse de progressions plus ou moins fortes.

Centrons nous maintenant sur l'influence éventuelle des modes de groupement d'élèves sur les progressions en cours de cycle ; on examinera en premier lieu les différences existant de fait entre les classes quant à leur niveau moyen et celui de leur hétérogénéité pour aborder ensuite l'influence spécifique de mesures institutionnelles telles que le regroupement de certains élèves dans des cycles en trois ans. Enfin, nous nous demanderons dans quelle mesure des classes différenciées sont constituées de fait par le truchement de la langue vivante étudiée, avec quelle incidence en termes de progression.

Pour appréhender l'effet éventuel des classes de niveau, pratique souvent implicite (sauf quand elle prend la forme drastique du cycle aménagé), il convient de calculer pour chaque classe le niveau moyen des élèves à l'entrée dans le cycle ainsi que l'hétérogénéité du niveau des élèves autour de ce niveau moyen ; ces données sont ensuite affectées à chaque élève de chaque classe. Notons que seuls sont connus dans l'enquête le niveau moyen et l'hétérogénéité de la classe de 6e ; on peut néanmoins faire l'hypothèse que dans la majorité des cas il n'y a pas de remaniements substantiels de la distribution des élèves entre les classes de 6e et 5e.

La manière la plus directe d'examiner si des élèves de niveau initial comparable progressent plus ou moins selon le niveau de la classe où ils sont scolarisés consiste à faire un tableau croisant ces deux paramètres (*Cf.* tableau 2). Sur la base de ce tableau, il semble que les élèves progressent d'autant mieux qu'ils sont scolarisés dans une classe de niveau moyen élevé ; ainsi, 4,0 points séparent les élèves les plus faibles scolarisés dans les classes les plus faibles de ceux scolarisés dans les meilleures classes ; chez les élèves de niveau initial élevé, l'écart est plus marqué puisqu'il atteint 7,1 points.

Il convient toutefois de prendre ces premiers résultats avec précaution, et ce pour deux raisons complémentaires

– La première est que d'autres facteurs (sociaux notamment) peuvent affecter les progressions des élèves ; dans la mesure où ils sont inégalement distribués dans les différents groupes constitués dans le tableau 2, ceci peut entraîner des artefacts.

Tableau 2
Niveau moyen en fin de cycle

	Niveau individuel en début de 6e				
Niveau moyen de la classe	< 85	85-95	95-105	105-115	> 115
< 90	82,6	91,8	96,7	104,9	109,9
90-96	84,6	93,6	100,2	106,6	115,6
96-103	85,2	94,7	100,9	107,6	115,2
103-108	86,7	94,6	100,9	108,2	116,4
> 108	86,6	97,4	103,1	109,8	117,0

– La seconde raison est que le tableau utilise des groupes dont le score initial se situe sur une plage de variation, qui pour être réduite par la catégorisation elle-même n'en est pas pour autant nulle. Il s'ensuit qu'au sein d'une catégorie de niveau initial individuel donné, la distribution des élèves selon ce critère est nécessairement décalée selon le niveau de la classe ; ceci conduit à surestimer l'effet du niveau moyen de la classe sur les progressions individuelles.

L'existence de ces deux problèmes milite pour l'utilisation de modèles multivariés, qui d'une part prennent en compte simultanément l'ensemble des facteurs et d'autre part et surtout permettent de contrôler le niveau initial des élèves. Dans un premier modèle (modèle 3, tableau 3), le niveau moyen et l'hétérogénéité de la classe fréquentée ont été ajoutés aux variables individuelles. Si le pouvoir explicatif du modèle 3 ne s'accroît que peu par rapport à celui du modèle 2 (mais les variables individuelles n'ont globalement qu'une influence mesurée à 2,6 % de la variance), le niveau moyen de la classe a tendance à affecter néanmoins positivement les progressions, celles-ci étant donc d'autant meilleures que la classe est de niveau moyen élevé ; sachant que l'écart-type de cette variable est de 8,3 points et que son coefficient dans le modèle 3 est égal à 0,10, cela implique que la variabilité dans le niveau moyen de la classe se traduit par de notables écarts dans le niveau atteint à la fin du cycle [5] : un élève de niveau initial donné scolarisé dans une bonne classe (112 de niveau initial) réalise une progression de 2 points supérieure à celle que réaliserait son homologue scolarisé dans une classe faible (92 de score initial) ; encore ne s'agit-il pas de cas très contrastés puisque la plage de la distribution du niveau moyen des classes est de 50 points.

5. En utilisant une forme quadratique pour représenter l'influence du niveau moyen de la classe sur les progressions, on a pu conclure que la forme linéaire simple était adaptée : l'effet marginal de cette variable est donc globalement identique quel que soit son niveau, sans effet de seuil ni effet de plafond.

Tableau 3
Facteurs individuels et contextuels de la progression des élèves en cours de cycle

	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
Constance	**27,1**	**77,0**	**68,6**	**79,2**
Score de début de 6°	+0,74 (***)	+0,65 (***)	+0,62 (***)	+0,62 (***)
Etranger/français		+1,1 (***)	+1,1 (***)	+1,1 (***)
Age à l'entrée en 6°		- 3,6 (***)	-3,6 (***)	-3,6 (***)
Père « favorisé »/« défavorisé »		+1,1 (***)	+1,0 (***)	+1,0 (***)
Mère cadre/autre		+1,1 (***)	+1,0 (***)	+1,1 (***)
Garçon/fille		-0,6 (***)	-0,6 (***)	-0,6 (***)
Niveau classe en 6°			+0,10 (***)	
Hétérogénéité classe en 6°			+0,08 (***)	
GC1/GC5 *				-2,8 (***)
GC2/GC5				-1,4 (***)
GC3/GC5				-1,5 (***)
GC4/GC5 *				-0,4 (*)
Position classe/collège				+0,5 (**)
% de variance expliquée : R^2	**49,6**	**52,2**	**52,4**	**52,4**

* CG1 classe faible à hétérogénéité faible
CG2 classe faible à hétérogénéité moyenne ou forte
CG3 classe moyenne à hétérogénéité faible
CG4 classe moyenne à hétérogénéité moyenne ou forte
CG5 classe forte à hétérogénéité faible, moyenne ou forte

De manière plus inattendue, l'hétérogénéité est aussi associée positivement (et linéairement) à de meilleures progressions ; mais la relation est également moins intense, d'une part en raison de la faiblesse du coefficient, et d'autre part du fait que l'écart-type de l'indicateur mesurant le degré d'hétérogénéité est plus faible (2,95 points) [6] ; cela dit, on progresserait tout de même d'autant moins bien que la classe fréquentée est d'un niveau plus homogène.

Pour mieux comprendre l'articulation de ces deux paramètres, nous avons examiné la distribution des élèves selon le niveau moyen et le degré d'hétérogénéité de leur classe et construit le tableau 4, ci-après qui permet de distinguer 9 groupes (groupes notés 11 à 33).

Un premier modèle non présenté ici a montré que le type de classe fréquentée (au sens des 9 groupes précédemment définis) affecte significativement les progressions, celles-ci étant meilleures dans le groupe 31, pris

6. En prenant en compte à la fois la différence dans la valeur des coefficients et dans l'écart-type des deux variables, on peut estimer que l'influence du niveau moyen de la classe est environ 3,5 fois plus élevée que celle du degré d'hétérogénéité.

Tableau 4
Effectifs des élèves selon le niveau moyen et le degré d'hétérogénéité de leur classe

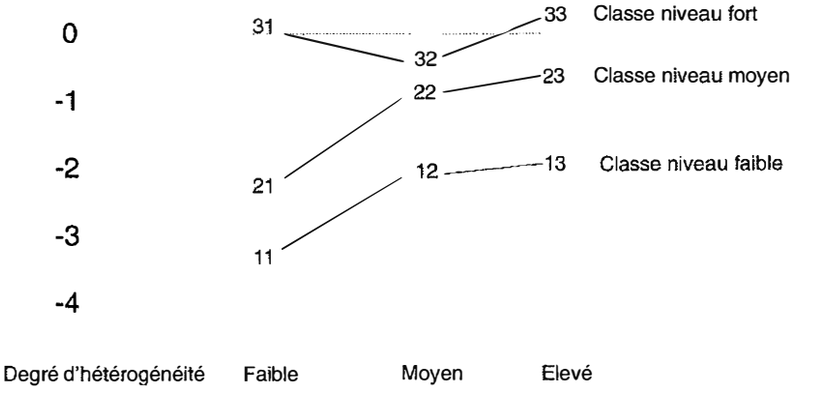
	Hétérogénéité faible (< 10)	Hétérogénéité moyenne (10-14)	Hétérogénéité forte (> 14)
Niveau moyen faible (< 93)	598 (groupe 11)	1302 (groupe 12)	1156 (groupe 13)
Niveau moyen moyen (93-105)	1316 (groupe 21)	5707 (groupe 22)	3760 (groupe 23)
Niveau moyen élevé (> 105)	2848 (groupe 31)	2611 (groupe 32)	401 (groupe 33)

comme référence (les classes homogènes fortes), mais également de manière générale dans les classes de niveau élevé, quel que soit leur degré d'hétérogénéité (groupes 32 et 33) ; les progressions ne sont pas très différentes dans les classes moyennes hétérogènes (groupes 22 et 23) ; elles apparaissent par contre significativement plus faibles dans les classes moyennes homogènes (groupe 21). On progresse encore moins dans les classes faibles, et ce d'autant plus qu'elles sont en outre homogènes (groupes 12-13 et surtout 11). S'il est globalement préférable d'être scolarisé dans un classe de bon niveau moyen, l'être dans une classe homogène constitue donc un handicap mais uniquement si la classe est de niveau moyen ou faible.

Le graphique 1, ci-après, illustre les différentiels de progression (en points) d'élèves comparables scolarisés dans ces différents types de classes, par référence aux élèves du groupe 31 (classes homogènes fortes).

Ces tendances ont amené à la construction d'une variable « type de classe de niveau regroupée » en 5 catégories : les classes de bon niveau moyen (au sein desquelles le niveau d'hétérogénéité est sans importance

Graphique 1
Différentiels de progression d'élèves comparables selon le type de classe fréquentée



variable GC5), les classes moyennes à hétérogénéité moyenne ou forte (GC4), ou au contraire faible (GC3), et enfin les classes faibles à hétérogénéité moyenne ou forte (GC2) ou faible (GC1) ; ces variables sont utilisées dans le modèle 4. Il confirme que les progressions des élèves sont spécialement faibles dans les classes de niveau moyen à la fois faible et homogène.

Pour mieux comprendre ce constat de plus faibles progressions dans les classes faibles, nous avons tenté de faire la part des mécanismes de type instructionnel –moindre couverture des programmes, stimulation pédagogique moins intense, ... – ou plutôt de type institutionnel – étiquetage négatif de la classe, ..– susceptibles de produire ce type d'effets. Pour explorer de façon plus particulière la dimension instructionnelle, nous avons construit une variable caractérisant la position de l'élève par rapport au niveau moyen de sa classe, un élève de niveau donné pouvant ainsi se situer au dessus ou en dessous du niveau moyen de cette dernière. Ceci permet d'évaluer si les progressions d'un élève donné sont affectées par sa position relative au sein de sa classe (position relative de l'élève – niveau initial de l'élève – niveau moyen de sa classe) : dans le cadre des modèles de progression du type de ceux présentés dans le tableau 3, on observe que le coefficient attaché à cette variable position est négatif et statistiquement très significatif ; sa valeur numérique est de - 0,09, impliquant qu'un élève situé à un écart-type du niveau moyen de sa classe voit sa progression en moyenne stimulée de + 1,05 point s'il s'agit d'un élève faible en termes relatifs ou au contraire atténuée dans une proportion comparable s'il s'agit d'un élève situé au dessus de la moyenne de sa classe. De façon globale, on est donc en présence d'un phénomène de régression à la moyenne : les élèves faibles profitent d'un niveau moyen supérieur au leur, alors que les élèves forts pâtissent de la fréquentation d'une classe d'un niveau moyen inférieur au leur.

Cela dit, compte tenu de la prise en compte d'une variable unique pour appréhender la position de l'élève dans sa classe, cette première mesure de l'effet de la variable position fait implicitement l'hypothèse d'un effet symétrique que l'élève soit faible ou fort en termes relatifs. Pour lever cette hypothèse implicite et autoriser une dissymétrie des effets, nous avons créé deux variables, précisant la position de l'élève selon qu'elle est en dessus ou en dessous du niveau moyen de la classe. Les résultats montrent le bien fondé de cette distinction : les deux coefficients sont clairement (de façon statistiquement significative) différents, bien que la tendance générale de régression à la moyenne soit confirmée par le fait que les deux coefficients sont négatifs (respectivement - 0,14 et - 0,06) : les profits tirés par les élèves relativement faibles par rapport au niveau de leur classe sont sensiblement plus importants (un peu plus du double) que les pertes occasionnées pour les élèves scolarisés dans une classe de niveau moyen inférieur au leur. Ce type de résultat invite à invoquer, au sein de la dimension « instructionnelle », des variables de type stimulation entre élèves, assez rarement étudiées dans la littérature.

Toujours pour avancer dans l'élucidation des mécanismes sous-jacents à l'influence des classes de niveau, il est maintenant intéressant de caractériser les classes par leur position relative au sein du collège : une classe « bonne » dans l'absolu (ou plus modestement dans l'échantillon !) peut en effet être la plus mauvaise classe d'un « bon » collège et réciproquement. D'où la construction d'une variable position de la classe, par calcul de l'écart entre son niveau moyen et celui des élèves du collège auquel elle appartient. Cette variable de position, continue (de moyenne 0,25 et d'écart-type 6,6), a ensuite été regroupée en catégories, trois modalités ayant été distinguées (classe située dans la moyenne du collège, classe très au-dessus – de plus d'un écart-type – ou très au-dessous – à la même aune).

Les résultats du modèle 4 montrent que, toutes choses égales par ailleurs (et notamment à type de classe donné), le seul fait d'être scolarisé dans une classe située parmi les meilleures d'un collège accroît significativement les progressions ; certes, l'effet est minime (+ 0,5 point), mais il faut souligner que cet effet vaut quel que soit le niveau moyen de la classe : même si celui-ci est faible, il suffit que la classe soit parmi les meilleures de l'établissement pour que l'effet négatif associé à la fréquentation d'une classe de niveau moyen faible soit en partie contrebalancé par ce qui peut être interprété comme un effet d'étiquetage (on traiterait ces classes comme si elles étaient meilleures), mais qui se situe au niveau de l'établissement ; on pourrait aussi invoquer un phénomène de nature différente tel que l'affectation des enseignants les plus efficaces aux classes considérées comme les meilleures.

De façon complémentaire, il a paru intéressant d'évaluer les effets d'un mode plus drastique de groupement des élèves par niveau, à savoir, le fait de les affecter d'emblée dans un cycle aménagé, prévu pour durer 3 ans ; certes, d'autres élèves mettront de fait 3 ans pour parcourir 6e et 5e, mais on peut faire l'hypothèse de moindres effets d'étiquetage négatifs. Le tableau 5 (modèle 5), ci après, donne les coefficients [7] attachés au type de sixième où l'élève a été affecté (6e standard dans un collège ne comportant pas de cycle aménagé, sixième standard dans un collège comportant des classes de 6e-5e en 3 ans et enfin, 6e constituant la première année d'un cycle aménagé).

On observe que des élèves initialement comparables connaissent des progressions quelque peu différenciées, l'écart principal opposant les élèves entrés dans une 6e standard (qu'elle soit située dans un collège organisant ou non par ailleurs un cycle aménagé) à ceux scolarisés dans une sixième amé-

7. Dans le tableau 5, seuls sont reportés les coefficients des variables contextuelles, ceux des caractéristiques individuelles de l'élève (très proches de ceux présentés dans le tableau 3) ne sont pas repris ici.

Tableau 5
Effets des variables de scolarité sur les progressions au collège

	Modèle 5	Modèle 6
6e standard dans collège sans cycle aménagé/6e aménagée	+0,9 (***)	
6e standard dans collège avec cycle aménagé/6e aménagée	+1,4 (***)	
Cycle parcouru en 2 ans/cycle aménagé en 3 ans		+2,9 (***)
Cycle parcouru en 3 ans par redoublement 6e/cycle aménagé en 3 ans		-2,4 (***)
Cycle parcouru en 3 ans par redoublement 5e/cycle aménagé en 3 ans		-0,9 (*)

nagée : en fin de cycle, ces derniers obtiennent en moyenne environ 1 point de moins que les premiers.

Le tableau 5 présente également (modèle 6) l'influence des différents itinéraires suivis par les élèves sur l'ensemble du cycle : cycle en 2 ans, cycle aménagé en 3 ans (pris comme référence), et cycles en 3 ans par redoublement de la 6e ou de la 5e. A niveau initial (et autres caractéristiques personnelles) comparables, les élèves ayant réalisé leur cycle en deux ans ont le plus progressé, suivis, à près de trois points, par les élèves scolarisés d'emblée en cycle aménagé ; mais ce sont les élèves ayant redoublé la 5e (- 0,9 point par rapport aux élèves du cycle aménagé), et plus encore (- 2,4 points) ceux ayant redoublé la 6e qui réalisent les progressions les plus faibles. Ces résultats convergent avec les conclusions à présent bien établies quant aux effets négatifs du redoublement sur les progressions des élèves (Paul, 1996). La structure des coefficients montre que la scolarisation en cycle aménagé produit des effets moins négatifs que le redoublement. Alors que les élèves redoublants et ceux du cycle aménagé supportent vraisemblablement un étiquetage négatif comparable, les premiers refont le programme de l'année doublée alors que les seconds bénéficient d'un étalement dans le temps marquant a priori une meilleure continuité dans les apprentissages.

I.3. La langue vivante comme vecteur de différenciation entre classes

Une autre question intéressante était d'examiner dans quelle mesure la langue vivante choisie, et le mode de groupement qui peut lui être associé, sont susceptibles de constituer également un mode de différenciation des classes, au-delà des différenciations inscrites soit dans des dispositifs formels (cycle en 3 ans) soit existant de fait (classes de niveau et de degré d'hétérogénéité différents). On connaît en effet le rôle que peuvent jouer les options dans les stratégies de distinction des familles. Si, au niveau individuel, les élèves étudiant l'allemand obtiennent un score initial moyen de 111,4 (contre 100,3 pour les anglicistes et 99,2 pour les hispanisants), le niveau moyen des classes ne comptant que des germanistes est de 113,6, loin devant les classes ne comptant que des anglicistes (99,6), les classes « mixtes » étant de niveau intermédiaire.

Dans les modèles 7 à 11, présentés dans le tableau 6, on peut observer l'influence de la langue étudiée sur les progressions des élèves pendant les deux premières années du collège. Dans le modèle 7, on observe les différences brutes en fin de cycle selon la langue étudié, alors que les modèles 8 à 11 sont des modèles de progression intégrant les caractéristiques personnelles des élèves et (modèles 10 et 11) les caractéristiques des classes fréquentées.

Tableau 6
Influence de la langue vivante sur les progressions des élèves en cours de cycle

	Modèle 7	Modèle 8	Modèle 9	Modèle 10	Modèle 11
Constance	**99,6**	**27,4**	**76,8**	**68,0**	**76,8**
Score de début de 6°		+0,72 (***)	+0,64(***)	+0,62 (***)	+0,62 (***)
Etranger/français			+1,1 (***)	+1,2 (***)	+1,2 (***)
Age à l'entrée en 6°			-3,6 (***)	-3,5 (***)	-3,5 (***)
Père « favorisé »/« défavorisé »			+0,9 (***)	+1,0(***)	+1,0 (***)
Mère cadre/autre			+1,0 (***)	+1,0 (***)	+1,0 (***)
Garçon/fille			-0,6 (***)	-0,6 (***)	-0,6 (***)
Anglais/espagnol	+2,0 (***)	+1,2 (***)	+1,0 (***)	+1,0 (***)	+1,0 (**)
Allemand/espagnol	+11,8 (***)	+3,2 (***)	+2,4 (***)	+2,1 (***)	+2,1 (***)
Niveau classe en 6°				+0,09 (***)	
Hétérogénéité classe en 6°				+0,09 (***)	
GC1/GC5					-2,8 (***)
GC2/GC5 *					-1,4 (***)
GC3/GC5 *					-1,6 (***)
GC4/GC5 *					-0,4 (*)
% de variance expliquée : R^2	**4,5**	**50,3**	**52,5**	**52,8**	**52,8**

* CG1 classe faible à hétérogénéité faible
CG2 classe faible à hétérogénéité moyenne ou forte
CG3 classe moyenne à hétérogénéité faible
CG4 classe moyenne à hétérogénéité moyenne ou forte
CG5 classe forte à hétérogénéité faible, moyenne ou forte

Alors que de manière brute (modèle 7), les germanistes ont en moyenne les scores les plus élevés (respectivement + 12 et + 10 points par rapport aux hispanisants et aux anglicistes), les modèles 8 à 11 montrent que l'effet spécifique attaché à la langue est beaucoup plus modeste : le seul fait d'étudier l'allemand est associé à de meilleures progressions (+ 2,4 points), par rapport à des élèves de mêmes caractéristiques personnelles mais étudiant l'espagnol (les anglicistes se situant 1 point au dessus des hispanisants et 1,4 point en dessous des germanistes).

Reste à savoir si cette plus forte progression est due au fait que cette langue étant choisie par de bons élèves, les germanistes se retrouvent regroupés dans des classes de bon niveau, ou bien aux vertus intellectuelles de l'apprentissage de la langue allemande ou encore à d'autres effets (étiquetage et attentes des enseignants, profil des enseignants affectés à ces classes, ..). Les modèles 10 et 11 montrent que l'impact positif de l'allemand sur les progressions n'est que faiblement amoindri quand on prend en compte en outre le niveau moyen et l'hétérogénéité de la classe ; par ailleurs d'autres modèles ont pris en compte à la fois le fait d'étudier l'allemand et le type de classe dans lequel l'élève germaniste est scolarisé (en distinguant les classes de germanistes et les classes regroupant aussi des élèves apprenant une autre langue). Le tableau 7, ci-après, donne les résultats obtenus [8] :

Tableau 7
Effets de la langue étudiée et du type de classe sur les progressions des élèves

	Modèle 12	Modèle 13
Anglais classe angliciste/espagnol	+1,05 (***)	+1,20 (***)
Anglais classe mixte-germaniste/espagnol	+1,65 (***)	+1,43 (***)
Anglais classe mixte-hispanisant/espagnol	+0,85 (**)	+0,94 (**)
Allemand classe germaniste/espagnol	+3,43 (***)	+2,83 (***)
Allemand classe mixte/espagnol	+2,25 (***)	+2,01 (***)
Niveau moyen classe en 6e		+0,090 (***)
Hétérogénéité de la classe de 6e		+0,053 (*)

On observe que des élèves de même niveau individuel initial et de mêmes caractéristiques personnelles étudiant l'allemand dans une classe de germanistes réalisent de loin les meilleures progressions ; cet effet est pour une part lié à l'impact positif du niveau moyen de la classe comme le montre la comparaison avec le modèle 13 (le coefficient baisse de 3,43 à 2,83

8. Dans le tableau 7, seuls sont reportés les coefficients de la langue étudiée, ceux des autres caractéristiques individuelles de l'élève (très proches de ceux présentés dans tableau 6) ne sont pas repris ici.

points). La comparaison avec les élèves qui étudient l'allemand dans des classes mixtes montre qu'une part de cet effet (0,82 point par rapport à 2,83 points) est spécifique aux classes de germanistes (effets d'étiquetage positif de ces classes, caractéristiques plus favorables de leurs enseignants, ...), et non à des phénomènes individuels (étiquetage positif des élèves germanistes, motivation particulière de leurs parents, effets cognitifs éventuels associés à l'apprentissage de la langue allemande, ..). Il n'en reste pas moins que ces effets individuels existent comme le souligne le coefficient significatif (+ 2,01 points) attaché aux germanistes scolarisés dans des classes mixtes.

Sur la base de l'interprétation précédente, on pouvait faire l'hypothèse que les anglicistes scolarisés dans une classe comptant des germanistes bénéficieraient d'une part au moins des effets positifs associés aux classes comportant des germanistes ; c'est effectivement le cas puisque le coefficient attaché à ces élèves (1,43 dans le modèle 13) est plus élevé que celui d'élèves comparables scolarisés avec des hispanisants (+ 0,94). Le fait que les élèves anglicistes scolarisés avec des germanistes réalisent néanmoins des progressions légèrement inférieures à celles des élèves germanistes dans ces mêmes classes (coefficients respectifs de 1,43 et 2,01) conforte l'idée de phénomènes de nature individuelle, comme ceux évoqués précédemment au bénéfice des élèves apprenant l'allemand, même s'il reste un effet global positif à la fréquentation d'une classe où sont scolarisés des germanistes.

I.4. Les classes de niveau et l'orientation des élèves en fin de cycle

Si les élèves réalisent des acquisitions différentes selon leur contexte de scolarisation, on peut s'attendre à ce que leur devenir à l'issue du cycle d'observation soit lui aussi différencié. Dans une première approche, on peut se positionner au moment de l'orientation et analyser le devenir des élèves à l'issue du cycle selon le niveau scolaire observé en fin de 5e. Ceci permet d'évaluer d'éventuels effets d'étiquetage associés à la scolarisation dans telle ou telle classe : on ferait par exemple plus confiance, pour la suite des études, aux élèves des « bonnes » classes, et/ou ces élèves auraient une plus grande ambition ou une plus grande confiance dans leurs possibilités, pour la suite de leurs études. Dans une seconde approche, on peut se positionner cette fois à l'entrée en 6e et analyser quelles orientations obtiennent des élèves de caractéristiques initialement comparables ; on explore ainsi de manière globale les effets de la scolarisation selon le contexte, sans se poser la question de savoir si les différences de trajectoires éventuellement constatées relèvent d'inégalités dans les acquisitions réalisées ou de discriminations dans la procédure d'orientation elle-même. Examinons de manière synthétique ces deux perspectives.

La première s'appuie sur la modélisation de l'orientation obtenue en fin de cycle, sur la base des caractéristiques des élèves, de leur niveau scolaire et de leur âge en fin de cycle, considérées ici comme des variables de contrôle, ainsi que des variables décrivant le contexte de scolarisation, qui sont ici la cible première de l'analyse. Pour la modélisation, nous avons utilisé une variable dichotomique opposant les élèves admis en 4e générale (quel que soit le temps mis pour y parvenir), soit 81,2 % des élèves, aux autres situations, regroupant principalement les élèves admis en classe de 4e technologique.

Les modèles montrent tout d'abord la force des caractéristiques individuelles des élèves : en particulier, et sans surprise dans un système qui se veut méritocratique, le niveau scolaire individuel reste un paramètre essentiel. Cela dit, on observe aussi qu'à niveau comparable, les élèves âgés continuent de supporter un handicap considérable pour l'accès à une quatrième générale, de même que les enfants de milieux populaires, avec une continuité, depuis les enfants de chômeurs et d'ouvriers/agriculteurs qui ont les chances les plus faibles, jusqu'aux enfants dont le père est cadre supérieur. On remarque qu'à profession du père identique, les enfants dont la mère est cadre moyen ou supérieur bénéficient d'une orientation plus fréquente en 4e générale (+ 6 % environ). Les garçons continuent d'être orientés plus fréquemment que les filles (+ 10 % environ) vers une quatrième technologique. Enfin, on remarque que les élèves de nationalité étrangère ne sont pas discriminés, à résultats scolaires et milieu social comparables, par rapport à leurs homologues français, puisqu'ils accèdent un peu plus souvent (+ 8 % environ) à une 4e générale ; ces résultats concordent avec ceux obtenus par Vallet et Caillé (1996).

Les modèles prenant en compte les caractéristiques de la classe, sachant qu'il s'agit comme auparavant des caractéristiques de la classe de 6e, montrent que le niveau moyen de la classe pas davantage que son hétérogénéité, n'exercent d'effets notables sur l'orientation à valeur scolaire, âge et milieu social comparables. Cela dit, parler d'« âge comparable » a une signification limitée lorsqu'on compare des élèves ayant fréquenté une sixième standard et ceux ayant accédé à une 6e aménagée ; en effet, le principe de cette dernière formule implique que les élèves qui la suivent prennent trois années au lieu de deux en général pour parcourir le cycle. Sauf à penser que tous ces élèves admis en cycle aménagé auraient redoublé une classe dans une organisation standard, on voit que le cycle aménagé génère un handicap spécifique dans la période d'orientation, sans toutefois que s'y surajoute un handicap supplémentaire dû à un éventuel effet d'étiquetage négatif. De même, aucun effet d'étiquetage (positif ou négatif) n'est observé sur la base de l'appartenance à une classe de niveau.

Envisageons maintenant l'orientation comme résultat du cycle, en reprenant l'analyse du devenir scolaire de l'élève (accès à une classe de 4e générale ou non), en nous situant cette fois à l'entrée en 6e et en explorant les différences de carrière qui pourraient résulter de son affectation dans un contexte donné (classe de niveau, type de collège) ; cette perspective est intéressante parce qu'elle est globale, même si elle ne permet pas en elle-même de distinguer ce qui se joue dans des mécanismes pédagogiques (progressions) et institutionnels (gestion de l'orientation). Les modèles estimés font apparaître que d'une part la fréquentation d'une classe de niveau faible a un impact globalement négatif sur l'accès à une classe de 4e générale, d'autre part que les chances d'accéder à cette classe sont à l'inverse d'autant plus élevées que l'élève fréquente une classe hétérogène.

Ces deux constats s'expliquent essentiellement par l'influence de ces deux variables sur les progressions des élèves, dans la mesure où les modèles précédents ont montré un effet de cette nature sur les progressions et leur absence d'influence au sein des processus d'orientation eux-mêmes. Il en découle que les classes homogènes faibles constituent un milieu de scolarisation défavorable quant à l'accès à une classe de 4e générale. Un résultat comparable est observé pour l'accès à un cycle aménagé qui s'avère pénalisant sur le devenir scolaire des élèves essentiellement du fait de leurs moindres progressions.

II. Quelques éléments d'interprétation sur la base de la littérature anglo-saxonne [9]

Mettons à présent ces résultats en perspective avec les grandes tendances qui se dégagent des travaux anglo-saxons fort abondants sur ce thème. La plupart des travaux sur les modes de groupement d'élèves concluent que la constitution de groupes de niveau a peu, ou pas, d'impact sur le niveau moyen de l'ensemble des élèves, quels que soient le niveau d'enseignement ou la discipline enseignée. En d'autres termes, la présence d'élèves de niveaux différents dans un cours n'entraînerait donc pas d'effet moyen consistant (positif ou négatif) sur les acquisitions des élèves.

Cela dit, au-delà de ce faible effet moyen, la stratification par niveau aurait des effets diversifiés selon le niveau initial des élèves : l'analyse des progressions des élèves montre qu'elles sont plus marquées dans les groupes les plus forts, et plus ténues dans les groupes faibles. Cet effet d'interaction amène donc à conclure que le groupement par niveau est significativement nuisible aux progressions des élèves faibles et favorable à celles des élèves forts (par référence à un contexte de classe hétérogène).

9. Le lecteur intéressé par les références originales pourra consulter le rapport sur lequel cet article s'appuie.

En France, les rares recherches existantes concluent en général à l'absence d'effet négatif d'une certaine hétérogénéité. Ainsi, au niveau du CP, l'hétérogénéité de la classe (mesurée par la dispersion au test initial) aurait un effet moyen positif et significatif (Mingat, 1984 et 1987). Plus précisément, l'hétérogénéité profiterait principalement aux élèves inférieurs à la moyenne de la classe ; pour les élèves légèrement supérieurs au niveau moyen, il y aurait compensation entre l'effet positif de l'hétérogénéité et l'effet négatif associé à une position au-dessus de la moyenne de la classe, alors que pour les élèves les meilleurs, il n'y aurait plus compensation même si l'hétérogénéité les favorise, ils seraient plus fortement défavorisés de par leur position supérieure au niveau moyen de la classe dans laquelle ils se trouvent. Néanmoins, pour un élève donné, il serait au total préférable d'être scolarisé dans une classe dont le niveau moyen est élevé (mais si possible hétérogène), car plus le niveau de la classes est élevé, plus l'élève est dans une position relative faible et plus ses acquisitions sont, toutes choses égales par ailleurs, meilleures.

Au niveau du collège, l'impact moyen de l'hétérogénéité de la classe serait limité mais, selon les travaux, apparaît plutôt positif (Pelnard-Considère, 1985) ou plutôt négatif (Duru-Bellat et Mingat, 1988). Plus récemment, on a observé, dans certains collèges, une relation positive entre la progression des élèves et la constitution de classes homogènes (Grisay, 1990) ; pourtant, le constat inverse est fait sur des données plus nombreuses (échantillon de 100 collèges), sur lesquelles l'hétérogénéité de la population de l'établissement (en termes de milieu social ou de nationalité) est associée à des meilleures progressions chez les élèves (Grisay, 1993).

Plus constante et plus nette est l'observation, à nouveau, d'effets divergents : un environnement homogène est favorable aux élèves dont le niveau initial est bon, alors que les élèves moyens ou faibles tirent un meilleur bénéfice d'une scolarisation en milieu hétérogène (Grisay, 1990). Une certaine hétérogénéité est donc associée, dans la plupart des travaux, à une réduction des écarts entre les forts et les faibles. Réciproquement, un environnement homogène et l'organisation de classes de niveau (pratique appréhendée par les déclarations des acteurs) seraient associés à un accroissement significatif des clivages de rendement entre élèves pendant les deux premières années du collège (Grisay, 1993). L'hétérogénéité du contexte d'enseignement jouerait donc en interaction avec le niveau initial des élèves, l'appartenance à un groupe de niveau ayant un léger effet positif sur les acquis des bons élèves et un léger effet négatif sur les plus faibles ; la répartition par niveau aurait donc tendance à accroître le rendement des groupes « forts » et à diminuer celui des groupes « faibles ».

Pour tenter de comprendre les processus sous-jacents à ces effets que l'on peut juger pervers (puisqu'ils vont à l'inverse des objectifs affichés) des groupes de niveau, deux pistes principales ont été explorées.

i) Une « instruction » différente en quantité et en qualité

Le principe de base des groupes de niveau, c'est qu'ils sont censés accueillir des élèves différents, auxquels il s'agit d'adapter les contenus et la pédagogie. De fait, de nombreuses recherches anglo-saxonnes montrent que les enseignants modulent les contenus et les pratiques pédagogiques en fonction du niveau supposé des élèves ; par exemple, à programme identique, les élèves des « bonnes filières » reçoivent un enseignement abstrait, centré sur la discipline, alors que ceux jugés « faibles » se voient délivrer un enseignement concret, centré sur la relation maître-élèves. Des observations faites en classe montrent par exemple qu'une question identique, posée par des élèves appartenant à un groupe faible ou à un groupe fort sont l'objet d'un traitement différent de la part des enseignants : à une demande d'explication, on répond aux élèves des groupes forts par une démonstration abstraite, alors qu'aux élèves des groupes faibles on donne un exemple de plus. Ce faisant, les enseignants ne font que se conformer à la philosophie implicite de ce mode de groupement, à savoir que les élèves sont dotés d'aptitudes inégales nécessitant des traitements pédagogiques spécifiques, mais inconsciemment, ils offrent aux meilleurs élèves les plus grandes chances de s'améliorer encore, en multipliant les interactions et les stimulations.

Dans certains cas, on assisterait à une véritable « dérive du curriculum » (Grisay, 1993) : l'adhésion de l'enseignant à une pédagogie différenciée se traduirait par une diversification non pas seulement des moyens offerts à l'élève pour atteindre les objectifs, mais aussi des objectifs eux-mêmes, des défis plus modestes étant proposés aux élèves les plus faibles. Ceci se traduit, dans le quotidien de la classe, par une utilisation du temps différente : les groupes de niveau faible recevraient ainsi une instruction significativement inférieure en qualité à celle dispensée aux élèves des groupes forts ; les professeurs couvriraient également moins le programme dans les classes plus faibles. Au total, les effets des groupes de niveau sur les acquisitions des élèves s'expliqueraient donc par le fait qu'ils amènent les maîtres à moduler la quantité, le rythme ou encore la qualité des activités d'instruction.

ii) Des attentes « auto-réalisatrices »

La seconde famille de processus susceptibles d'expliquer les effets des groupes de niveau est de type psychosocial. On souligne que les groupes de niveau ou les différentes sections constituent des contextes sociaux au sein desquels les élèves évaluent leurs propres performances et intériorisent les

normes scolaires, et apprennent à nourrir telle ou telle ambition concernant leurs performances à venir.

De fait, la répartition par niveau affecte fortement les attitudes et comportements des élèves eux-mêmes, dans le sens d'un renforcement des différences initiales. Par exemple, on a montré que les différences de conduite des élèves affectés dans des groupes de niveau différents apparaissent progressivement et seront d'autant plus marquées que l'appartenance à ce groupe est durable. Cette distinction prend la forme, dans les groupes faibles, d'une moindre attention (décrochages plus fréquents, plus remarqués par les pairs, ... et mieux tolérés par les enseignants). Cette attention moins soutenue que l'on observe dans les groupes faibles est notée quels que soient le niveau individuel de l'enfant et son degré d'attention avant l'assignation au groupe. Dans ce contexte, de véritables normes de groupes s'instaurent, et au total, les groupes de niveau produiraient une polarisation des attitudes favorables ou au contraire défavorables à l'école, non sans incidences multiples sur les projets d'études ultérieures, sur l'absentéisme scolaire, sur la discipline et l'engagement dans le travail.

En relation dynamique avec ces images d'eux-mêmes que développent les élèves, les éducateurs (parents et enseignants) élaborent également des représentations et des attentes qui s'ancrent dans l'information apportée par l'assignation à tel ou tel groupe. Dans cette perspective, les élèves des meilleurs groupes n'apprendraient pas forcément plus, mais seraient traités comme s'ils avaient plus appris (et évalués en conséquence). On serait donc en présence de processus d'étiquetage [10], notamment dans les décisions que les enseignants ont à prendre concernant les élèves : au-delà des résultats « objectifs » de ces derniers, la représentation qu'ils ont de leur compétence (et le pronostic sur l'avenir souvent implicite dans les décisions à prendre) s'ancre sur des informations telles que l'assignation à un groupe, le niveau supposé de l'école (etc.). Mingat (1991) observe par exemple, dans une recherche sur les G.A.P.P. (Groupe d'Aide Psycho-pédagogique, structure de rééducation précoce), qu'en fin d'année, toutes choses égales par ailleurs, un élève qui a été rééduqué se voit plus souvent proposer un redoublement.

Soulignons que ces attentes spécifiques des enseignants vont interagir de manière dynamique avec les représentations des élèves, dans les différents groupes de niveau. On sait en effet que les élèves perçoivent d'autant mieux les attentes réelles des enseignants à leur encontre qu'ils sont placés dans tel ou tel groupe à la signification patente. Or le rôle spécifique des attentes des maîtres dans la dynamique pédagogique est bien connu (Rosenthal et Jacobson ont développé la notion d'« effet Pygmalion », à savoir le fait que la prédiction par le maître des performances de l'élève tend à influencer non seulement l'évaluation qu'il en fait, mais, plus paradoxalement, ces performances elles-mêmes). Au total, les classes de niveau, qui constituent donc des « milieux » d'apprentissage et de socialisation étiquetés dès le départ, fonctionneraient donc largement sur le mode de la prophétie qui se réalise d'elle-même.

10. Développée par les spécialistes de la déviance, la notion d'étiquetage (« labeling ») insiste sur le fait que c'est la stigmatisation elle-même qui crée les comportements d'échec ou de déviance, en engendrant une dynamique d'attentes et d'auto-dévalorisation qui tend à s'entretenir d'elle-même.

Notons enfin que, parmi les processus variés susceptibles de participer à la genèse des effets pervers des groupes de niveau, ceux qui s'avèrent les plus importants sont les modifications pédagogiques induites par l'organisation en classes de niveau, qui pèseraient donc d'un poids plutôt plus fort que les mécanismes de nature psychosociale (effets institutionnels, effets d'attente, normes de groupe).

III. Une contradiction potentielle entre l'intérêt des acteurs et l'intérêt général ?

Les résultats présentés dans ce texte montrent que le niveau moyen de la classe fréquentée a bien une incidence significative sur les progressions des élèves et qu'il est de manière générale préférable pour un élève d'être scolarisé dans une bonne classe ; ils montrent également que cet effet est dissymétrique et que les élèves dont le niveau est inférieur à celui de leur classe gagnent plus (environ deux fois) que ne perdent ceux qui sont dans la position inverse.

Une façon de synthétiser ces relations entre le niveau individuel de l'élève et le niveau moyen de la classe dans laquelle il est scolarisé consiste à produire des simulations croisant ces deux critères. Le tableau 8 présente les scores obtenus en fin de cycle dans différents cas de figure.

Tableau 8
Simulations du niveau en fin de cycle selon le niveau initial individuel et le niveau moyen de la classe

Niveau individuel	**75**	**85**	**95**	**105**	**115**	**125**
Niveau de la classe						
75	80,4	87,7	95,1	102,4	109,8	117,1
85	81,4	88,5	95,8	103,2	110,5	117,9
95	83,3	89,9	96,6	103,9	111,3	118,6
100	**84,1**	**90,7**	**97,3**	**104,3**	**117,7**	**119,0**
105	84,8	91,4	98,1	104,7	112,0	119,4
115	86,3	92,9	99,5	106,2	112,8	120,4
125	87,8	94,4	101,0	107,6	114,8	120,9
Situation observée	82,3	89,6	97,0	104,3	111,7	119,1

Il permet d'observer que, quel que soit le niveau initial des élèves, il leur est bénéfique d'être scolarisés dans une classe de niveau élevé. Cet avantage est d'autant plus important qu'il s'agit d'élèves initialement faibles ; selon les valeurs retenues dans le tableau, les élèves les plus faibles peuvent gagner jusqu'à 7,4 points selon qu'ils sont placés dans une classe très faible ou très forte, alors que les élèves initialement les meilleurs verront leur score varier de 3,8 points selon ces deux situations extrêmes. Ceci vient du fait que les élèves faibles se trouvent a priori plus susceptibles d'être dans une classe dont le niveau moyen est supérieur au leur, situation dont on a vu le caractère stimulant ; à l'inverse les élèves les plus forts sont a priori susceptibles d'être dans la situation inverse (ils sont généralement d'un niveau supérieur à celui de leur classe), dont on a vu qu'elle était relativement pénalisante mais avec une intensité moindre que l'avantage dont bénéficient les élèves scolarisés dans une classe de niveau moyen inférieur au leur.

Ces observations soulignent la divergence d'intérêt entre d'une part les familles qui ont, quel que soit le niveau de leur enfant, intérêt à ce qu'il soit scolarisé dans une bonne classe, et d'autre part le politique qui doit avoir une vision plus globale dans laquelle il n'est pas physiquement possible que tous les enfants soient dans les meilleures classes. Pour ce dernier, des arbitrages sont donc incontournables. Ces arbitrages s'inscrivent en référence à des situations idéal-typiques opposées que nous avons évoquées plus haut. Le tableau 8 permet d'évaluer ces deux situations idéal-typiques extrêmes. La première est celle correspondant à une affectation (totalement) aléatoire des élèves dans les différentes classes (qui sont ainsi toutes de niveau moyen et d'hétérogénéité égaux aux valeurs moyennes de la population). Le niveau des acquis en fin de cycle des élèves placés dans ce contexte et selon leur niveau initial apparaît dans la ligne « 100 », en gras dans le tableau. La seconde est celle qui correspondrait à une pratique maximale de constitution de classes de niveau dans laquelle chaque classe regrouperait des élèves de même niveau, le niveau d'un élève individuel étant par conséquent très proche de celui de sa classe. Cette situation est illustrée par les chiffres figurant dans la diagonale descendante du tableau.

Selon la première situation de référence (répartition aléatoire des élèves), l'écart entre les scores de fin de cycle entre les élèves considérés ici comme de niveau initial extrême (75 et 125) serait d'environ 35 points (119,0 - 84,1). Selon la seconde (classe de niveau avec intensité maximum), l'écart serait de 40,5 points (120,9 - 80,4). Ceci atteste du caractère tendanciellement différenciateur des classes de niveau.

La réalité est évidemment moins contrastée puisque les pratiques maximales envisagées ici constituent des cas peu susceptibles d'exister ; une simulation de la situation moyenne prévalant dans l'ensemble de l'échantillon indique que les écarts effectifs entre élèves ayant initialement des scores respectifs de 75 et 125 est de 36,8 points. Ceci indique que sur un continuum borné par les deux situations de référence et allant de 0 (répartition aléatoire des élèves) à 1 (répartition en classes de niveau avec intensité maximale), la réalité se situe au point 0,34 indiquant i) l'existence moyenne d'un mode de groupement par niveau et ii) qu'on est toutefois éloigné d'une situation de discrimination maximale.

La comparaison entre la situation de référence 1 (affectation aléatoire des élèves) et la situation effectivement observée (dernière ligne du tableau 8) permet d'instruire les arbitrages du politique en supposant ici que les contenus de formation et les méthodes pédagogiques existantes sont considérés comme donnés. S'il choisit d'élever le niveau des acquis moyens de l'ensemble d'une génération sans privilégier une catégorie d'élèves, une solution commode est de réaliser une affectation aléatoire des élèves dans les classes : elle permet de faire progresser les élèves les plus faibles en affectant très marginalement les élèves les plus brillants ; s'il privilégie les élèves les plus faibles, il aura la même stratégie. Si par contre il entend dégager une élite et privilégier les élèves les plus forts, il pourra réaliser des classes de niveau (forts) pour une petite proportion de la population et prôner une répartition aléatoire pour les élèves restants ; cette stratégie n'aurait toutefois qu'une efficacité limitée sur les progressions des élèves forts qui s'avèrent moins sensibles au contexte.

En conclusion, ces résultats pointent un problème difficile de nature politique dans la mesure où il y a une contradiction entre les intérêts individuels et l'intérêt collectif : au plan individuel, les élèves et leurs familles ont intérêt à ce que les élèves soient groupés par niveau et à ce que leurs enfants soient dans les meilleures classes ; ceci ne tient pas au plan collectif, car les bénéfices des uns sont à l'évidence les handicaps des autres. Si on intègre à la réflexion le fait que les scolarités en classes hétérogènes ont en moyenne un effet positif, sachant par ailleurs que cet effet est de nature dissymétrique (les faibles gagnent deux fois plus que ne perdent les forts), la question se réduit, au niveau politique, à un arbitrage impliquant la distribution des acquis au sein de la population des élèves. Si le politique choisit de privilégier un système qui maximiserait le niveau moyen obtenu et qui minimiserait les disparités entre élèves, la meilleure stratégie serait d'opter pour des classes hétérogènes ; si au contraire, le politique choisit, soit de développer une élite, soit de suivre les pressions des familles et éventuellement des enseignants, alors il aura tendance à encourager l'existence de classes de niveau.

Références bibliographiques

Bressoux P. (1994), « Les recherches sur les effets écoles et les effets maîtres », *Revue française de pédagogie*, n° 108, pp. 91-137.

Cousin O. (1993), « L'effet établissement ; construction d'une problématique », *Revue française de sociologie*, Vol. XXXIV, pp. 395-419.

Duru-Bellat M., Mingat A. (1988), « Le déroulement de la scolarité au collège : le contexte fait des différences », *Revue française de sociologie,* Vol. 29, n° 4, pp. 649-666.

Duru-Bellat M., Mingat A. (1997), « La constitution de classes de niveau par les collèges et ses incidences sur les progressions et les carrières des élèves », Rapport pour la FEN, à paraître in *Cahier de l'IREDU,* n° 59, IREDU-CNRS.

Grisay A. (1990), « Des indicateurs d'efficacité pour les établissements », *Education et Formations*, n° 22, pp. 31-46.

Grisay A. (1993), « Le fonctionnement des collèges et ses effets sur les élèves de sixième et de cinquième », *Les Dossiers éducation et formations*, n° 32.

Grisay A. (1993), « Hétérogénéité des classes et équité éducative », *Enjeux*, n° 30, pp. 69-95.

Grisay A. (1994), « Le fonctionnement des collèges et ses effets sur les élèves de sixième et de cinquième », *Note d'information,* pp. 94-17, DEP, ministère de l'Education nationale.

Meuret D. (1994), « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaires dans les collèges », *Revue française de pédagogie,* n° 109, 1994.

Mingat A. (1984), « Les acquisitions scolaires de l'élève au C.P : les origines des différences? », *Revue française de pédagogie*, n° 69, pp. 49-64.

Mingat A. (1987), « Sur la dynamique des acquisitions à l'école élémentaire », *Revue française de pédagogie*, n° 79, pp. 5-14.

Mingat A. (1991), « Les activités de rééducation GAPP à l'école primaire : analyse du fonctionnement et évaluation des effets », *Revue française de sociologie*, vol. 32, n° 4.

Paul J-J. (1996), *Le redoublement ; pour ou contre*, Paris, ESF.

Pelnard-Considère J. (1985), « L'hétérogénéité des classes est-elle un handicap ? », *L'Orientation scolaire et professionnelle*, Vol 14, n° 1, pp. 3-21.

Vallet L.A., Caillé J.P. (1996), « Les élèves étrangers ou issus de l'immigration dans l'école et le collège français », *Les dossiers d'éducation et formations,* n° 67.

Résumés des articles

Crise syndicale, renaissance européenne ?

Adelheid Hege

Y a-t-il un avenir européen pour les syndicats nationaux ? Observateurs et acteurs s'accordent pour relever trois obstacles importants sur le chemin de l'européanisation du mouvement syndical. Les positions acquises dans les arènes nationales sont ébranlées ; les structures d'action supranationale sont défaillantes ; on ne repère guère de mouvement de convergence favorable à l'harmonisation des systèmes nationaux. La réflexion sur l'européanisation des syndicats serait toutefois incomplète si elle renonçait à intégrer une donnée supplémentaire liée, elle, aux ressorts internes de l'action syndicale. Comment les syndicats conquièrent-ils un statut d'acteur sur la scène tant nationale qu'européenne ? D'où tiennent-ils leur capacité d'action et d'adaptation ? L'article met au centre de la réflexion la « capacité représentative » de l'acteur syndical : il semble bien que la capacité stratégique des syndicats est liée à une condition de représentativité à l'égard de leurs membres. En même temps que la représentativité reste, pour les syndicats, un objectif toujours à poursuivre, elle se coule dans des expressions profondément diversifiées d'un territoire national à l'autre. Le caractère dialectique de la construction de la capacité représentative doit, lui aussi, être souligné. La conquête de la représentativité repose peut-être moins sur la volonté de réconcilier des intérêts hétérogènes voire contradictoires qui s'expriment parmi les salariés, que sur la capacité des syndicats de recréer et de reconfirmer des identités collectives.

L'emploi commercial aux Etats-Unis et en France et les difficultés des comparaisons internationales

Jean Gadrey, Florence Jany-Catrice

Cet article contient une réflexion sur la façon dont sont souvent utilisées les comparaisons internationales - ici dans le cas du commerce de détail en France et aux Etats-Unis pour préconiser des politiques sectorielles d'emploi. On se propose de montrer que pour comparer les niveaux d'emploi sectoriels dans deux pays, il faut en premier lieu s'appuyer sur une méthodologie rigoureuse de comparaison « statique », convoquant les principales variables réelles susceptibles d'influer sur l'emploi dans le secteur considéré – ici le commerce de détail – L'impact de chacune de ces variables : niveau de vie, durée du travail, productivité et qualité est estimé. On envisage ensuite des variables monétaires, c'est-à-dire des modes de financement de ces emplois dans les deux pays. Dans un registre dynamique, ensuite, on s'intéresse au comportement des entreprises françaises dans le contexte historique et économique spécifique du secteur considéré. On en conclut qu'il est peu probable que, dans cet environnement, la baisse des charges patronales se traduise par un accroissement sensible de l'emploi dans le commerce de détail.

Problèmes de l'emploi au Brésil

Jorge Mattosso

Des changements économiques significatifs interviennent dans le Brésil des années 90, avec des conséquences sur les structures de production, sur l'emploi et sur l'action des organisations de travailleurs. Ces changements proviennent d'une nouvelle forme d'insertion passive dans l'économie mondiale, d'une stabilisation monétaire atteinte par survalorisation de la monnaie nationale, d'un niveau excep-

tionnellement haut des taux d'intérêts, et de l'absence de politiques sectorielles de production et d'emploi.

Ces transformations ont eu trois effets principaux : a)L'économie brésilienne, devenue dépendante des flux de capitaux spéculatifs internationaux, a été peu capable de faire face aux soubresauts du système financier international. b)Tout au long des années 90, les différents maillons d'une chaîne productive jusque là complexe et intégrée se sont affaiblis sans que surgisse une nouvelle et dynamique spécialisation productive. c)La croissance économique a été contrainte par les problèmes récurrents de la balance des paiements et des transactions courantes provoqués par la survalorisation de la monnaie et par une ouverture économique indistincte.

Les conséquences sur la capacité de l'économie à créer des emplois ne se sont pas fait attendre. Les emplois formels stagnent, même quand la croissance économique est positive. L'informalité et la précarisation des conditions et relations de travail s'élargissent. Le chômage, inconnu au Brésil jusque dans les années 80, est apparu comme un des problèmes essentiels, affectant des millions de travailleurs dans les principales et les plus riches régions métropolitaines du pays.

Les syndicats et les centrales syndicales avaient entamé dans les années 80 un processus d'organisation et de relégitimation sociale, après de longues années de dictature. Ils étaient devenus un élément d'impulsion de la redémocratisation des institutions sociales et économiques du pays. Avec la déstructuration de la production et de l'emploi national intervenue dans les années 90, ce processus s'est interrompu. L'extraordinaire vitalité, créativité et force de proposition des organisations de travailleurs des années 80 ont fait place à un état d'esprit défensif.

Les sources de la performance : public et privé en miroir

Gilles Jeannot

L'article, résultat d'un séminaire, rassemble et met en forme un ensemble d'interrogations sur la manière dont se définissent des indicateurs et s'identifient des facteurs de performance dans le secteur privé et dans le secteur public et sur les relations qui s'établissent à ce propos entre ces deux secteurs. Trois thèmes sont abordés successivement. Le premier porte sur les transferts de méthodes de gestion du secteur privé vers le secteur public, ce que l'on a appelé le « management public ». On suggère ici que si la critique traditionnelle du management public porte sur la transférabilité de ces méthodes, on peut s'interroger avant cela sur la valeur même de celles-ci tant du côté privé que du côté public. La seconde partie aborde la prise en compte des impacts liés à l'intégration de différentes composantes d'une action. Des analogies se dessinent alors entre la mise en œuvre sur un même territoire de multiples politiques publiques sectorielles et certaines interrogations parmi les plus contemporaines sur les effets systèmes dans la production industrielle. Enfin la dernière partie concerne l'activité de l'entreprise en tant qu'elle contribue à une finalité considérée aujourd'hui comme publique : l'emploi. Les strates successives des politiques pour l'emploi apparaissent comme la projection de représentation successives de la représentations que l'on a, du côté du public, de ce qui est à l'origine de la performance privée.

La représentation sociale territoriale, premier essai de mesure et d'évaluation

Hughes Blassel, Jean-Paul Jacquier

Dans le domaine de la représentation sociale, il existe deux grands types d'institutions sociales, celles créées dans l'entreprise, celles mises en place à l'extérieur de celle-ci. Cette étude porte sur la représentation sociale interprofessionnelle territoriale, c'est à dire aux autres niveaux que le niveau national ou international. Nous

avons dressé un panorama de l'existant : dénombrer les instances et institutions, classer les genres, paritaires, tripartites, trier les domaines, formation, emploi, protection sociale, évaluer le nombre de mandats.

Le constat est double. L'importance et la diversité des mandats exercés. Pour une région théorique, on trouve 1 300 sièges à pourvoir pour les syndicats et 900 sièges pour les employeurs. Ces chiffres peuvent provoquer la critique, ils doivent être mis en rapport avec les populations concernées. Cette représentation touche à toutes les activités concernant les conditions d'emploi et de vie des salariés et anciens salariés. Elle structure une part essentielle des mécanismes d'ajustements sociaux, par le nombre de bénéficiaires, les milliards de dépenses et l'utilité sociale de ces prestations ou services.

Cette représentation soulève trois paradoxes

Elle ne fonde pas une politique territoriale. Ces institutions pour une large part sont davantage aux ordres de Paris que capables de se définir par une logique de proximité. Cette représentation ne nourrit pas les relations professionnelles, elle est méconnue et n'enrichit pas l'image et la légitimité des organisations qui l'ont fondée.

La France invente des institutions sociales. Elle ne crée pas de participation sociale.

L'hétérogénéité des classes au collège quels effets sur les acquisitions des élèves ?

Marie Duru-Bellat, Alain Mingat

Ce texte entend verser des éléments empiriques au débat sur les classes de niveau, et plus largement sur la manière de gérer l'hétérogénéité du public d'élèves. Il s'appuie sur une exploitation originale de données rassemblées par la Direction de l'Evaluation et de la Prospective, entre 1989 et 1992, à l'occasion de d'évaluation des « cycles en trois ans » expérimentés au collège à cette période. Le texte s'attache d'abord à construire une mesure de ce concept flou de « classe de niveau », pour tenter ensuite d'évaluer la fréquence de ce mode de groupement à l'entrée au collège.

Dans un second temps, l'effet d'une scolarisation dans une classe de tel ou tel niveau moyen, et plus ou moins hétérogène, est estimé, le résultat le plus net étant que les classes de niveau ont, à ce niveau, plutôt tendance à accentuer les inégalités entre élèves. Enfin, on s'intéresse aux voies par lesquelles ce type de classe est constitué, et par lesquelles ces effets inégalitaires sont produits. Sur le premier point, le regroupement des élèves en fonction de la langue étudiée en 6^{e} apparaît jouer un rôle important. Concernant les processus à l'œuvre, la littérature existant sur ce sujet amène à invoquer d'une part le fait que l'instruction délivrée dans les classes diffère en quantité et en qualité selon leur niveau supposé, et d'autre part que jouent également des phénomènes d'« étiquetage » des élèves, en fonction là encore de leur niveau supposé.

L'article évoque pour finir la contradiction potentielle que manifestent ces résultats, entre les intérêts des parents – placer leur enfant dans une « bonne » classe – et celui du politique – constituer des classes hétérogènes, pour maximiser les progressions de l'ensemble d'une classe d'âge.

English Abstracts

Towards a European Renaissance for Trade Unions?

Adelheid Hege

Do national trade unions have a future in Europe? Observers and protagonists concur in identifying three major obstacles on the road to Europeanisation of the trade union movement: established positions in the national arenas have grown weaker; structures for supra-national action are inadequate; there a few signs of the convergence which is required for harmonisation of national systems. However, an analysis of the question of Europeanisation must also take account of the internal dynamics of trade union action. How do trade unions acquire their status as actors on the national and European stage? From where do they derive their capacity for action and adaptation? This article focuses on trade unions' "representative capacity" and shows that their ability to act is tied up with the requirement that they be representative of their membership, a perennial objective of which trade unions cannot afford to lose sight. However, representativeness flows through contrasting and deeply ingrained channels in different countries. The dialectical nature of the construction of representative capacity must also be stressed. The conquest of representativeness depends perhaps less on the capacity to reconcile the different and sometimes contradictory interests expressed by workers than on trade unions' capacity to forge and affirm collective identities.

Avoiding the Pitfalls of International Comparison: A Study of Retail Sector Employment in the United States and France

Jean Gadrey, Florence Jany-Catrice

This article takes a critical look at recent recommendations, based on international comparison, stating that France should lower labour costs in order to promote job creation. It is based on a study of the retail sector in France and the United States. A comparison of employment levels within a given sector in different countries requires a sound method of static comparison, which assesses the impact of all the major variables, including the standard of living, work schedules, productivity and product quality. The different methods of financing jobs in the two countries are then analysed. Finally, the authors undertake a dynamic analysis focusing on the historical and economic context of the retail sector in France. The conclusion is that, within the specific environment of the French retail sector, a decrease in labour costs is unlikely to lead to any substantial increase in employment.

Employment Problems in Brazil

Jorge Mattoso

The Brazilian economy has undergone significant changes since 1990, with consequences on production structures, employment and the actions of trade unions. These changes stem from a new form of passive integration into the global economy, monetary stabilisation achieved through overvaluation of the national currency, exceptionally high interest rates, and an absence of sector-level public policies concerning production and employment. As a result, the Brazilian economy, having become dependent on international capital flows, is highly vulnerable to the sudden swings of international finance. Furthermore, links between different components of the production system have been weakened and no new specialisation patterns have appeared. Finally, economic growth has been held back by recurrent balance of payments problems caused by overvaluation of the national currency and the fact that the national economy has become indiscriminately open to the rest of the world.

The effect on job creation has been disastrous. Employment in the formal sector has stagnated, even during phases of economic growth. The informal sector has grown and working conditions have deteriorated while jobs have become increasingly unstable. Practically unknown in Brazil until the 1980s, unemployment has become a major problem, affecting millions of workers even in the most prosperous areas.

Following a long period of dictatorship, trade unions began to reorganise in the 1980s, acting as a major force for renewal of democracy in the country's institutions. With the deterioration of the production system and employment conditions in the 90s, this process has come to a halt. The extraordinary vitality and creativity that unions showed in the 80s has given way to a much more defensive posture.

Management Techniques and Efficiency: Comparing the Public and Private Sectors

Gilles Jeannot

This article discusses and compares factors that affect efficiency in the private and the public sectors. Applications of private sector management techniques to the public sector are often criticised on the grounds that such techniques are not transferable. However, it may be that standard management techniques are of limited value, not only within the public sector, but even within the private sector where they have originated. Nonetheless, recent research centred on decentralisation and coordination of decision making in the private sector may have interesting applications in the area of public policy. The last part of the article studies the impact of private firms' policies on employment, which can be considered a public good in the present context. Public employment policy is based on policy makers' interpretations of the factors affecting efficiency in the private sector.

Employee Representation in Regional Institutions in France

Hughes Blassel, Jean-Paul Jacquier

Institutions based on employee representation can either be put in place within companies or created outside companies. This study is centred on the latter type of institution and focuses on regional structures. An inventory of such structures is drawn up, and they are classified depending on whether they are based on joint representation of employees and employers or if public authorities are also present, and according to the domains they govern: training, employment, and social welfare. In France, such institutions involve a large number of participants who play a wide variety of roles. Within a typical region, there exist about 1,300 offices for trade union representatives and about 900 for employers' organisations. The number of positions is often said to be too high, but it should be compared to the size of the population these representatives serve. These institutions touch on every facet of working and living conditions, both for active employees and retirees. They act as mechanisms of social adjustment by influencing the number of beneficiaries, the sums spent and the social impact of benefits and services.

However, regional structures do not necessarily make for coherent regional policy. Indeed, most of the existing institutions are dominated by Paris-based leadership and they are not capable of designing policies appropriate to local conditions. Furthermore, this type of representation has not bolstered the French system of industrial relations. The public at large is not familiar with regional institutions and their actions have not enhanced the image and the legitimacy of the organisations which created them. France has invented many social institutions, but the country

ation in decision- making.

tude nts' Pro gress in Secondary School

Marie Duru-Bellat, Alain Mingat

ia hc moc eneous classes bas ed on stc dents' leve s. F rst, the co cep of he oneneous groups is exa mined a id ther in s frequen y of t. mode of organisatio evaluated. An esti na tion of the effects of sorting by level shows that it tends to c ntuate dis, arit es betwee s ude its. The ways in wi ch ne moge eou groups e constituted are exam ined. The foreign. nguage which stud ents entering sixth r school, usually at the age of 11, choose to study, seems to play a key role. ristin literat re on the subject f ur at s that the instruc on disp rsed to classes differen levels di fers bo th in qu antity and qua ty and that ind vidual stude ts are helled" acc ordinc to the r supposed level. There is a potent al conflic of interest herent in this process While parents gen rally try o place their children in a ood" cla is. policy make. have an interest in keeping groups h eterogeneous in der to maxim. se pro gress fo all the s udents wi hin a give n age group.

La Revue de l'IRES prend la suite,
sous une forme renouvelée de
La Note de l'IRES dont 20 numéros ont été
publiés de mars 1984 à juin 1989.

La liste complète des sommaires des
publications de l'IRES peut être obtenue
auprès du service de diffusion de l'IRES,
16, boulevard du Mont d'Est
93192 NOISY-LE-GRAND CEDEX
Tél. 01 48 15 18 90 – FAX 01 48 15 19 18

© IRES, Noisy-le-Grand 1994
Directeur de la publication Guy Le Neouannic
Coordination scientifique C. Dufour
Responsabilité technique Lyubica Curich
Maquette IRES - Fabrication Imprimerie Louyot S.A - Paris 75012
Dépôt légal 3e trimestre 1997 - ISSN : 1145-1378
Prix du numéro : 160 F.

La Loi du 11 Mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les "copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective" et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, "toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite" (alinéa 1er de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.