

Jalons pour un partage du travail tout au long de la vie

Contribution au débat de France Stratégie « Quels leviers pour l'emploi ? » Septembre 2016¹

B. Gazier Août 2016

Dans cette sortie de crise qui n'en finit pas, une évidence fait son chemin : celle de la croissance ralentie, soit comme horizon malheureusement possible voire vraisemblable pour les années à venir, soit, si les choses venaient à s'améliorer progressivement, comme héritage pesant : l'expérience des dernières années ayant fait s'enkyster un chômage de masse que nous mettrons de toutes façons longtemps à résorber.

Face à une telle perspective, le déni a longtemps dominé. Il perd peu à peu de son emprise, et le débat sur le chômage peut et doit s'ouvrir aujourd'hui, à l'image de la macroéconomie, à des traitements non conventionnels dont le principal est le partage du travail. Les critiques n'ont pas manqué depuis des décennies, stigmatisant l'erreur logique élémentaire que serait de rechercher le partage d'un « gâteau », d'une quantité supposée fixe de travail. Mais les faits eux aussi sont élémentaires, et persistants : si la croissance est de 1% et que la croissance de la productivité du travail est elle aussi de 1%, l'économie, toutes choses égales par ailleurs, ne crée pas de nouveaux emplois. Il y a donc lieu, sans nier la pertinence des politiques visant à stabiliser l'activité et maîtriser les coûts, et en complémentarité avec elles, d'examiner le levier du partage du travail, sans idée préconçue, et dans toutes ses dimensions et options.

Nous rejoignons ici la contribution de Jacques Freyssinet pour France Stratégie dans le cadre du débat « Quels leviers pour l'emploi ? » : « Quels leviers pour l'emploi ? Débattre du partage du temps de travail tout au long de la vie pour toute la population d'âge actif » (août 2016). Cette note vise à ouvrir le débat auquel il appelle. Elle prend appui sur une lecture du livre récent de P. Larroutou et D. Méda *Einstein avait raison. Il faut réduire le temps de travail*, et sur les multiples travaux menés dans la perspective des « Marchés Transitionnels du Travail », cf. la note de B. Gazier pour France Stratégie publiée en avril 2016 pour le débat « *Nouvelles formes du travail et protection de l'actif* » : « De la fragmentation du travail et de l'emploi à leur recomposition systématique et négociée ». Elle met en évidence la convergence et la complémentarité de ces propositions lorsqu'on les envisage en tant que partage du travail tout au long de la vie.

Rappelons les dimensions souhaitables du débat auquel appelle J. Freyssinet : il faut considérer le partage du travail tout au long de la vie de manière globale, c'est-à-dire d'une part prendre en compte toute forme de travail, rémunéré ou non, toutes les catégories de la population d'âge actif quel que soit leur statut, et d'autre part distinguer / articuler la gestion des fluctuations cycliques de l'activité économique et celle des tendances longues des transformations des structures de l'emploi. Il faut enfin rassembler dans une perspective d'ensemble une série de pratiques et d'outils actuels, qui sont en l'état mis en œuvre de

¹ L'auteur a bénéficié pour la rédaction de cette note des remarques de Frédéric Bruggeman.

manière séparée (sur les congés, la formation, la gestion des heures supplémentaires, etc.), et les faire jouer ensemble.

Vers les 32 heures

La proposition du livre de P. Larrouturou et D. Méda reprend et actualise une proposition faite dès 1993 par P. Larrouturou : une baisse effective de la durée du travail de 10%, donnant lieu à la création de 10% d'emplois nouveaux, financée par des exonérations de cotisations sociales à hauteur de 8% du coût salarial total.

Dans la version aux conditions de 2016 – 17 (p. 177), les exonérations sont d'une part la suppression pérenne des cotisations Unédic de l'entreprise (6,4%) et d'autre part l'exonération de cotisations sociales à hauteur de 1,6%, compensée par l'Etat. Ces exonérations sont conditionnées à l'effectivité de la baisse du temps de travail (de 35 à 32 heures hebdomadaires, même si de très nombreux autres cas de figure aboutissant à une baisse de même ampleur sont envisagés voire recommandés, cf p. 184, « 4 jours à la carte ») et à l'effectivité des embauches supplémentaires en CDI.

Les 2 % supplémentaires à trouver par l'entreprise pour ne pas alourdir le coût salarial viennent principalement de deux choses : d'une part le blocage des salaires (dans un exemple présenté p. 173 il est maintenu 12 ans de suite) et d'autre part l'exploitation d'un « effet noria inversé » (p. 179) : l'entreprise recrutant de manière additionnelle principalement des jeunes en début de carrière, son coût salarial moyen diminue temporairement.

Il s'agit donc d'un dispositif qui vise à rester assez largement à coût constant, pour les entreprises, et pour les salariés, ceux-ci gardant leur salaire ; pour les pouvoirs publics le coût brut serait entre 20 et 14 milliards par an, mais en engrangeant des rentrées supplémentaires de cotisations sociales la balance finale serait équilibrée elle aussi (p. 214 – 15, retrouvant des calculs effectués par P. Artus en 1993).

Ce qui est espéré est une création massive d'emplois, entre 1,5 et 2 millions. Elle ne suffirait pas à résorber le chômage mais devrait être articulée à d'autres politiques volontaristes de lutte contre le chômage, notamment le chômage de longue durée (cf. les propositions d'ATD quart-Monde, et celles de la FNARS et d'Emmaus dans ce débat, qui appellent à développer une politique intensive de création d'emplois dédiés).

Cette démarche est très intéressante, à plusieurs titres :

Tout d'abord, la prise au sérieux des contraintes de la croissance ralentie et de la nécessité de changer de régime de production (écologie, consommation, finance). Les auteurs osent la dénonciation frontale du tabou du partage du travail, et travaillent dans la perspective d'une solution simple et massive.

La démarche est réaliste et démultipliée : en son cœur, il y a le souci de s'adapter à de multiples besoins et configurations en proposant les « 4 jours à la carte », qui ouvrent sur une

série de processus négociés explorant de multiples pistes, adaptées à différentes catégories professionnelles : passer à 4 jours sur 5 pour la plupart des salariés, ou encore un week-end de 4 jours toutes les deux semaines, alternance de semaines de 3 jours et de semaines de 5 jours, rester à 5 jours pendant 5 mois et prendre 1 mois de vacances, etc. Ce qui apparaît à la fois comme un gage d'opérationnalité et un pluralisme bienvenu : il ne s'agit pas de « mettre tout le monde à 32 heures » d'un coup de sifflet mais de lancer un processus d'interactions négociées.

Cette orientation rejoint une série de préoccupations complémentaires : la priorité donnée au dialogue social à tous les niveaux, la critique du jacobinisme, l'attention portée en complément aux politiques intensive de formation, l'attention portée aux PME (qui pourraient recevoir l'aide de Groupements d'Employeurs (p. 182). On a vu plus haut qu'en complément du passage aux 32 heures, qui de toutes manières ne résorberaient pas le chômage, est suggérée une politique volontariste de lutte contre le chômage de longue durée.

On soulignera enfin le caractère « synthétique » de la solution proposée, qui ne nie pas les contraintes de coût – compétitivité mais cherche à les intégrer (p. 205) : on ferait d'une pierre quatre coups, avec une baisse du temps de travail, couplée à une baisse des cotisations sociales, à un accroissement (négocié) de la flexibilité interne et un élargissement de l'accès à la formation. Le levier ainsi conçu intègre ainsi plusieurs préconisations séparées qui ont chacune leur zone de validité. La proposition rejoint une des exigences posées par J. Freyssinet : faire se rejoindre des débats et des outils disjoints.

Les auteurs ont de surcroît beaucoup réfléchi sur la faisabilité concrète de cette proposition. Ils s'appuient sur une série importante d'expériences concrètes d'entreprises passées aux 32 heures pour montrer que c'est économiquement possible durablement.

En ce qui concerne le dialogue social, ils se demandent à quelles conditions le passage généralisé aux 32 heures pourra se mettre en route, par-delà même les obstacles qui sont venus des conflits et tabous issus de l'expérience des 35 heures. Les négociations doivent porter notamment sur l'organisation du travail et apprécier finement les besoins et opportunités de chaque situation, y compris selon les catégories professionnelles. Il y faudra, disent les auteurs, un « nouveau contrat social » et éventuellement un référendum.

Une interrogation supplémentaire importante, abordée par les auteurs, se trouve dans le décalage entre les résultats concrets des 35 heures (4 heures de baisse aboutissant à 350000 emplois supplémentaires) et celui attendu des 32 heures (3 heures de baisse aboutissement à 1,5 voire 2 millions d'emplois). Les auteurs ne se dérobent pas face à ce décalage, et c'est un point très fort de leur argumentaire. Ils y répondent (p. 226 et suivantes) en insistant sur l'ensemble des difficultés et minorations qui ont affecté la mise en œuvre des 35 heures : baisses pas généralisées à toutes les entreprises, d'ampleur bien moindre que prévu, et rapidement contrées par d'autres mesures.

Mais ceci n'est sans doute qu'une face de la médaille. Le lecteur peut s'interroger plus avant sur l'ampleur des déperditions possibles, actuelles et futures concernant l'adoption et l'effet des 32 heures. La possibilité d'effets d'aubaine est mentionnée et très brièvement discutée,

par exemple p. 209, mais tout de suite minimisée, sans doute à raison car les exonérations sont conditionnées à une baisse du temps de travail assortie des embauches correspondantes. Quid cependant des entreprises qui refusent le dispositif, ou de celles qui l'acceptent mais font face ensuite à d'importantes fluctuations de leur activité ? Quid des délais de formation et d'adaptation ? Quid des personnes occupant deux emplois à 32 heures ? Cette interrogation conduit à penser que les effets que l'on peut attendre du passage général aux 32 heures seraient nettement moindres qu'une traduction directe de 10% de baisse de temps de travail en augmentation de 10% d'effectifs, telle qu'elle est posée par les auteurs. Toutefois, même si les effets de cette proposition étaient réduits de moitié, ceci n'en diminue pas l'intérêt dans le contexte actuel : elle a le mérite de poser les bases d'une solution « win-win » massive attaquant le chômage frontalement.

La nature de la démarche proposée s'éclaire dans la discussion menée par les auteurs sur un éventuel prolongement : passer ensuite, si besoin, à la semaine de 3 jours ? Leurs conclusions sont simples et radicales : ils ne le jugent pas souhaitable (p. 230). Leur perspective est donc celle d'une intervention en une fois, visant à installer (suite, on l'a vu, à nouveau contrat social voire référendum) une très importante correction de trajectoire du capitalisme allant vers davantage de solidarité et d'égalité, via des blocages salariaux durables et un subventionnement public.

Vers une RTT tout au long de la vie

Regardons plus attentivement les différentes versions des « 4 jours à la carte » : 4 jours sur 5, 1 semaine libre sur 5, 1 année sabbatique tous les 5 ans, alternance de semaines de 3 jours et de semaines de 5 jours, 1 mois sur 5, 4 jours sur 7, 4 jours sur 5,5 et 4 jours sur 6, un week-end de 4 jours toutes les deux semaines... Elles peuvent correspondre d'une part à des travailleurs différents dans des situations différentes, mais aussi d'autre part, aux mêmes travailleurs à des étapes différentes de leur parcours professionnel (entreprises différentes, postes différents, besoins parentaux ou autres...). Les auteurs appellent à des négociations à tous les niveaux sur ce point clé, qui met en cause à la fois l'organisation du travail et les choix de vie de chacun(e).

Approfondissons cette dimension dynamique : on voit apparaître un partage du travail tout au long de la vie, permettant aussi de prendre une série de mobilités, ou de congés, parentaux, de formation, ou sabbatiques. Cette articulation avec les différentes sphères de l'activité (professionnelle, mais aussi familiale, bénévole, de formation...) donnant des leviers pour les rééquilibrer / recomposer est explicitée p. 225 dans le livre. Ceci déboucherait directement sur les propositions en termes de Marchés Transitionnels du Travail (MTT), cf. la contribution de B. Gazier faite en avril dernier à l'occasion du débat sur le statut de l'actif (B. Gazier 2016, op. cit.).

Rappelons que les propositions en termes de MTT se sont construites à partir de 1995, d'emblée au niveau européen, dans la filiation des travaux de G. Rehn sur le « modèle suédois ». Ils cherchent à étendre à toutes les catégories d'actifs les possibilités de carrière et

d'évolution qui caractérisent les situations d'emploi salarié au sein des « marchés internes ». La norme souhaitable et soutenable du temps de travail hebdomadaire a été depuis longtemps posée à 32 heures pour les adultes, dans les travaux menés par G. Schmid et d'autres dans le cadre des MTT, mais elle est posée comme souple et évolutive en fonction des âges et des besoins de carrière. Le point d'ancrage majeur des propositions et des négociations ne peut donc pas être le temps de travail, mais plutôt l'instauration d'une « assurance emploi généralisée » (B. Gazier 2016, op. cit.). Il s'agit d'un double élargissement de celle-ci : des publics couverts, qui incluent les indépendants et les précaires (sur la base de cotisations réduites) et des situations ouvrant droit à services et ressources, l'assurance devant mieux couvrir par exemple les risques d'obsolescence des compétences. Il en résulte des préconisations concernant l'assurance-chômage classique, qui doit être confortée² : elle doit être généralisée, généreuse, courte en temps normal pour s'articuler avec d'autres dispositifs des politiques actives de l'emploi, ce qui est fort loin de la situation actuelle en France. Ceci suppose trois modalités principales de mise en œuvre.

- a. Tout d'abord, une articulation systématique avec l'ensemble des mesures et institutions des « politiques actives de l'emploi », de manière à ce que les demandeurs d'emploi puissent être continûment soutenus dans leurs activités, instaurant une perspective d'équilibre haut de droits et de devoirs. Un exemple de bonne articulation est fourni par les « fondations de travail » autrichiennes, qui ont été développées en deux temps depuis les années 1980 (Borghouts van de Pas 2012). Elles ont d'abord consisté à mettre sur pied des cellules de reclassement durables permettant, dans des contextes de restructuration, à des volontaires de s'engager dans une mobilité intensément préparée. Elles se sont ensuite élargies à l'insertion des personnes n'ayant pu bénéficier de l'apprentissage, et leur ont proposé des formations pouvant aller jusqu'à trois années.
- b. Ensuite, des initiatives, soigneusement ciblées, de la part des pouvoirs publics en tant qu'employeur en dernier recours pour les chômeurs de longue ou très longue durée. Nous retrouvons ici les préconisations de la FNARS et d'Emmaus.
- c. On retrouve alors le partage du travail. Les démarches a et b ne seront crédibles et efficaces que si l'on s'engage dans la mise sous tension (non inflationniste !) du système entier de l'emploi, actuellement enlisé dans le sous-emploi : Dans le contexte de croissance ralentie dans lequel nous nous trouvons, il est nécessaire d'enclencher un processus de partage du travail tout au long de la vie à la fois respectueux des besoins des entreprises, flexible et négocié. On peut penser notamment aux mesures de « job rotation » à la Danoise, qui combinent le départ en congé formation de salariés des TPE – PME et leur remplacement par des chômeurs préalablement formés aux postes laissés temporairement vacants. Au terme du congé (disons de 6 mois), les personnes parties en formation reprennent

² Il serait intéressant de débattre dans cette perspective de la signification d'une des modalités de la proposition faite par P. Larrouturou et D. Méda : l'exonération pérenne des cotisations Unédic pour les entreprises passant aux 32 heures et embauchant 10% de salariés en plus. N'est-ce pas là une forme extrême de bonus-malus, supprimant de facto l'implication des firmes dans la gestion de l'assurance-chômage ? Il faudrait aborder de manière plus systématique une interrogation sur les institutions souhaitables sur le marché du travail. Pour quelques jalons en ce sens, voir B. Gazier (2016b).

leur poste, et on a pu constater dans l'expérience danoise que dans la moitié des cas les remplaçants restent en place : soit parce qu'une autre personne est partie à son tour en congé, ou que l'entreprise a eu un départ à la retraite avec besoin de remplacement, soit encore parce que l'entreprise a accru son activité et a besoin d'un collaborateur supplémentaire. Les remplaçants non conservés par l'entreprise retournent évidemment à la recherche d'emploi, mais avec deux avantages au regard de la situation avant leur remplacement : d'une part ils peuvent se prévaloir d'une expérience professionnelle, et d'autre part le marché du travail a été en quelque sorte « purgé » d'une partie de son offre excédentaire et il devient plus ouvert (Auer et Gazier 2007).

En somme, la démarche vise à construire une employabilité collective, c'est-à-dire la capacité pour une collectivité/région de tenir sa place et développer ses activités durablement dans la division mondiale du travail.

Cette deuxième série de propositions vise à doter le marché du travail de fonctionnalités dont il ne dispose pas, ou pas suffisamment.

Envisageant d'emblée en dynamique le partage du travail, on prend appui sur les transformations actuelles du marché du travail et de l'organisation du travail tout en cherchant à modifier le rapport de force en faveur des travailleurs. On intègre et met au premier plan les possibilités / événements de changement de carrière ou de poste tout comme l'évolution séquentielle des besoins domestiques et des aspirations professionnelles. Rappelons que les MTT ne se limitent pas aux mouvements sur le marché du travail : leurs promoteurs considèrent que de multiples « transitions » prennent au place au sein des firmes et les MTT donnent des principes pour les organiser.

Il est désormais visible, même si le nombre des indépendants n'augmente que peu (la fin du déclin des emplois agricoles masquant l'essor des emplois de services sophistiqués) que l'on ne doit pas se limiter aux travailleurs salariés et qu'il faut intégrer les indépendants, d'abord pour eux-mêmes et ensuite parce que deviennent fréquentes des carrières complexes alternant ou juxtaposant les positions de salarié et d'indépendant (Gazier et al 2016).

Les interventions prônées sont plus sélectives, diversifiées et évolutives car leur point d'entrée principal n'est pas la durée du travail salarié en général mais la gestion systématique³ et négociée des transitions – positions. On prend appui sur la socialisation du marché du travail : prenant en compte non seulement les interventions publiques mais aussi celles des multiples tiers, marchands, non marchands, efficaces ou non, désirables ou non (cf. Uber) qu'il reste à structurer et évaluer. Les MTT peuvent ainsi s'adapter à différentes situations du marché du travail. Reprenons ici les mesures de « job rotation » à la Danoise. Le système a connu une évolution dans le temps en deux étapes. Mis en place en 1995 dans un contexte de chômage élevé (10%), il a connu un vif succès, à tel point que le retour de la croissance à cette époque a fait naître un risque de pénurie de main-d'œuvre, corrigé par le gouvernement et les

³ Systématique veut dire non pas que l'on traite de tout en même temps, mais que l'on prend en compte les interactions entre les différents segments du marché du travail, par exemple on ne doit pas tenter de traiter séparément les problèmes des travailleurs « seniors »

partenaires sociaux danois en réduisant le niveau d'indemnisation des congés en 1997. Comme vers 2000 le pays était retourné vers un niveau de chômage de 5%, les représentants des entreprises ont demandé la suppression du dispositif en soulignant les contraintes qu'il induisait. Il a été repris, sous une forme plus restreinte ciblant uniquement les PME – TPE, à partir de 2012. Cette expérience montre ainsi un dispositif que l'on peut mobiliser puis réduire et suspendre de manière concertée.

La perspective des MTT complète ainsi les exigences du « cahier des charges » énoncé par Jacques Freyssinet (cf. supra) : elle prend en compte l'ensemble des actifs et des formes de travail et d'emploi et elle propose des outils qui peuvent s'ajuster en fonction des situations et notamment de la conjoncture.

Il y a donc une complémentarité / convergence forte entre les deux approches, qu'il faut approfondir et développer.

D'un côté un processus unitaire même s'il est concrètement décliné selon les besoins et opportunités locales ; de l'autre un processus plus diversifié et évolutif appuyé sur les mutations actuelles du marché du travail : en combinant les deux processus on prendrait ainsi en compte à la fois la gestion des tendances longues des transformations du travail et de l'emploi, et celle des fluctuations cycliques de l'activité économique.

D'un côté comme de l'autre, on n'a pas la prétention de régler les problèmes du chômage d'un seul coup : on propose d'articuler des dispositions en faveur des travailleurs qualifiés et d'autres, volontaristes, en faveur des travailleurs moins qualifiés et en difficulté, cf. la contribution de la FNARS et d'Emmaus dans ce débat.

D'un côté comme de l'autre, on n'entend pas minimiser l'importance des politiques macroéconomiques prudentes visant à stabiliser l'activité et entretenir la compétitivité, y compris et au premier chef la compétitivité - coût. Mais il faut remarquer que ces leviers, certes indispensables, ne semblent plus guère capables de créer des marges de manœuvre à court et moyen terme, ce qui condamne les chômeurs à l'attente indéfinie d'une amélioration de la croissance. Et si celle-ci arrivait enfin, ses effets ne pourraient qu'être lents, trop lents pour résorber rapidement la masse de chômeurs accumulés.

RTT et structuration des « transitions » s'avèrent aussi complémentaires en ce qui concerne la stratégie : frontale et subordonnée à un nouveau contrat social et/ou un référendum d'un côté, ou de l'autre appelant aussi à un nouveau contrat social, mais prévoyant en même temps des démarches plus incrémentales et appuyées sur des développements partiels en cours, par exemple les embryons du projet actuel de Compte personnel d'activité et les projets d'action régionale / européenne dans le domaine de la formation continue.

Parmi les points à approfondir, l'objet, le degré et la nature de la centralisation / décentralisation des négociations collectives à mettre en route. Des deux côtés, il convient d'être au plus près des besoins du terrain. Une vraie décentralisation suppose des transferts systématiques, afin de ne pas laisser les régions ou les communautés riches organiser des

transitions bien dotées pendant que les régions ou les communautés pauvres ne pourraient organiser que des transitions moins bien dotées. On peut penser notamment à renforcer le processus de décentralisation régionale quadripartite en cours, et au-delà des budgets de la formation tout au long de la vie, confier aux régions la mise en œuvre des ressources des politiques publiques de l'emploi.

Ce ne sont là que quelques-unes des questions à expertiser et à débattre dans ce cadre.

Dans une situation de croissance faible ou nulle, la piste du partage du travail tout au long de la vie vaut d'être explorée, faute de quoi ce sera bien un partage qui prévaudra : un partage de facto, inégalitaire, condamnant les un(e)s à de longues périodes de non travail, d'autres à la précarité et d'autres enfin à la surcharge d'un emploi du temps saturé. Les outils et les pratiques existent déjà pour la plupart, ils sont déjà mis en œuvre, souvent de manière incohérente et hésitante. Faut-il rester enlisé ?

Références

Auer P. et Gazier B. 2007, *L'introuvable sécurité de l'emploi*, Flammarion.

Borghouts – van de Pas I. 2012, *Securing job-to-job transitions in the labour market*, Wolf Publishers, Nimègue.

FNARS et Emmaüs 2016, « France Stratégie 2017 – 2027. Un emploi décent pour tous : 4 besoins », *Note pour France Stratégie*, juillet.

Freyssinet J. 2016, « Quels leviers pour l'emploi ? Débattre du partage du temps de travail tout au long de la vie pour toute la population d'âge actif » *Note pour France Stratégie*, août.

Gazier B. 2016, « De la fragmentation du travail et de l'emploi à leur recomposition systématique et négociée », *Note pour France Stratégie*, avril.

Gazier B. 2016b, "Labour market institutions", in Chatani K. et Islami I. (eds) *Employment targeting. Macroeconomic and sectoral approaches*, ILO, Employment Policy Department, p. 213 – 234.

Gazier B., Picart C. et Minni C. 2016, *La diversité des formes d'emploi*, rapport CNIS, juin

Larroutourou P. et Méda D. 2016, *Einstein avait raison. Il faut réduire le temps de travail*, Editions de l'Atelier, Juin.