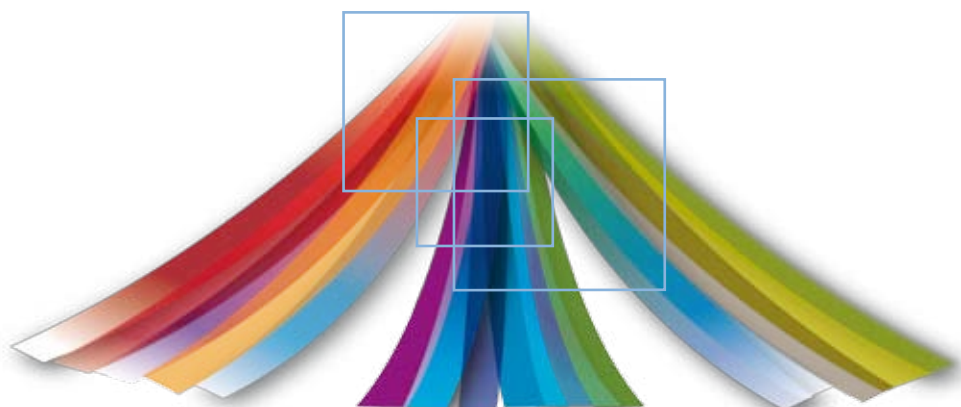


NOTES DE SYNTHÈSE DU PACTE MONDIAL POUR L'EMPLOI



Organisation
internationale
du Travail



PARTAGE DU TRAVAIL : L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL COMME STRATÉGIE DE PROTECTION DE L'EMPLOI

1. Résumé

Les aménagements du temps de travail constituent un outil important pour limiter ou éviter les pertes d'emplois et aider les entreprises à conserver leur main d'œuvre jusqu'à la reprise de la demande. L'une de ces approches est le partage du travail¹ : une réduction de l'horaire de travail vise à distribuer un volume de travail réduit parmi un nombre identique (ou similaire) de travailleurs, afin d'éviter les licenciements. Lorsque les politiques de partage du travail sont correctement conçues et mises en place, le résultat est bénéfique pour tous les acteurs : les travailleurs, les entreprises et les pouvoirs publics.

De nombreux programmes actuels de partage du travail dans les pays développés ont été revus et étendus pendant la crise. En outre, plusieurs pays à revenu moyen ont également mis au point et déployé des formes basiques de partage du travail. La contrainte la plus importante quant au recours à de tels types de mesures de partage du travail est la nécessité de viser des entreprises confrontées à des reculs temporaires de la demande. Le ciblage le plus susceptible d'être fructueux consiste à limiter dans le temps la subvention au partage du travail afin que cette subvention ne bloque pas les aménagements structurels inévitables.

Les crises précédentes ont démontré que les programmes de partage du travail ont contribué à éviter les licenciements. Il ressort des premières indications relatives à la crise actuelle que les mesures de partage du travail ont permis d'éviter des licenciements en Allemagne et certains autres pays. Le partage du travail est davantage susceptible d'être bénéfique pour tous lorsque : les pouvoirs publics jouent un rôle actif dans sa promotion, les programmes sont négociés et mis en place dans le cadre du dialogue social et de la négociation collective, des suppléments de salaire (par ex. des allocations de chômage partiel) sont versés afin de compenser les revenus réduits des travailleurs, les mesures sont générales, visant les travailleurs permanents et temporaires, et les dirigeants procèdent aux changements nécessaires de l'environnement de travail, comme la réingénierie des processus de travail et l'accompagnement formatif.

¹ Ce type de partage du travail est également appelé "travail de courte durée" et chômage "partiel" ou "technique".

2. Description des enjeux politiques

Préserver les emplois pendant une récession

Le partage du travail est une réduction du temps de travail destinée à répartir un volume de travail réduit parmi un nombre identique (ou similaire) de travailleurs afin d'évi-

ter les licenciements; parfois, il est considéré une mesure visant à la création de nouveaux emplois (voir Messenger, 2009). Ce temps de travail réduit peut prendre plusieurs formes, la plus courante étant une semaine de travail plus courte (par exemple une semaine de trois ou quatre jours de

La série des notes de synthèse du Pacte mondial pour l'emploi est destinée à informer les lecteurs de la pertinence des domaines techniques d'action de l'OIT pour faire face aux récessions économiques et participer à une reprise économique durable. Chaque note invite le lecteur à prendre contact avec l'OIT pour des informations et un soutien complémentaires.

D'autres notes sont disponibles à l'adresse <http://www.ilo.org/jobspact>



travail plutôt que la semaine de cinq jours plus traditionnelle), mais également un horaire quotidien réduit, voire une fermeture temporaire d'usine pendant une période de plusieurs semaines ou mois. Le concept de partage du travail plonge ses racines dans la Grande dépression, et transparaît dans l'esprit de la Convention des quarante heures (n°47) de 1935, adoptée au plus fort de la Dépression, qui établissait le principe de la semaine de quarante heures et arguait qu'il était "indispensable de tenter un effort afin de réduire le plus possible la durée du travail dans toutes les catégories d'emplois" (Préambule).

Dans le contexte de la crise économique mondiale et de la crise de l'emploi subséquente, il y a un vif intérêt pour le partage du travail en tant qu'outil de la politique du travail destiné à préserver les emplois existants. Grâce aux programmes nationaux de partage du travail, les entreprises profitent des mesures lorsqu'elles s'abstiennent de recourir aux licenciements et "partagent" plutôt la moindre quantité de travail disponible en réduisant les horaires de tous les travailleurs ou de tous les membres d'une unité de production. La réduction du temps de travail dans le cadre du partage du travail va souvent de pair (mais pas toujours) avec une réduction généralement proportionnelle du salaire du travailleur (bien que ce ne soit pas toujours le cas). Cette

contrainte peut être allégée par des compléments de salaire publics, souvent versés sous la forme d'une allocation de chômage partiel, bien qu'elle puisse également être financée par le budget général de l'Etat. Il convient de ne pas confondre le partage du travail avec le partage de la fonction, qui renvoie à une disposition volontaire par laquelle deux personnes assument la responsabilité conjointe d'une fonction à temps plein ; une forme courante de partage de fonction, par exemple, est la division d'un emploi à temps plein en deux emplois à mi-temps. Le partage du travail et l'indemnisation du chômage partiel sont des mesures de politique suggérées par le Pacte mondial pour l'emploi, adopté par la Conférence internationale du travail de l'OIT en juin 2009, afin de limiter ou d'éviter les pertes d'emplois et d'aider les entreprises à conserver leurs effectifs (OIT, 2009, section III, point 11.4). De même, divers organes de l'Union européenne ont avancé le recours temporaire à des aménagements "de travail réduit" pouvait être considéré l'une des mesures permettant de gérer l'impact de la crise mondiale de l'emploi et de préserver l'emploi, notamment si elle s'accompagne d'une aide financière pour compenser la perte de revenus des travailleurs et de mesures de formation (voir, par exemple, Commission européenne, 2009 ; Conseil de l'Union européenne, 2009).

3. Options politiques pour relever ces défis

Le partage du travail est une mesure conçue pour partager les désagréments d'une situation économique difficile – non seulement entre les travailleurs, mais aussi entre les travailleurs, les employeurs et les pouvoirs publics. Si les politiques de partage du travail sont bien conçues, le résultat est bénéfique pour tous : les travailleurs conservent leur emploi et peuvent même préparer l'avenir, les entreprises ne survivent pas seulement à la crise mais se repositionnent aussi pour se développer lorsque la croissance sera revenue, le coût des prestations sociales est minimisé et, finalement, l'exclusion sociale est réduite, ce qui profite aux pouvoirs publics et à la société dans son ensemble. Le partage du travail n'aide pas seulement à éviter les licenciements massifs, il permet également aux entreprises de conserver leurs effectifs et donc de réduire les frais de licenciement et de (ré) embauche, de laisser fonctionner les usines et de dynamiser le moral du personnel pendant des périodes difficiles.

Pour l'essentiel, cinq éléments peuvent être intégrés dans les politiques et programmes conçus pour éviter les licenciements, mais tous ne doivent pas forcément être présents dans chaque programme de partage du travail (voir Messenger, 2009). Ces cinq éléments essentiels sont les suivants :

- la réduction du temps de travail pour tous les travailleurs d'une entreprise ou d'une unité de production spécifique d'une entreprise, plutôt que des licenciements ;
- une réduction (prorata) correspondante des salaires (salaires totaux) ;
- le versement de revenus supplémentaires aux travailleurs touchés par les effets tampons de la réduction temporaire de leurs revenus ;



- la fixation d'une limite dans le temps à la période de partage du travail (afin de garantir que le programme reste bien une mesure temporaire en réponse à la crise économique);
- la création de liens entre les programmes de partage du travail et les activités de formation/recyclage.

Outre ces éléments, associer les organisations de travailleurs et d'employeurs à la conception et à la mise en place de programmes de partage du travail soutenus par les autorités publiques est une démarche courante qui peut accroître les chances de succès.

Certaines expériences locales

Des programmes de partage du travail avaient déjà été mis en place dans plusieurs pays industrialisés avant que la crise économique mondiale n'éclate, notamment en Autriche, au Canada, en Belgique, en France, en Allemagne, en Suisse et aux Pays-Bas, tout comme des programmes plus modestes dans certains états des États-Unis. Le programme fédéral allemand de partage du travail, appelé Kurzarbeit, était de loin le programme le plus important du monde pendant la crise. À l'apogée de la crise à la mi-1992², il a concerné environ 64.000 entreprises et 1,5 million de travailleurs (Crimmann, Wiessner et Bellmann, 2010). Nombre de programmes de partage du travail ont été revus et étendus au cours de la crise. En France, par exemple, le programme de chômage partiel a relevé la limite supérieure des heures de travail non rémunérées visée par l'allocation contractuelle de chômage de 600 à 800 heures par an, et jusqu'à 1.000 heures pour les entreprises de secteurs particulièrement fragilisés comme le textile, l'habillement et l'automobile. (Pour plus d'informations au sujet des programmes de partage du travail dans les pays industrialisés, voir Messenger, 2009).

Préserver l'emploi pendant la crise mondiale a également été une priorité essentielle dans de nombreux pays à revenu moyen qui ont été particulièrement touchés par des pertes d'emplois dans l'économie officielle, souvent dans des industries orientées vers l'exportation ou les biens de consommation. En conséquence, plusieurs de ces pays ont agi en 2009, négociant et mettant en place certaines formes basiques de partage du travail ou autres aménagements du temps de travail – souvent (mais pas toujours) en relation avec la formation. Parmi ces pays, l'Argentine, le Chili, le Mexique et l'Uruguay en Amérique latine; la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, la Pologne, la Hongrie, la Roumanie, la Serbie (au niveau de l'entreprise seulement), la Slovaquie, la Slovénie et la Turquie en Europe de l'Est,

ainsi que l'Afrique du Sud. Malgré les différences entre les mesures de partage du travail dans ces pays, certains principes n'en demeurent pas moins. Une des similitudes importantes est que le développement et la mise en place des programmes de partage du travail dans les deux zones ont toujours été faits au niveau national. Autre similitude: de nombreux pays ont se sont clairement efforcés d'étendre le bénéfice des programmes d'allocation de chômage ou d'élargir leur couverture aux travailleurs à horaire réduit; certains pays, par exemple, ont étendu l'application, l'éligibilité et la couverture de l'indemnisation du chômage partiel (pour plus d'informations concernant les mesures de partage du travail dans les pays à revenu moyen, voir Messenger et Rodriguez, 2010)

Arbitrages et contraintes

Une caractéristique distinctive de ce type d'outil est sa nature anticyclique. Alors qu'en général il est disponible à toutes les phases du cycle économique, cet outil est beaucoup plus largement utilisé pendant les récessions, afin de contribuer à amortir toute augmentation immédiate du chômage. On reproche parfois à ces plans de partage du travail de différer dans de nombreux cas des licenciements qui s'avèreront inévitables à l'avenir et de se transformer ainsi en un "gaspillage" de ressources. Bien qu'il n'existe que peu d'estimations des pertes d'emplois une fois que les travailleurs ont quitté le programme, on estime au Canada qu'au début des années 1990 la moitié des travailleurs dont les emplois avaient été sauvés grâce au programme avaient finalement été licenciés (DRHC, 2004). Cette situation pourrait mettre en doute le bien-fondé du programme lorsque les opportunités de travail se font rares en temps de crise, mais la préservation des emplois existants n'est pas le seul avantage: le chômage est différé jusqu'au moment de la reprise économique, réduisant ainsi la probabilité que les travailleurs aillent gonfler les files de chômeurs. Une autre objection entendue est que de tels programmes peuvent maintenir sous "respiration artificielle" des entreprises sans perspectives économiques durables et ainsi entraver inutilement le cycle normal de création et de disparition des entreprises. C'est pourquoi les programmes de partage de travail devraient viser les entreprises qui connaissent des problèmes temporaires en raison d'une récession cyclique, plutôt que celles confrontées à des ajustements économiques structurels. Mais cette distinction peut être difficile à établir dans la pratique.

² Several other working time adjustment measures were also widely used in Germany during the crisis, for example working time accounts and establishment-level agreements.



Il existe plusieurs approches pour essayer d'orienter les mesures de partage de travail vers les entreprises qui connaissent des problèmes en raison du cycle des affaires. L'une d'elles est une exigence explicite de conserver après la période de subvention les emplois qui ont bénéficié d'une aide du programme. Une autre stratégie est l'obligation faite aux entreprises de rembourser tout ou partie des subventions si l'employé est licencié après la fin du programme. Un exemple de cette obligation est le plan de "chômage à temps partiel" des Pays-Bas (le Deeltijd WW), qui exige des entreprises le remboursement de la moitié de l'indemnisation de chômage partiel versée si les travailleurs sont licenciés dans les trois mois qui suivent leur participation au programme (OCDE, 2009).

Pourtant, l'approche ciblée qui semble s'avérer la plus efficace consiste à poser des limites dans le temps aux subventions de partage du travail, afin d'éviter que les programmes n'empêchent les ajustements structurels inévitables. De telles limites dans le temps garantissent que le programme de partage du travail est effectivement une mesure temporaire en réponse à la crise économique ou une possibilité d'introduire des changements convenus, et non une réduction permanente du temps de travail et des salaires. Le caractère limitatif de ces mesures permet de réduire la perte sèche (c.-à-d. les subventions publiques à des entreprises qui n'auraient pas procédé à des licenciements). Cette approche restreint également les effets de délocalisation potentielle qui pourraient être induits par le partage du travail, essentiellement le débauchage à cause des subventions publiques auprès de jeunes entreprises et industries émergentes par d'autres inefficaces.

Efficacité, coûts et avantages

Les périodes de récession précédentes prouvent à suffisance que les programmes de partage du travail peuvent empêcher les licenciements (voir, par exemple, Messenger, 2009). Quelques indices semblent indiquer également que de tels programmes ne peuvent pas toujours éviter les départs à long terme, mais qu'ils ne font que reporter simplement les licenciements en temps de difficultés économiques graves (voir, par exemple, Calavrezo, Duhautois et Walkowiak, 2009). Même cette dernière conséquence peut s'avérer positive si la mesure de partage du travail est associée à de la formation et si la période de partage du travail est mise à profit pour préparer les travailleurs à migrer vers de nouvelles fonctions lorsque l'économie se rétablira.

Les informations sur les effets du partage du travail/travail de courte durée depuis le début de la crise économique mondiale sont limitées, en grande partie parce que de nombreux programmes et mesures de partage du travail sont relativement récents — à tout le moins dans leur forme actuelle. Nonobstant, certaines études très récentes, axées spécifiquement sur les effets des programmes de partage du travail sur le maintien de l'emploi, ont conclu que ces programmes diminuent en réalité le nombre de licenciements en augmentant les réductions d'horaire par travailleur (Arpaia, et al., 2010; Crimmann, Wiessner et Bellmann, 2010; OCDE, 2010). Pour citer l'une des principales conclusions du rapport de l'OCDE: "Les résultats démontrent que les programmes de travail de courte durée ont contribué à préserver les emplois permanents pendant la récession économique, tout en accentuant également les réductions moyennes d'horaire chez les travailleurs permanents" (p. 68).

4. Conclusions et recommandations

Dans le contexte de la crise économique mondiale et de la crise de l'emploi, des pays qui avaient déjà mis en place des programmes de partage du travail avant la crise ont bénéficié d'avantages considérables par rapport à ceux qui ont été contraints d'élaborer et mettre en œuvre de nouvelles mesures pendant la crise pour en contrer les graves conséquences sur le marché du travail. En réalité, les pays qui faisaient appel à des programmes de partage du travail avant la crise ont été en mesure d'exploiter leurs avantages pour minimiser les effets de la récession sur l'emploi, grâce à des modifications spécifiques qui les ont étendus et adap-

tés à l'état de leurs économies et de leurs marchés du travail. Les programmes entièrement neufs semblent avoir été moins performants (voir, par exemple, OCDE 2010). Ainsi, même si l'économie semble se rétablir, il est judicieux pour les pays qui n'ont pas encore de programmes de partage du travail de les développer et de les mettre en place en guise de préparation au prochain ralentissement de l'économie. De même, les pays qui ont récemment mis en place de tels programmes devraient les évaluer attentivement et y apporter maintenant les ajustements nécessaires pour qu'ils fonctionnent aussi efficacement que possible à l'avenir.



Lors de l'élaboration de nouveaux plans de partage du travail, ou de l'actualisation des plans actuels, il est important de garder à l'esprit que les politiques et programmes de partage du travail sont plus susceptibles d'être bénéfiques pour les travailleurs, les employeurs et les pouvoirs publics lorsque :

- les pouvoirs publics jouent un rôle actif dans la promotion du partage du travail ;
- les programmes de partage du travail sont négociés et mis en place dans le cadre du dialogue social au niveau national et grâce à la négociation collective dans une branche de l'industrie et dans des entreprises spécifiques ;
- des suppléments de salaire (par ex. des allocations de chômage partiel) sont versés afin de compenser partiellement la réduction des revenus des travailleurs ;
- les plans de partage du travail sont généraux, visant les travailleurs permanents et temporaires ;
- les dirigeants procèdent aux changements nécessaires de l'environnement de travail afin de rendre le partage du travail rentable, notamment par la réingénierie des processus de travail et l'accompagnement formatif.

5. Lectures et ressources complémentaires

- Arpaia, A. ; Curci, N. ; Meyermans, E. ; Peschner, J. ; Pierini, F. 2010. *Short-Time Working Arrangements as response to Cyclical Fluctuations. European Economy Occasional Papers No. 64.* (Bruxelles, Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières et Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances).
- Calavrezo, Oana ; Duhautois, Richard ; Walkowiak, Emmanuelle (2009) : "*Chômage partiel et licenciements économiques*", in *Connaissance d'emploi*, mars, No. 63.
- OIT. 2009. *Surmonter la crise : un Pacte mondial pour l'emploi.* Résolution adoptée par la 98^e session de la Conférence internationale du travail, Genève, 19 juin.
- OCDE. 2009. *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi.* (Paris, OCDE).
- OCDE. 2010. *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Sortir de la crise de l'emploi.* (Paris, OCDE).
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada (DRHC). 2004 : "*Évaluation du programme de Travail partagé - février 2004*", sur http://www.hrsdc.gc.ca/eng/publications_research/evaluation/2007/sp_ah_212_02_04e/page00.shtml
- Plusieurs publications récentes du BIT, dont : Messenger, J.C., "*Work sharing : A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*", TRAVAIL Policy Brief No. 1, June 2009 ; Messenger, J.C. and Rodríguez, S., "*New developments in work sharing in middle income countries*", TRAVAIL Policy Brief No. 2, février 2010 ; et Crimmann, A. ; Wiessner, F., and Bellmann, L. 2010. *The German Work-Sharing Scheme : An Instrument for the Crisis*, Conditions of Work and Employment Series No. 25.