

Partager le temps de travail

La semaine des 4 jours de travail + 1 jour de formation, élément-clé d'un futur projet interfédéral 2019-2024

Conclusions politiques du rapport de recherche commandité en Région bruxelloise

21 janvier 2019

Au-delà des formules magiques et des blocages des uns et des autres, une étude menée en Région de Bruxelles-Capitale démontre que le partage du temps de travail constitue une voie prometteuse mais qu'une Région ne peut pas agir seule, sans que le fédéral crée un cadre plus stable. Sans tabou idéologique hostile a priori, mais sans aucune intention de vendre une recette miracle, il est possible de dégager de manière pragmatique les conditions de réussite qui doivent être réunies pour en faire un outil performant de création d'emplois, parmi bien d'autres mesures à mobiliser dans la palette à la disposition des pouvoirs publics.

La promotion d'une semaine de 32 heures est, pour Didier Gosuin, un élément clé d'un ambitieux projet interfédéral à nouer par les coalitions qui se mettront en place après les élections de mai 2019. Le Ministre de l'Economie et de l'Emploi acte en effet que la réduction du chômage bruxellois, bien marquée ces dernières années, reste insuffisante pour créer des opportunités de travail de qualité et en nombre suffisant pour les personnes peu qualifiées. Celles-ci sont de plus en plus menacées par l'évolution du marché du travail, en particulier celle induite par la digitalisation de l'économie, qui n'offre de perspectives durables qu'aux personnes qualifiées. L'étude démontre qu'on peut non seulement créer des opportunités d'emploi pour les peu diplômés, mais renforcer leurs qualifications afin de leur permettre d'évoluer en phase avec le marché du travail.

* * *

1. Contexte. Pourquoi avoir lancé une recherche sur la semaine des quatre jours ?

La Région bruxelloise comme d'autres régions, compose depuis trente ans avec un chômage de masse structurel, source d'un malaise social latent. Résoudre ce problème avec quelques années de forte croissance économique a été la recette d'une génération de décideurs politiques. Cette croissance s'est pourtant faite de plus en plus hasardeuse et elle n'est jamais parvenue à créer une dynamique qui atteigne les moins qualifiés.

Par ailleurs, il n'est plus sérieusement possible de proposer une telle politique aujourd'hui. L'impact de la digitalisation de l'économie sur le marché du travail est une tendance qui s'affirme de plus en plus comme structurante. Ses conséquences s'ajoutent à celles issues de la division internationale du travail, héritée tant d'opportunités techniques que de choix de libéralisation des échanges commerciaux, une division défavorable au maintien d'activités économiques productives à faible valeur ajoutée dans nos pays. Agoria estime par exemple que 310 000 travailleurs et demandeurs d'emploi devront se reconverter d'ici 2030 pour trouver un nouvel emploi durable.¹ Cette digitalisation pose des défis particuliers pour les personnes peu qualifiées, qui n'ont pas seulement à se *reconvertir* mais à se *qualifier* pour les emplois de demain. L'heure n'est donc plus à penser que la seule croissance enrayera le chômage.

La recherche-action a étudié la faisabilité de promouvoir un modèle d'organisation de travail sous forme de semaine de travail de 32 heures (4 journées de 8 heures) pour les personnes

les moins qualifiées, avec maintien du revenu pour les travailleurs et financement public du coût des embauches compensatoires pour les employeurs.

L'Agence Bruxelles Propreté a été choisie comme étude de cas idéale étant donné la composition de son personnel (métiers en majorité demandant des qualifications de faible niveau) et la possibilité d'avoir accès à toutes les informations nécessaires, étant donné la tutelle exercée par les pouvoirs publics.

Trois autres études de cas (Auto 5, FemmA et Base Design) plus modestes complètent la recherche, qui comporte par ailleurs deux importantes parties : une analyse macro-économique sur les coûts et bénéfices de ce modèle d'organisation du travail, et une analyse juridique sur les possibilités pour la Région bruxelloise de promouvoir ce modèle de temps de travail.

La vision sous-jacente au lancement de cette recherche était la nécessité de tester la pertinence de ce modèle de travail dans le contexte bruxellois, marqué par un chômage structurel pour les demandeurs d'emploi peu qualifiés, et dans le contexte belge, marqué par un éclatement des compétences des entités fédérées en matière d'organisation du travail.

2. Résultats. Que conclut la recherche ?

L'étude de cas sur Bruxelles-Propreté conclut à la création possible de **305 emplois à Bruxelles-Propreté** par embauches compensatoires, en cas d'un passage à la semaine des 4 jours pour l'ensemble du personnel des services opérationnels, soit 2461 personnes.ⁱⁱ

Le **coût net annuel pour les pouvoirs publics est estimé à 13.000 €/emploi créé.**ⁱⁱⁱ (Le coût brut théorique par nouvel emploi créé est lui de 43.000 €). Chaque emploi créé par embauche compensatoire induit en effet des économies et des gains pour les pouvoirs publics via les économies d'assurance chômage, les rentrées accrues d'impôts des personnes physiques et l'augmentation des rentrées de cotisations sociales. C'est la différence entre le coût brut et le coût net. A noter que l'estimation ne tient compte ni du gain de qualité de vie des travailleurs concernés, gain fondamental qui n'est évidemment pas monétisé ; ni de la création indirecte d'emplois générée par la hausse de consommation liée à la hausse de revenus des personnes passant du chômage au travail.

Une généralisation de cette mesure aux 82.000 travailleurs bruxellois peu qualifiés induirait la création de 10.000 emplois par embauches compensatoires.^{iv} La mesure induirait une diminution de chômage plus réduite : 9000 chômeurs, dont 6600 demandeurs d'emploi bruxellois. Les chercheurs posent en effet des hypothèses prudentes, dont un important 'effet d'appel' de la mesure, qui inciterait de nouveaux travailleurs à (re)venir sur le marché de l'emploi alors qu'ils n'y sont pas aujourd'hui (12,5% des nouveaux emplois créés).^v

Le coût brut théorique si l'on voulait étendre le partage du temps de travail à tous les travailleurs peu qualifiés serait de 438 millions €, si les pouvoirs publics compensaient à 100% le coût employeur de la réduction du temps de travail. Cette généralisation est purement fictive. La philosophie du système réel qui pourrait être mis en place serait en effet de travailler :

- sur une base volontaire au niveau des employeurs qui s'engageraient dans un tel système ;
- sur un système qui inciterait les travailleurs peu qualifiés concernés à se former durant le temps libre dégagé, réduisant également le nombre d'intéressés.

L'intérêt de cette partie de l'exercice est cependant de **confirmer le potentiel de création d'emplois** par cette mesure, qui est très significatif, et bien plus large que les 300 embauches compensatoires estimées à Bruxelles-Propreté. Rien qu'en restant dans les métiers manuels du nettoyage, on peut citer les emplois des centres de tri, du nettoyage industriel ou du nettoyage des bâtiments. Le secteur des titres-services est un autre secteur où la mesure permettrait à un grand nombre de travailleuses d'évoluer vers ce qui serait alors considéré comme des prestations complètes, alors qu'elles sont aujourd'hui en grande partie à temps partiel.

La recherche vient également illustrer une série d'**enjeux opérationnels** liés à une transition vers un modèle de semaine de quatre jours. Le besoin d'une offre de formation continue professionnelle est très net, illustré notamment par les enjeux spécifiques de métiers qui demandent des qualifications plus exigeantes à acquérir, comme le cas des chauffeurs de camion dans le secteur du ramassage. La recherche rappelle que tout métier nécessite des qualifications, même dans des secteurs considérés comme composés de métiers peu qualifiés. Les enjeux organisationnels et logistiques, et le traitement de contrats atypiques d'une partie du personnel (ceux qui sont notamment déjà en temps partiel) sont deux autres enjeux qui démontrent l'illusion d'une réduction du temps de travail simpliste et linéaire.^{vi}

3. Conclusions politiques. La Région Bruxelloise va-t-elle appliquer la semaine des quatre jours ?

Non. La Région n'a malheureusement pas tous les leviers pour mettre en œuvre une ambitieuse politique de partage du temps de travail, malgré l'intérêt qu'une telle mesure aurait pour accélérer la réduction du chômage des bruxellois. **De puissants obstacles budgétaires et juridiques empêchent la Région de mener une telle politique :**

- 1. La répartition des compétences entre entités fédérées.** La Région n'a pas les compétences pour agir seule. Elle n'a aucune emprise sur une réduction de cotisations patronales ciblée sur les entreprises qui s'engageraient dans ce système. Les chercheurs concluent que sa marge de manœuvre pour inciter les entreprises privées à s'orienter dans cette direction est extrêmement faible. L'autorité fédérale, seule compétente pour modifier le droit du travail et compétente en matière de droit à la sécurité sociale, est jugée comme la plus à même à inciter les entreprises à réduire le temps de travail. Il faut en effet garantir le droit à la pension pour les travailleurs dont le temps serait réduit. Les chercheurs détaillent sur 90 pages les enjeux juridiques à considérer.
- 2. Obstacle budgétaire.** La Région ne peut couvrir le coût brut élevé de la mesure si ce sont le fédéral et les autres régions qui bénéficient des effets retours positifs de celle-ci. Car si la mesure a un coût *net* de 13.000 € par emploi créé, elle a un coût *brut* de 43.000 €/emploi. Dans le système hérité de la 6^{ième} réforme de l'Etat, la Région bruxelloise porterait en effet l'entièreté des coûts, tout en étant associée seulement de manière marginale aux effets-retours qui se situent au niveau fédéral (économies d'assurance chômage, rentrées accrues d'impôts des personnes physiques et augmentation rentrées de cotisations sociales). Les autres régions bénéficieraient également du système sans le financer, étant donné qu'une partie des embauches compensatoires créeraient des emplois pour des non-bruxellois (travailleurs navetteurs). En l'état, le système a donc un coût excessif pour la Région bruxelloise.

En d'autres mots, la complexité du système belge hérité de la 6^{ième} réforme de l'Etat ne permet pas à la Région ni d'investir dans une création d'emplois massive de manière sécurisée sur le plan juridique, ni de bénéficier du retour sur investissement de ses politiques. La seule possibilité théorique pour la Région est d'agir de manière restreinte sur

son administration et certains OIP, moyennant un intense programme de travail de modifications de ses réglementations et la couverture complète du coût brut.^{vii} Même dans ce cas, la Région n'est pas autonome : elle doit demander des autorisations au fédéral pour protéger les droits à la sécurité sociale des travailleurs concernés.

4. Proposition : un projet interfédéral autour du Partage du temps de travail

La conclusion politique à tirer du rapport de recherche sur la semaine de quatre jours est la **possibilité de nouer un projet interfédéral incluant le partage du temps de travail comme une mesure forte** de création d'emplois et de stimulation de la mobilité professionnelle des moins qualifiés. Le partage du temps de travail peut en effet être encouragé dans des entreprises volontaires, en ciblant la mesure sur les travailleurs les moins diplômés ou sur les travailleurs âgés dans des métiers pénibles, le tout sur la base d'une concertation interne permettant de s'adapter à chaque cas de figure.

Pour maximiser les effets-retours de la mesure, il est indispensable **d'inciter les travailleurs à se former durant leur temps de travail libéré**, au moins initialement. Une telle mesure répondrait à l'enjeu de qualification notamment posé par la digitalisation de l'économie. Pour cela, il est tout à fait envisageable de faire varier les compensations salariales en fonction d'engagement dans des projets de formation ou de validation des compétences, dans le cadre d'un droit à la qualification tout au long de la vie.

L'enjeu immédiat pour les pouvoirs publics est de rendre la mesure réaliste pour les employeurs privés et publics, donc de rendre budgétairement neutre un passage volontaire vers la semaine des 32 heures. **Pour cela, chaque entité belge doit faire sa part :**

L'Etat fédéral, compétent en la matière, a la possibilité de :

- rendre permanentes les mesures d'incitations à la réduction du temps de travail, plutôt que temporaires ;
- d'adapter son financement en y réinvestissant les gains budgétaires qu'il en retire en allocations de chômage, impôt sur les personnes physiques et cotisations sociales ;
- garantir des droits complets à la sécurité sociale, en particulier le droit à la pension, comme c'est le cas pour les actuelles mesures (restreintes dans le temps) de réduction du temps de travail.

Pour ce qui concerne la réduction de cotisations sociales, il s'agirait donc bien de la cibler sur les travailleurs concernés par ce choix volontaire au niveau d'une entreprise, plutôt que de pratiquer une diminution généralisée et inconditionnelle, comme dans le « tax shift ». Cette réduction serait fixée à un niveau qui permet à l'employeur de passer à 32 heures sans coût, pour rester compétitif par rapport à ses concurrents.

La Région bruxelloise, en revanche, s'engagerait à garantir la formation de tous les travailleurs impliqués.

- Outre une politique de création d'emplois et d'amélioration de la qualité de vie des travailleurs, le partage du temps de travail, pour être efficace, doit en effet être accompagné d'une offre de **formation des nouvelles personnes à embaucher** pour occuper le temps de travail disponible libéré. Tout métier nécessite des qualifications, comme l'a montré l'étude de cas et par exemple le cas des chauffeurs de camions à Bruxelles-Propreté.
- Parallèlement, le 5^{ième} jour de la semaine, libéré de travail, serait vu ici comme une opportunité de formation. On pourrait parler de **semaine de 4 jours de travail et 1 jour de formation**. Les travailleurs réduisant leur temps de travail seront incités à saisir cette opportunité pour se former ou valider leurs compétences, et ainsi profiter

de mobilités internes ou externes à leur entreprise. La Région investirait dans une offre de formations adéquates.

Articuler partage du temps de travail, insertion et qualification. Cette articulation du partage du temps de travail au droit à la qualification tout au long de la vie se concrétisera au travers de dispositifs de job rotation pour former et recruter un chercheur d'emploi ; ou de formation en alternance interne à l'entreprise pour y changer de fonction.

Un cercle vertueux de mobilités et d'embauches encadrées par de la qualification sera ainsi encouragé au bénéfice des moins qualifiés dans la société. Dans cette optique (Semaine 4 j travail + 1 j formation), **le partage du temps de travail devient une des solutions pour diminuer le problème des métiers en pénurie.** En effet, établi de manière volontaire, il n'accentue pas les pénuries, et crée des opportunités de temps de formation et de qualifications à un bien plus grand nombre de travailleurs, avec une sécurité salariale.

Le partage du temps de travail serait organisé comme un projet interfédéral à mettre en œuvre sur un horizon de dix ans, le temps de former progressivement les travailleurs bénéficiant des embauches compensatoires, et de voir les réformes de l'enseignement francophone porter leurs fruits pour équiper mieux les élèves à accéder aux métiers hautement qualifiés de demain.

Rappel : Pourquoi les maigres mesures fédérales sont inadaptées ?

L'autorité fédérale a mis en place des mesures de réduction du temps de travail au début des années 2000. Pour ce qui concerne le secteur privé, **deux mesures existent** : 1) la réduction collective du temps de travail en-deça de 38h/semaine (réduction de cotisation de sécurité sociale « groupe-cible » de 400 €/travailleur par trimestre, pour quatre ans au maximum) ; 2) la mesure dite de semaine de 4 jours (réduction de cotisation de sécurité sociale « groupe-cible » de 400 €/travailleur par trimestre pendant 4 trimestres, soit 1600 € par travailleur). Les deux mesures peuvent être combinées et donnent alors droit à une réduction de cotisation sociale forfaitaire de 1000 euros par travailleur par trimestre.^{viii}

Les mesures fédérales sont très peu utilisées, car inadaptées. Les dispositifs visant les employeurs privés touchent à peine 5000 travailleurs, pour un coût de 8,6 millions € en 2016 (soit une réduction par rapport aux 17000 travailleurs concernés en 2006, pour un budget qui restait extrêmement marginal : 28,6 millions €). **L'inconvénient majeur de ces mesures est en effet leur caractère temporaire** (elles s'arrêtent après 4 ans), ce qui est inadéquat à la réalité des entreprises, qui ont besoin de stabilité. L'utilisation des mesures fédérales a d'ailleurs marqué un net recul en 2008, soit quatre ans après la réforme de 2004.^{ix} Si le pari était que les entreprises auto-financeraient le maintien de la mesure après les aides fédérales, sur base de gains de productivité, ce pari doit être revu.

Il y a pourtant une **réelle demande des travailleurs pour une semaine de quatre jours**, comme en atteste l'utilisation en hausse d'autres mesures fédérales. Le recours au crédits-temps en régime d'interruption de 1/5 est en effet en hausse de 25% entre 2010 et 2015 (de 85.000 à 105.000 travailleurs, soit + 20.000 travailleurs ayant recours à cette interruption).^x

Tax shift ou Partage du temps de travail ? Comparaison de performance...

Le coût d'une mesure généralisée à un grand nombre de travailleurs ne doit en aucun cas geler la réflexion. Les pouvoirs publics investissent des montants très importants dans d'autres mesures. Selon une étude de la KUL, le **tax shift du gouvernement fédéral** aura engendré entre 2016 et 2020 la création de 65.200 emplois pour un coût brut de presque 9 milliards €. ^{xi} On peut en déduire que **le coût par emploi créé du tax shift est de 136.687€, ou 130.644 € en comptant les effets retour (coût net).**

Le partage du temps de travail s'avère donc avoir un rapport coût/bénéfice performant comparativement à une des mesures ayant mobilisé un des plus importants budgets publics de ces dernières années. La comparaison est nécessaire même si les mesures poursuivent toujours d'autres objectifs que la seule création d'emplois (pouvoir d'achat et compétitivité pour le tax shift, qualité de vie et formation pour le partage du temps de travail ...). Enfin, il faut noter que ces études ne suivent pas une méthodologie unique de calcul du bilan coût/bénéfice. La recherche sur le partage du temps de travail estime par exemple la hausse probable des recettes de TVA, étant donné l'hypothèse de consommation de 100% de l'augmentation de leur revenu par les nouveaux travailleurs, mais n'inclut pas la création d'emplois indirects induite par la cette hausse de consommation^{xii}. Elle sous-estime donc l'effet-retour pour l'Etat. **Les hypothèses de la recherche et des conclusions politiques sont prudentes.**

Références :

Rapport ULB-VUB-BSI, sauf mentions spécifiques :

ⁱ Voir Agoria (2018) "Shaping the future of work", Etude Agoria réalisée par Roland Berger, en collaboration avec le VDAB, le Forem et Actiris, Septembre 2018, 28 pp.

ⁱⁱ Voir scénario 2, tableau 1 (page 10) ; tableau 2 (page 11) et tableau 12 (page 90).

ⁱⁱⁱ Coût brut des embauches compensatoires : 42.935 € pour être exact (voir tableau 2, page 11). ; Coût net par travailleur : 12.926 € pour être exact (tableau 2, page 11). On compte le coût en année 5, quand les mesures fédérales actuelles s'arrêtent.

^{iv} Soit le nombre de personnes disposant au maximum d'un diplôme du secondaire inférieur. Voir pages 94-95 et tableau 24 page 96. L'estimation est une projection à partir de l'étude de cas faite sur les données réelles de presque 2500 travailleurs de Bruxelles-Propreté.

^v Voir page 126 sur l'effet d'appel

^{vi} Voir page 96-102.

^{vii} Voir page 27

^{viii} Voir page 33

^{ix} Voir Tableaux 3 et 4 pages 35-36.

^x Voir Tableau 22 page 49.

^{xi} L'Echo (11 septembre 2018), Les effets retour du tax shift sont largement surestimés. Accessible sur <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/general/les-effets-retour-du-tax-shift-sont-largement-surestimes/10048196.html>

^{xii} Voir page 129.