

O.C.D.E.

PROGRAMME
EMPLOYEURS/
TRAVAILLEURS

Curso. Foz de Iguaçu

CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR
L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

26 au 29 septembre 1972

Ce TEXTE PROVISOIRE, n'engageant que son auteur
et destiné à introduire les travaux du séminaire,
ne peut être reproduit sans l'accord de l'OCDE.



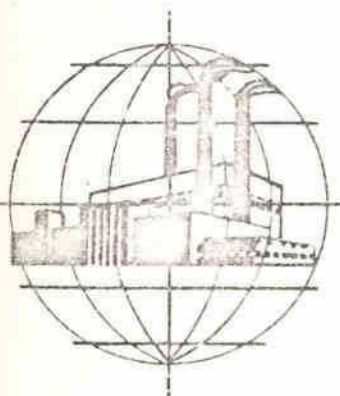
Rapport N° 1 B

*Vue prospective de l'aménagement
du temps de travail*

par

G. Rehn

Fundação Cuidar o Futuro



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Direction de la Main-d'œuvre et des Affaires Sociales

2, RUE ANDRÉ-PASCAL, PARIS 16^e



VUE PROSPECTIVE DE L'AMENAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

par G. Rehn
Directeur de la Main-d'Oeuvre
et des Affaires Sociales
O.C.D.E., Paris

Les opinions exprimées ici sont
personnelles et ne doivent pas
être considérées comme une déclara-
tion de l'O.C.D.E.

1. Introduction et Sommaire

1.1 Le présent rapport est un plaidoyer en faveur d'une politique tendant à promouvoir délibérément la diversification et la variabilité dans la réglementation et la répartition du temps de travail, d'étude et de loisir - au plus haut degré possible de liberté de choix individuel à cet égard. Dans la présente introduction, nous examinerons les motifs et les développements qui rendent à la fois désirable et probable l'assouplissement des modes d'utilisation du temps dans des buts différents dans les pays industrialisés. La discussion sera approfondie dans les sections suivantes, ainsi que dans d'autres documents soumis à cette conférence⁽¹⁾. Nous accorderons une attention particulière aux aspects financiers (par exemple, les méthodes de transfert des revenus) ainsi qu'à l'intégration d'une politique de flexibilité à une politique de plein emploi dans une économie équilibrée.

1.2 Dans les discussions sur la liberté et la flexibilité (opposées à la stricte réglementation) en ce qui concerne le temps de travail et les questions connexes, nous entendons souvent dire,

(1) Le caractère de cet exposé (général, de prospective, énonçant des principes politiques) a rendu inévitables des répétitions avec d'autres exposés.



en faveur des règles obligatoires et générales, que "les travailleurs ne savent pas ce qui est le mieux pour eux". Cette thèse, si elle traduit une attitude autoritaire selon laquelle l'homme n'a ni le droit ni la capacité de modeler sa propre vie, mérite d'être dénoncée comme contribuant à une aliénation qui, à la longue, risque de miner le bon fonctionnement de n'importe quelle société. Cependant, elle peut aussi exprimer (tout en étant formulée de façon moins provocante et plus adéquate) l'opinion selon laquelle les conditions externes peuvent irrésistiblement pousser les gens vers un comportement qu'ils déplorent sans doute tous, s'ils ne se soumettent pas à certaines règles communes.

1.3 Deux éléments de ce type sont à noter en particulier. L'un est la tendance à la "course infernale" qui pousse chacun (avec des pressions supplémentaires de la part des employeurs) à se surmener et à prolonger ses horaires pour ne pas se laisser dépasser par d'autres du point de vue de la consommation ou du statut social, alors que sans cela ils préféreraient le loisir au gain. L'autre motif du comportement irrationnel à l'égard de l'aménagement et du volume du travail de l'individu est le manque d'argent liquide et la crainte des risques, qui poussent à travailler en vue d'un revenu immédiat, même dans les circonstances où l'intéressé peut voir qu'un investissement dans ses propres capacités futures (son "capital humain") au moyen d'études et autres périodes de réadaptation ou de repos serait plus avantageux à long terme. D'un autre côté, nombreuses sont les personnes qui, rationnellement, voudraient travailler, mais en sont empêchées du fait que les possibilités d'emploi existantes ne conviennent pas à leur situation particulière (quand elle exige, par exemple, un travail à temps partiel).

1.4 En conséquence, la liberté de choix dans la répartition des périodes de travail, d'étude et de loisir tout au long de la vie présuppose la présence d'un grand éventail de modes d'ana-



gement du temps de travail et des dispositions permettant de transférer dans le temps des liquidités entre les périodes de travail directement productif et les autres périodes. En outre, dans une société plus diversifiée à tous égards, il est nécessaire d'utiliser des mesures d'incitation économiques, afin de promouvoir un comportement socialement désirable, plutôt que d'imposer des règlements établis sur la base de normes très strictes qui risquent de ne pas être très bien suivies parce qu'ils sont contraires aux intérêts d'un trop grand nombre de citoyens. 4

1.5 Les raisonnements de cet ordre nous mènent à suggérer qu'un seul système intégré pourrait être établi pour financer toutes les périodes de non-travail (avec un grand degré de permutableté) au lieu des systèmes séparés actuels qui servent à financer l'éducation des jeunes, la formation des adultes, les congés payés (y compris ceux de longue durée, dits congés sabbatiques) et la retraite. Il existe aussi d'autres motifs, liés à la nécessité d'aborder plus rationnellement les choix entre divers modes de répartition de la durée de travail, nous les examinerons ci-dessous. 6

1.6 Les décisions tendant à réduire la durée de travail en abaissant l'âge de la retraite, en allongeant les vacances, en prolongeant les études de jeunes ou en raccourcissant la semaine de travail, se prennent le plus souvent séparément, sans guère considérer jusqu'à quel point chacune des mesures restreint les possibilités à d'autres égards, ni guère examiner les préférences des gens en général ou celles des groupes particuliers. Il faut évidemment admettre que les hommes politiques nourrissent quelque idée intuitive quant à leurs propres échelles de préférences et celles de la population, à l'égard des valeurs rivales qu'ils ont tenté de promouvoir par les diverses réglementations. On ne saurait nier, cependant, que la question de savoir si un type de progrès est préférable à un autre n'a guère été explicitement abordée. 5



1.7 L'un des motifs de l'actuelle conférence est précisément d'inviter les gouvernements et les organisations à procéder à l'examen plus intégré (et non plus par bribes) des choix concernant l'utilisation du temps, et aussi de la façon dont la société devrait influencer sur les individus à cet égard.

1.8 Nous noterons que le concept du choix délibéré se présente ainsi sous deux angles - d'une part, le large choix de l'ensemble de la société entre divers volumes et modes d'aménagement des différentes formes de travail, d'étude et de loisir; d'autre part, l'assurance d'une liberté individuelle de choix, éventuellement différente des orientations et modèles courants. Ces derniers seraient ainsi considérés comme des objectifs médians, entourés de marges importantes pour permettre les variations et échapper ainsi à la rigidité d'un moule étroit.

1.9 Voici les questions à poser: D'un côté, quelles sont les proportions les plus rationnelles entre la totalité du travail, de l'étude et du loisir à un niveau donné de développement économique? Si l'on doit réduire le travail directement productif, (8) quelle forme faudra-t-il donner à la réduction - par journée, par semaine, par année ou par vie? Par exemple, allongement des vacances ou bien des week-ends; abaissement généralisé et obligatoire de l'âge de la retraite ou bien séparation des périodes de loisir et multiplication des périodes d'étude, et, en ce cas, à quels âges? D'un autre côté, dans quelle mesure le système devrait-il normaliser ces choix globaux de façon à obliger tous les citoyens (ou des groupes spécialement définis) à suivre le même modèle et jusqu'à quel point faudrait-il inviter les individus à opérer leur propre choix, ou tout au moins le leur permettre?

1.10 Ces questions sont en partie formulées sous forme d'alternatives exclusives, mais il s'agit évidemment toujours en fait de questions de degré. Cette observation s'applique même au concept d'alternatives en soi, car l'un des points à ne pas oublier



est de savoir dans quelle mesure les réformes se font réellement concurrence et dans quelle mesure il convient de promouvoir particulièrement certains des desirata, parce qu'ils réduisent moins les autres possibilités. C'est évidemment ce qui arrive plus particulièrement quand on peut transformer des périodes qui représenteraient un chômage nocif en formes plus agréables de non-travail, ou quand on peut affecter des périodes d'abstention du travail directement productif à des activités d'amélioration des capacités de l'individu.

1.11 Il en résulte un type de problème complémentaire : comment la politique destinée à influencer sur l'aménagement du temps de travail peut-elle arriver, dans une certaine mesure, à faire partie de la politique du marché du travail, tendant à équilibrer offre et demande de main-d'oeuvre et à résoudre le dilemme chômage-inflation, tout en favorisant la productivité du travail?

1.12 A titre d'illustration, nous présenterons deux futures alternatives sous une forme assez détaillée. Toutes deux sont fondées sur des hypothèses parallèles quant à l'étendue de la réduction que le progrès économique est susceptible d'apporter au nombre total d'heures de travail par vie entière. Nous avons choisi assez arbitrairement une combinaison parmi la multitude des combinaisons possibles, afin d'effectuer une comparaison concrète des deux systèmes. On suppose qu'on est arrivé graduellement à la situation hypothétique proposée, de telle sorte que l'accroissement du revenu, grâce à la croissance de la productivité, a été continuellement beaucoup plus rapide que la réduction du volume de travail.



2. Les futures alternatives

2.1 Considérons deux "types parfaits" de modes d'aménagement du temps de travail à réaliser au cours d'une ou deux décennies à venir dans les pays industrialisés. Nous appellerons l'un type de stricte réglementation (A) et l'autre type de flexibilité diversifiée (B).

2.2 Dans les deux cas, nous supposons une situation où le total du temps de travail par vie active est réduit d'un cinquième à partir de maintenant, obtenue par une combinaison des réductions possibles, par exemple comme suit : prolongement de 3 ans de la durée moyenne des études (enseignement pour les jeunes, éducation récurrente et cours de formation pour adultes), allongement de 2 semaines des vacances, réductions de 3 heures de la semaine de travail et abaissement de 3 ans de l'âge de la retraite.

2.3 Dans le cas A, la composition de la réduction est décidée centralement (par législation ou conventions collectives) ne comportant que quelques écarts de caractère traditionnel. Dans le cas B, elle résulte de la législation, qui accorde à chaque individu le droit de procéder à une réduction de cet ordre, mais en laissant le choix de la composition, dans la mesure du possible, à l'individu ou à de petits groupes.

2.4 Du point de vue du revenu au cours de la vie entière de chaque individu, les deux cas impliquent que le pouvoir d'achat total du revenu global que perçoit l'individu en cours de sa vie est d'un cinquième plus faible qu'autrement, sous réserve des facteurs suivants : influence indirecte que la réduction des horaires peut avoir sur la productivité du travail et de l'équipement, amélioration des qualifications grâce à l'allongement des études, diminution du chômage réalisable par la réduction des horaires si elle est correctement gérée, accroissement du taux d'activité réalisable par un plus large accès aux emplois



à temps partiel et autres modes d'aménagement du travail disposés de façon à permettre un travail productif à des personnes qui seraient autrement exclus du marché du travail.

2.5 La réduction relative de revenus s'effectue en partie directement du fait qu'on gagne moins par semaine si le nombre d'heures est plus bas et qu'on accepte des revenus moins élevés en tant que retraité ou étudiant plutôt qu'au titre de travailleurs à plein temps, partiellement, elle résulte d'un versement de cotisations ou de taxes destinées à financer les périodes d'étude ou de loisir. La dernière méthode sera plus utilisée dans le type B que dans le type A, mais le résultat réel est, en principe; équivalent (avec des modifications à étudier).

2.6 L'ampleur de la réaffectation du revenu est considérable dans les deux cas, mais elle devrait être techniquement réalisable, puisque l'ordre de grandeur de l'accroissement du revenu réel, par personne, durant cette décennie, semble devoir être de deux tiers du niveau de 1970, si l'on ne réduit pas la durée du travail. Ce dont nous parlons, c'est donc d'une réduction restreinte du taux d'accroissement du revenu (au sens déformé de ce terme qui ne décompte pas le loisir volontaire comme part du revenu personnel ou national). Si elle était introduite graduellement sur une période de quinze ans, il s'ensuivrait que la proportion antérieure entre l'augmentation du revenu de l'augmentation du loisir (dans le cadre du progrès économique) serait en gros maintenue.

2.7 Ce qui suit sert à concrétiser plus nettement les alternatives. On remarquera que les chiffres précis énoncés dans ce texte ne sont que des illustrations servant à faciliter la comparaison entre le type A et le type B. Ils ne représentent ni des recommandations, ni des prévisions et il est de toute façon évident qu'aucune spécificité de ce genre ne serait applicable à la généralité des pays de l'O.C.D.E. étant donné leurs divers



niveaux de développement économique et leurs différentes situations en matière de temps de travail⁽¹⁾. Comme le mode de financement commande au plus haut point le degré de flexibilité, nous ouvrons nos descriptions pour une déclaration à cet égard. Nous supposons que les fonds à la garde de l'Etat comportent une garantie contre l'inflation, selon laquelle tous les calculs sont corrigés selon l'évolution des prix.

Détail du type A

2.8 Le financement du maintien du revenu durant les diverses périodes de non-travail s'organise à peu près comme à l'heure actuelle, c'est-à-dire séparément pour les études, la retraite et autres périodes de loisir, sans aucune permutabilité.

2.9 L'enseignement obligatoire se poursuit jusqu'à 17 ans. Les études au delà de cet âge sont facilitées grâce aux possibilités d'allocations et des crédits d'étude qui permettent aux jeunes un niveau de vie normal, tant qu'ils poursuivent avec succès leurs études, à condition de commencer à les rembourser quand leur revenu a atteint un certain niveau. Aucun remboursement n'est exigé ni de l'intéressé en cas d'incapacité de travail (faible revenu), ni de ses héritiers s'il décède. L'orientation professionnelle conseillent généralement aux jeunes de passer sans interruption aux études supérieures. L'interruption des étu-

(1) Il n'y a donc pas de lien précis entre les chiffres absolus (nombre d'heures par semaine, etc.), les chiffres indiquant les changements de la situation actuelle et l'hypothèse d'une réduction d'un cinquième du total des heures de travail d'une vie humaine. Les chiffres sont là seulement pour faciliter et concrétiser la discussion sur le sujet "flexibilité versus rigidité".



des est déconseillée, les employeurs le considérant comme l'indice d'une faiblesse de caractère. De ce fait, des années supplémentaires de lycée ou d'université suivant immédiatement l'enseignement obligatoire sont pratiquement nécessaires pour l'accès à un emploi qui offre quelque chance d'avancement et une rémunération supérieure au minimum. L'inutilisation dans la jeunesse du crédit d'études n'est compensée par aucun avantage au cours du reste de la vie. L'éducation permanente ou récurrente et la formation continue sont assurées par un système obligatoire de congé-formation payée à raison de deux heures par semaine ou de deux semaines par an. Tous ceux qui désirent profiter de ce programme doivent le suivre pendant l'horaire prescrit. (Quelques pays préfèrent que 4 % des travailleurs aient droit à une année de congé payé de formation, pour autant qu'ils n'en aient pas déjà bénéficié selon ancienneté).

2.10 L'âge de la retraite est fixé à 62 ans et le niveau de pension à bien plus de la moitié de la moyenne du salaire. La retraite à cet âge est obligatoire pour tous (sauf en cas d'incapacité antérieure). Tout autre revenu appréciable réduit la pension d'une part considérable du montant gagné. Le congé annuel est de six semaines, à prendre dans l'année et non par périodes cumulées. La semaine de travail est réduite à 37 (8 heures de travail, du lundi au jeudi, plus 5 heures le vendredi). Tout allongement entraîne le versement d'heures supplémentaires, même s'il est compensé par une réduction d'horaire sur une autre semaine ou une autre journée.

2.11. Le travail à temps partiel est arrangé si l'employeur y trouve intérêt, mais n'est pas particulièrement encouragé. On évite l'assouplissement de l'horaire journalier pour ne pas créer d'inégalités entre ceux qui peuvent profiter de cette liberté et ceux qui en sont empêchés pour des raisons techniques. Les syndi-



dicats exercent une influence morale sur les travailleurs pour les empêcher de s'écarter des normes et schémas généraux.

Détail du type B

13
2.12 Le financement des retraites, congés et études hors de l'emploi est consolidé en une seule caisse centrale à laquelle les employeurs, au nom de leurs employés, versent un pourcentage, sur leurs salaires en même temps que le reste des assurances sociales. Les travailleurs indépendants versent également une proportion analogue de leur revenu déclaré. Les contributions sont calculées de façon à assurer le maintien du revenu pendant les périodes de non-travail, dans une mesure, en gros, équivalente à celle que nous avons indiquée pour le type A. L'appartenance obligatoire à ce système de financement donne à tous accès à ce qu'on peut appeler un droit de tirage sur la caisse, conçu de façon que son inutilisation dans le but initialement prévu donne (au bout d'un certain temps) le droit d'utiliser un montant équivalent à une autre fin.

13
2.13 Le droit de tirage comporte même une avance de crédit dont l'intéressé peut profiter avant d'avoir payé aucune cotisation, afin de couvrir les frais de trois ans d'études suivant immédiatement après l'enseignement obligatoire, lequel n'a pas été prolongé de façon appréciable. Au bout de trois années de travail rémunéré et de versement de cotisations, le travailleur a le droit de tirer sur la caisse une nouvelle année de maintien du revenu en vue de couvrir les frais d'études ou d'autres réajustements, à un moment quelconque de sa vie active, mais sans dépasser au total les coûts des trois ans d'étude. Les périodes supplémentaires d'études même antérieures à la constitution de droits de tirage peuvent être financées sur un prêt garanti comme dans le type A. Les crédits d'études initiaux et cumulés sont porteurs d'intérêt, de façon à encourager et faciliter la remise des études à des périodes où la nécessité d'un maintien du revenu annuel est



plus forte que durant l'adolescence. Dans toute compétition pour les places qu'offre l'enseignement supérieur, l'expérience du travail donne des points, aussi bien que les résultats de l'enseignement théorique secondaire. On n'insiste pas pour faire poursuivre leurs études aux jeunes sans interruption. L'orienteur leur montre, au contraire, la possibilité de remettre leurs études théoriques et pratiques jusqu'au moment où ils auront plus d'expérience et une notion plus mûre tant de leurs propres capacités et intérêts, que de la situation et des perspectives du marché du travail.

2.14 En ce qui concerne le droit au congé annuel, le travailleur doit prendre quatre semaines chaque année, mais peut cumuler les deux semaines restantes sous forme de congés sabbatiques plus longs, tandis que l'on encourage ceux qui désirent prendre six semaines par an à les étaler en dehors de la saison de pointe.

2.15 La conception de l'"âge normal" de la retraite est largement abolie. Au contraire, on informe sans cesse les intéressés du montant de leurs droits cumulés et on leur demande de choisir leur propre combinaison d'âge de retraite et de niveau de pension, selon leurs avoirs dans la caisse. A condition que son compte d'assurance sociale ait cumulé suffisamment d'avoirs pour couvrir le minimum nécessaire durant les années qui suivent son 62ème anniversaire (par exemple 30 à 40 % au dessous de ce qu'il toucherait "normalement", mais jamais au dessous du niveau de subsistance), l'intéressé peut tirer sur son compte pour bénéficier d'une retraite anticipée durant des périodes de son choix. Il peut également revenir gagner un salaire de travail et cumuler des avoirs supplémentaires pendant une période ultérieure. Cependant quand une personne a utilisé à plein ses droits de prélèvement pour études et congés sabbatiques, le minimum nécessaire d'avoirs



à son compte ne sera pas atteint jusqu'à un âge relativement avancé, environ 50 ans par exemple. (Les cas de retraite prématurée due à l'invalidité sont naturellement soumis à des règles particulières)

2.16. Le maximum permis d'heures de travail par semaine régulière est de 40 (ou chaque autre limite en usage à présent), mais les travailleurs ont le droit absolu de réduire la semaine de travail à 35 heures (7 heures par jour). On peut ainsi négocier (par les syndicats ou comités d'entreprise) pour n'importe quel horaire entre ces limites - et ainsi éviter l'acceptation irrégulière des heures supplémentaires permanentes, comme souvent pratiqué à présent dans certains pays. Ces possibilités sont utilisées de telle façon que la moyenne soit la même que dans le type A, soit 37 heures (à l'exception du travail à temps réellement partiel et des véritables heures supplémentaires). Les groupes des travailleurs des grandes villes, qui ont de longs trajets à faire tous les jours, sans compter d'autres inconvénients, ont usé de ce droit pour descendre au minimum, tandis que d'autres ont accepté d'aller jusqu'au maximum autorisé. Le droit de négocier des horaires différents sert aussi à compenser les variations saisonnières. Enfin, on utilise largement des accords locaux sur diverses sortes de répartition des heures et journées de travail, y compris le "travail à la carte" individuel et le travail à temps partiel.

2.17. Dans ce qui suit, nous allons examiner pourquoi la flexibilité est désirable du point de vue individuel, social et économique. En raison de divers facteurs sociaux et économiques, nous allons également examiner la probabilité d'un développement vers la flexibilité, qu'il nous paraisse désirable ou indésirable. Ces chapitres seront suivis de suggestions concernant la combinaison de la flexibilité avec l'équilibre du marché du travail ainsi que de commentaires au sujet des effets sur la distribution des revenus des divers systèmes de financement.



3. Flexibilité et libre choix sont-ils désirables ?

3.1. Fondamentalement la liberté individuelle à l'égard de la répartition du temps personnel entre divers usages, au cours des différentes périodes de la vie de travail, de l'année, de la semaine et de la journée est évidemment désirable : les gens sont différents et ont des besoins et des capacités variables à diverses époques de leur vie.

3.2. Les uns savent aisément et relativement tôt en vue de quel métier ils veulent s'instruire et se former. D'autres répugnent à apprendre durant leur adolescence et ont besoin d'une période d'expérience du travail avant de revenir aux études avec une meilleure motivation. D'autres encore se considèrent plus doués pour un métier qui s'apprend le mieux sur le tas, sans s'opposer à des périodes prolongées de loisir lorsqu'ils en ont assez de ce métier et préfèrent par exemple une activité plus créative. Vers les dernières années de leur vie active, certaines personnes s'aperçoivent qu'elles préféreraient continuer à travailler sans interruption jusqu'à la vieillesse. D'autres préféreraient travailler dur pendant certaines périodes, pour pouvoir prendre de longues périodes de repos ou passer à un travail moins pénible bien avant l'âge normal de la retraite. Certains peuvent sans difficulté passer du travail intensif à la retraite en cessant complètement le travail ; pour d'autres, ce changement abrupt constitue une catastrophe que l'on ne peut éviter que par un passage plus graduel de l'emploi à la non-activité !

3.3. Les préférences peuvent être tout aussi divergentes en ce qui concerne les heures de travail (par opposition aux heures de loisir ou d'études) par année, semaine et journée. Certains de ceux qui travaillent sous forte contrainte dans des industries à forte proportion de capital (qui exigent une stricte discipline de travail et de longs trajets quotidiens) peuvent s'intéresser à des horaires plus courts en usine que les travailleurs de petites villes qui vivent près du lieu



de leur travail et bénéficient des conditions de travail moins exigeantes, mais touchent aussi des salaires horaires inférieurs. L'homme, qui partage les travaux de ménage avec une épouse qui travaille, préférera un horaire plus court, tandis que celui dont la femme s'occupe toute seule du foyer sans gagner d'argent s'intéressera plus à accroître son gain qu'à réduire son horaire. Dans l'ensemble, les mères qui élèvent des enfants ont évidemment besoin de disposer d'un éventail de possibilités de travail qui diffère du double point de vue de la longueur et de la répartition des heures, selon la période de leur vie, mais surtout sous forme de travail à temps partiel. C'est une société bien cruelle que celle qui (faute d'autres possibilités) contraint nombre de mères à opter entre huit heures de travail ou pas de travail du tout, quelles qu'en soient les conséquences pour les enfants.

3.4. Il est facile de voir que d'autres variations de la situation familiale et des conditions de travail doivent influencer sur les préférences individuelles d'une façon qu'on ne peut d'aucune manière normaliser. L'optimum doit correspondre à la flexibilité, à la différenciation et à la variabilité. L'égalité et l'équité en termes réels doivent correspondre à des différences de forme et de conditions extérieures. Or, on ne peut raisonnablement pas inscrire toutes les différences dans la législation ni les contrôler au moyen d'un appareil administratif de dimension raisonnable. La seule possibilité pratique est la liberté de choix par individu ou par groupe.

3.5. Il est cependant tout aussi évident que la liberté et l'autodétermination complètes de l'individu ne sont ni possibles ni désirables, même si l'on pouvait laisser de côté les facteurs purement techniques, qui rendent la normalisation du travail impérative dans bien des processus industriels, ou encore la tendance qu'ont les employeurs (dont la puissance de négociation l'emporte souvent de loin sur celle des travailleurs individuels) à exiger des horaires plus longs que ne le suggérerait un sain raisonnement à long terme. Si tout, un chacun disposait d'une liberté non réglementée et illimitée de faire ce qui lui plaît (par exemple pour choisir entre loisir



et travail rémunérateur), il se trouverait poussé à faire quelque chose de déplaisant. Nous avons déjà évoqué la "course infernale" qui force les individus à travailler plus pour gagner davantage, non parce qu'un gain supérieur leur importe plus que le loisir, mais parce que sur les marchés concurrentiels (de travail et des biens) de notre société de consommation, tout le monde est poussé à faire aussi bien que les autres (ou au moins que ses égaux et voisins). Parmi les divers arguments avancés en faveur d'une réduction des horaires de travail, ce dernier paraît actuellement le plus valable.

3.6. Ainsi, lorsque nous mettons en doute la rationalité des systèmes qui servent actuellement à limiter l'apport total de travail par l'individu, ce n'est pas parce que nous oublions la nécessité de soutenir cette limitation. C'est plutôt l'effet d'une croyance fondée sur l'observation des développements sociaux dans les économies industrielles, et selon laquelle il faudrait répondre à cette nécessité de limitation par d'autres méthodes, simultanées à la modification des réglementations traditionnelles. Nous devons nous demander comment une plus grande flexibilité du temps de travail (qu'il convient de prévoir et d'accueillir avec satisfaction, car elle assure une liberté de choix et une autodétermination en soi souhaitables des individus et des groupes) peut être organisée de façon à en porter au maximum les avantages et au minimum les inconvénients.

3.7. Lorsque les horaires de travail étaient nettement plus longs et les périodes d'étude et de loisirs bien trop courtes, la réglementation normalisée constituait une méthode rationnelle pour promouvoir l'amélioration du sort de tous, puisque le respect des règles pouvait ainsi être le plus aisément contrôlé et appliqué. Dans une société dans laquelle les réformes les plus essentielles ont été déjà mises en oeuvre et où les diverses marges d'élasticité sont par conséquent plus larges, on doit adopter une autre attitude, sans quoi les règles dont le but est d'améliorer le bien-être risquent de paraître gênantes pour un trop grand nombre de ceux au profit de qui on les a établies.



3.8. Il est évident que, dans bien des domaines de la vie économique, des facteurs techniques limitent en fait la flexibilité de l'aménagement du temps de travail. Ce fait a conduit certains à s'opposer, au nom de l'égalité et l'équité, à l'idée de donner à quelques-uns des libertés (des horaires flexibles, par exemple) qu'on ne pourrait accorder à tous. Il est clair que cette thèse, pour autant qu'elle n'ait jamais été valable, ne peut l'être à la longue. Dès lors, c'est l'inverse qui s'impose : c'est quand l'économie offre une grande variété de pratiques que chaque citoyen a le plus de chances de trouver un emploi dont les horaires s'accordent le mieux avec ses propres préférences. L'uniformité des règles est souvent la cause d'inégalités réelles. On peut aussi supposer qu'à la longue, la structure des salaires va être adaptée de façon que les emplois dont les horaires sont peu attrayants soient mieux payés que les autres, afin d'amener quelques travailleurs à les accepter.

Fundação Cuidar o Futuro



4. Les facteurs qui mènent à la flexibilité

4.1 Il semble probable que l'exigence d'une plus grande flexibilité va croître jusqu'à devenir irrésistible dans les dix prochaines années (le fait qu'elle soit désirable mis à part). Cette vue est fondée sur des observations du genre de celles qui vont suivre (et dans lesquelles de vastes généralisations sont évidemment plus ou moins valables selon les pays).

4.2 (a) La réduction progressive du total des heures de la vie active (que l'on compte voir continuer, jointe à un niveau croissant de gain réel par heure) augmente techniquement l'étendue des variations possibles dans la répartition du temps de travail, en comparaison avec des époques précédentes où le simple besoin contraignait tout le monde à travailler pendant un grand nombre d'heures durant de nombreuses années, sans laisser beaucoup de place à une différenciation individuelle. En outre, l'augmentation des pertes d'heures due à l'absentéisme et à la rotation du personnel pourrait traduire en partie le fait que, grâce à des revenus plus élevés, les salariés peuvent se permettre des libertés de ce genre. Il faut nous attendre à ce que tous ces développements, psychologiquement et logiquement, amènent un degré croissant de diversification et d'auto-détermination. On notera, dans les paragraphes qui suivent, divers mécanismes spécifiques de ce développement.

4.3 (b) En particulier, la réduction de la durée totale de travail, en forme d'expansion des possibilités d'études secondaires et supérieures, qu'on offre aux jeunes, devrait tôt ou tard amener les adultes, qui financent les bourses et les frais d'études des étudiants, à réclamer des avantages similaires pour eux-mêmes, à un moment quelconque de leur existence.

Aux systèmes d'éducation et de formation "récurrentes", "continues" ou "permanentes" des adultes qui sont en forte expansion (pour cette raison et d'autres), il faut, par la force des choses, donner des formes très souples. Ceux qui parmi les adultes ne peuvent ou ne veulent pas prendre part

à ces activités d'études (ou qui en sont empêchés faute de facilités), vont réclamer une compensation par la voie de quelque autre avantage, par exemple d'un loisir plus prolongé ou mieux payé avant ou après l'âge normal de la retraite, autrement dit rechercher le permutabilité entre diverses formes de maintien du revenu, comme nous l'indiquions au sujet du type B ci-dessus.

4.4 (c) Indépendamment de ce dernier facteur, l'amélioration des conditions de retraite (élévation de la pension ou abaissement de l'âge) est généralement en cours ou en discussion. Cette évolution devrait amener les futures retraités à trouver raisonnable de prendre un certain loisir ("retraite temporaire" ou "congé sabbatique") à une époque assez précoce, au lieu d'abandonner nécessairement la vie active très près du moment où l'âge réduit ou supprime définitivement les capacités tant de participation au travail productif que de jouissance du loisir. En même temps, ceci implique qu'un nombre croissant de personnes seront disponibles pour un travail à temps partiel ou autre emploi moins dur et désirant éventuellement le continuer jusqu'à un âge plus avancé .

4.5 (d) D'une façon générale, la durée hebdomadaire du travail se raccourcit, ce qui suscite l'apparition d'aménagements différents comme la semaine de quatre jours et autres arrangements qui permettent aux travailleurs de s'absentir plusieurs jours de suite de leur travail habituel. Cette évolution ouvre aussi la voie au travail complémentaire ou travail noir (travail au delà de l'horaire normal dans un autre poste à temps partiel) c'est-à-dire à un nouvel écart par rapport aux modèles les plus courants d'aménagement du temps de travail.

4.6 (e) Un facteur de genre différent est la diversification de plus en plus grande de l'économie et l'internationalisation croissante de la production et du commerce, lesquelles nécessitent souvent de si larges réorganisations de la structure industrielle, et donc du marché du travail, qu'il sera difficile d'y procéder uniquement par les mécanismes traditionnels

de la politique du marché du travail (création locale d'emplois, encouragement à la mobilité etc.) Il semble donc qu'il faille permettre à l'offre de main-d'oeuvre la possibilité d'effectuer des variations temporaires et sectorielles en prévoyant des formes de maintien du revenu plus acceptables que l'assurance-chômage classique, avec ses contrôles administratifs et son autoritarisme sur le comportement individuel. Cet aspect particulier sera plus abondamment discuté à la section 5 ci-après.

4.7 (f) De plus en plus, la population active va se composer de personnes qui ont particulièrement besoin ou envie d'un arrangement d'horaires de travail différent des horaires normalement pratiqués. On voit apparaître sur le marché du travail un nombre croissant de femmes qui ont des responsabilités familiales. En nombre croissant aussi les travailleurs âgés éprouvent de la difficulté à assurer un travail complet, et il leur faut donc des conditions moins dures de travail. Le niveau de plus en plus élevé de l'éducation multiplie le nombre des personnes qui exigent l'indépendance et la prise en considération de leurs désirs personnels. Enfin le nombre des travailleurs qui se sont développés bien après la période où les grandes luttes en faveur des réformes essentielles sur les heures de travail et les retraites, ainsi que la crainte du chômage, créaient une aversion morale à l'encontre de toute dérogation des règlements normalisés; il faut donc escompter que la force de cette idéologie va continuer à décliner.

4.8 (g) L'expansion du secteur tertiaire, due surtout à la demande croissante de services dont les clients veulent jouir pendant leurs propres heures libres et jours de congé, et dont les conditions techniques permettent assez aisément d'organiser l'emploi de personnes désireuses de travailler à temps partiel, (véritables travailleurs à temps partiel et aussi personnel temporaire, travail complémentaire noir et avec d'autres horaires irréguliers de travail) va susciter une nouvelle expansion d'aménagements spéciaux des temps de travail.



4.9 (h) L'urbanisation et l'accroissement des possibilités économiques de tourisme et autres activités de loisir suscitent une demande de dispositifs plus souples et plus variés quant à la répartition quotidienne, hebdomadaire et annuelle des horaires de travail et de loisir, afin de pallier les problèmes d'encombrement.

4.10 (i) Lorsque la production comporte une plus forte intensité de capital, elle nécessite de plus en plus du travail par équipes pour assurer la pleine utilisation de l'investissement. Ce travail par équipes est à la fois plus nécessaire (économiquement parlant) et plus acceptable (socialement parlant) quand on abaisse le nombre normal d'heures par personne (comme on tend à le faire) et quand l'utilisation quotidienne du capital devient trop courte sans travail par équipes. Employeurs et travailleurs préfèrent généralement organiser les horaires du travail par équipes (même pour l'équipe de jour) selon des règles particulières différentes du modèle courant - quotidien, hebdomadaire et annuel. Parfois les aménagements du travail par équipes offrent une possibilité de réduction des heures de travail individuel qu'il serait autrement difficile d'obtenir.

4.11 (j) Dans l'apparition d'un nombre croissant de cas où on travaille selon de nouveaux modes d'aménagement du temps de travail, il faut voir un processus cumulatif: les transports et autres services vont de plus en plus s'adapter à une plus grande diversification du temps de travail; cela facilitera, à son tour, des variations d'aménagements. De nouveaux groupes de travailleurs et d'employeurs vont ainsi être encouragés à demander ou accepter ces variations. Les expériences d'horaires différents et assouplis suscitent de nouveaux groupes à suivre le mouvement. Les résistances, qu'elles viennent des organisations centrales soucieuses de ne pas perdre leur contrôle ou de l'attitude conservatrice de tel ou tel employeur ou groupe d'ouvriers, vont donc graduellement s'effondrer, mais évidemment à une vitesse variable selon les pays.



4.12 (k) En raison de ce qui précède, il semble que la politique la plus sage soit d'organiser cette évolution de la façon la plus raisonnable, sans s'y opposer pour défendre des valeurs qui étaient jadis la raison-d'être des règlements plus rigides. Il faut donc, soit promouvoir ces valeurs par d'autres moyens, soit les remplacer par d'autres choses valables.

Fundação Cuidar o Futuro



5. Flexibilité et politique de main-d'oeuvre dans une optique de plein-emploi

5.1 La flexibilité peut servir à réduire comme à accroître la possibilité que l'on a de maintenir en équilibre le marché du travail. Il importe évidemment de tenter de la mettre en oeuvre de façon que les résultats deviennent positifs à cet égard. On devrait pouvoir habituer progressivement les travailleurs à passer volontairement du travail au non-travail et vice-versa, de façon que ces passages coïncident avec les variations de la demande de main-d'oeuvre. Dès lors, les périodes où le chômage menace pourraient se transformer en loisirs agréables ou en études profitables.

5.2 C'est là une formule qui diffère de l'ancienne thèse, qui consiste à utiliser une diminution générale, uniforme et permanente de l'horaire de travail comme mode de lutte contre le chômage. La théorie comme l'expérience devraient maintenant avoir prouvé que le chômage dépend de facteurs autres que l'augmentation ou la réduction des horaires hebdomadaires normaux. Dans un pays donné, le chômage peut être aussi élevé ou aussi faible dans le régime des 40 heures comme celui des 48 heures par semaine, car il dépend en grande partie de la gestion de la demande et du pouvoir compétitif du pays à un taux de change donné de sa monnaie (plus ou moins effectivement complétés par la politique de main-d'oeuvre), tout cela dépendant en outre de facteurs tels que la propension constante à l'inflation et diverses considérations politiques y relatives. Or dans une politique visant à concilier la stabilité des prix et le plein emploi, des variations locales et temporaires du volume de l'offre de main-d'oeuvre en fonction des variations de la demande doivent contre-balancer le chômage et les pénuries inflationnistes de main-d'oeuvre précisément dans les lieux et aux dates où ces influences sont désirables et non sur les autres points ; une réduction générale de l'offre par rapport à la demande (horaires plus courts) ne pourrait qu'aggraver le déséquilibre offre-demande et renforcer la spirale des prix et salaires, sans grand effet sur l'emploi.

(Les mesures destinées à influencer sélectivement la structure de la demande de main-d'oeuvre à des moments donnés, appartiennent aussi à la politique active de main-d'oeuvre, mais nous les laissons de côté dans cette analyse, qui ne porte que sur les variations de la répartition de l'offre de main-d'oeuvre dans le temps). On remarquera également que de plus violentes oscillations conjoncturelles de nature générale, ou la fermeture d'une entreprise qui domine une localité, sont à compenser par d'autres moyens, ceux de la politique de main-d'oeuvre classique inclus.

5.3 A l'heure actuelle, toute déviation par rapport au plein-emploi (par exemple à l'occasion de mesures anti-inflationnistes) suscite le chômage et un besoin de réadaptation, en particulier parmi les groupes qui sont déjà désavantagés à divers égards et ont les plus grandes difficultés à entreprendre une réadaptation : travailleurs âgés ou handicapés, femmes ayant des responsabilités familiales, jeunes (dans une certaine mesure) qui n'ont pas encore pris pied sur le marché du travail, personnes à ~~Fundação Cuidar o Futuro~~ ~~professions~~ et niveau d'instruction limités, travailleurs de toutes catégories dans les régions défavorisées (mais ici encore avec une particulière concentration sur les groupes le plus généralement vulnérables).

5.4 Si, au contraire, certains membres des groupes polyvalents et mobiles, c'est-à-dire les plus adaptables (et non les moins) pouvaient dans leur propre intérêt être encouragés à quitter provisoirement le travail (partiellement ou entièrement) durant une période creuse de leur branche d'activité ou de leur métier, pour y revenir quand la demande augmente à nouveau, cela pallierait le dilemme entre chômage et inflation. Les gouvernements ne seraient pas poussés aussi fortement que jusqu'ici à appliquer, par esprit anti-inflationniste, une politique de restriction, qui force au chômage les groupes les plus vulnérables et les moins adaptables.

5.5 En d'autres termes, il serait sage, quand on entreprendra la réduction intentionnelle du nombre d'heures de travail par vie humaine que l'on peut prévoir parallèlement



au progrès économique sous forme de périodes de non-travail intermittentes et librement choisies coïncidant avec des variations négatives quant aux possibilités d'emploi dans les diverses branches ou régions. Pendant les périodes de haute conjoncture, on pourrait ainsi maintenir la production à un niveau plus élevé qu'à l'ordinaire. La réduction du temps de travail serait ainsi bien moins coûteuse du point de vue de la société (c'est-à-dire en termes de production perdue). En conséquence, la réduction de la durée de travail pourrait être poussée plus loin si l'on procède par une méthode souple plutôt que rigide. Le temps accordé aux études et aux loisirs agréables serait accru aux "dépens" du type désagréable de loisir qu'est le chômage.

5.6 Nous suggérons donc que les autorités chargées des questions de marché du travail dans le cadre d'un système du type B soient autorisées à faire une offre particulière aux travailleurs des branches où la demande de main-d'oeuvre est en baisse: les personnes qui font valoir leur droit à l'éducation ^{recurrente}, leurs droits cumulés aux longues vacances intermittentes ou leurs droits à une retraite anticipée ou temporaire, par exemple durant les douze mois suivants, seront débitées (sur leur compte dans la caisse générale des assurances sociales) d'un montant moindre qu'à l'ordinaire, ou bien recevront une allocation pure et simple. L'avantage pécunier devrait être plus fort dans le cas où l'abandon d'un emploi antérieur n'était pas lié au droit de reprendre cet emploi après un temps prédéterminé. On peut escompter qu'un certain nombre de travailleurs de toutes catégories profiteront de cette occasion de loisir ou d'étude à des conditions plus avantageuses, y compris le recyclage pour des métiers qui offrent de meilleures perspectives. Les travailleurs qui seraient autrement en chômage involontaire pourraient continuer au contraire à travailler. Il faut supposer que les syndicats ou comités d'entreprise négocieraient ou influenceraient d'une autre façon le recours à ces possibilités afin d'aboutir à des résultats socialement désirables. On pourrait



ainsi contrebalancer la tendance que l'on a à réduire l'emploi de ceux qui sont les moins capables de le supporter ou de trouver un autre poste.

5.7 Les différences entre le loisir volontaire avec maintien du revenu et le chômage involontaire ont également une importance sociale à d'autres égards. On n'a pas besoin de maintenir le niveau de revenu pendant la période sans travail en dessous de la la niveau normal, comme dans le cas des allocations de chômage; l'individu peut choisir et connaître à l'avance la durée de sa période sans travail et en planifier en conséquence l'utilisation de façon profitable (réadaptation, grand voyage etc.) Les bénéficiaires n'ont plus à se présenter chaque semaine au bureau de chômage pour faire savoir qu'ils sont disponibles pour tout emploi à leur portée, ni à entreprendre une recherche d'emploi plus ou moins déprimante et humiliante dans des situations où les chances de succès sont faibles.

5.8 Il convient de remarquer que le système peut aussi servir à encourager une réduction temporaire de la semaine de travail et l'utilisation des heures ainsi libérées à la formation professionnelle ou autres études. Il peut aussi servir dans des situations d'expansion sectorielle de l'emploi, en offrant des incitations particulières à ceux qui veulent utiliser le droit à l'éducation des adultes pour entreprendre une formation professionnelle pour ce type d'emploi, ou en invitant les travailleurs en congé prolongé de leur ancien emploi à rechercher de postes à perspectives meilleures dans d'autres secteurs géographiques.

5.9 L'ampleur des incitations financières nécessaires pour parvenir aux résultats voulus devrait être une affaire d'expérimentation et d'expérience. Elle devrait être liée à la gravité des problèmes à traiter dans chaque cas. (Bien entendu, nous ne croyons pas que cette méthode rende superflu les autres programmes d'une politique active de main-d'oeuvre, que nous ne traitons pas ici).



5.10. Nombre de pays menent déjà des activités de ce genre, bien que de façon moins systématique. On offre aux personnes qui, autrement percevraient une allocation de chômage, une indemnité supplémentaire pour les amener à opter ou en faveur d'une période de formation, de préférence en vue d'un métier accusant une pénurie de main-d'oeuvre, ou en faveur d'une recherche peut-être coûteuse d'un emploi dans une région en expansion, au lieu de les contraindre à accepter le premier emploi qui se présente sur place. On offre une retraite anticipée (avec une réduction du montant de pension) plus limitée que selon les calculs actuariels; c'est-à-dire on donne un encouragement financier à un comportement volontaire désirable aux ouvriers âgés qui sont mis à pied dans des circonstances ou secteurs où il serait plus coûteux pour la politique économique de les garder au travail ou de créer pour eux de nouveaux emplois. Les étudiants continuent souvent à bénéficier de la possibilité de toucher des bourses (même très limitée relativement aux dépenses quotidiennes) s'ils se trouvent sur un marché du travail défavorable après avoir passé leur premier diplôme.

5.11. Dans l'ensemble, cependant, le principe appliqué dans la politique de main-d'oeuvre (comme dans les autres politiques sociales, notamment l'assistance aux études universitaires et formation des adultes) est qu'on donne à toute personne qui satisfait à certains critères d'éligibilité une allocation, couvrant leur coûts de la vie ou maintenant leur revenu, à titre de don. Ce don correspond à un transfert net de revenu au bénéficiaire et non à un débit sur son compte. D'un autre côté, il doit se soumettre à une enquête administrative qui décide s'il est bien habilité à recevoir un tel don.

5.12. On peut dès lors aisément comprendre pourquoi nombre de politiciens hésitent à étendre fortement le volume des programmes de main-d'oeuvre sous leur forme actuelle. Prenons un programme de mobilité géographique ou professionnelle. Il existe un mécanisme administratif chargé de verser à un choix d'individus les contributions financières que nécessite leur participation à des cours de formation ou leur déplacement



d'une partie du pays à une autre. On peut faire cela pour un nombre restreint de cas, en étant certain de contribuer ainsi à une meilleure utilisation de la capacité de travail des intéressés. Mais si leur nombre devient très grand, on risque de voir tous ceux qui sont désireux de changer de résidence ou d'améliorer leur qualifications, demander de l'argent à l'Etat pour couvrir des frais qu'ils auraient, quoi qu'il en soit, dû encourir, les payant de leur propres moyens et dans leur propre intérêt. On risque ainsi d'augmenter à l'excès la dépense totale de l'Etat et l'ampleur de l'appareil administratif sans guère modifier ce qui se passerait de toute façon. (Peut-être on peut même défendre un tel système en disant qu'il constitue une sorte d'assurance sociale au bénéfice de ceux qui se trouvent dans une situation nécessitant des modifications coûteuses, tout comme ils bénéficient d'assurances contre d'autres risques. Cependant, nombre de contribuables voudront demander pourquoi la collectivité doit modifier la distribution de revenus au profit de personnes qui obtiendraient de toute façon une amélioration de leur revenu en changeant volontairement d'emploi). En outre, la difficulté que rencontre l'administration à s'assurer que ceux qui reçoivent les allocations sont de bonne foi, le risque de diverses sortes de corruptions etc., sont autant de facteurs à considérer avec prudence.

5.13 Par ailleurs, nous savons que si nous comptons uniquement sur les forces du marché libre pour appairer l'offre et la demande sur le marché du travail, nous devons soit laisser se perdre continuellement une partie non négligeable de la capacité de travail du pays du fait de restrictions budgétaires et monétaires globales, soit laisser l'inflation suivre son cours avec toutes ses inéquités, ses difficultés pour le commerce extérieur et finalement les risques d'une plus grande détérioration de l'emploi.

5.14 Ainsi, comme ni les forces du marché, ni les types actuels de programmes traditionnels de la politique de l'emploi ne sont susceptibles d'aboutir à des résultats entièrement sa-



tisfaisants, il semble qu'il faille trouver un juste milieu. C'est là un argument de plus en faveur de l'adoption des droits de tirage sur compte, qui permettraient à chaque individu de déplacer ses liquidités d'une époque de sa vie à une autre, en affectant ses revenus aux périodes où ils sont le plus nécessaires - complétés par des indemnités spécifiques tendant à inciter à des comportements favorables au plein-emploi sur un marché du travail équilibré.

5.15 Le risque de commettre des erreurs du point de vue de l'équité en attribuant à certaines personnes une allocation déterminée si elles consentent à utiliser leur droit de tirage pour un congé durant des périodes de récession de leur industrie ou entreprendre un type particulier de recyclage quand la situation du marché du travail le rend désirable, ne devrait pas inquiéter les Autorités quand la majeure partie du maintien du revenu de l'intéressé pendant les périodes de non-activité est couvert par lui-même au moyen d'un débit sur son compte. L'appareil administratif coûteux et lourd pour contrôler et assurer sa tutelle sur l'individu ne s'impose que lorsque la majeure partie des dépenses vient réellement des autres contribuables à titre de don, affectées à certains citoyens et pas à d'autres. Les programmes de l'autre type (dons purs et simples à ceux qui sont frappés par de vraies calamités) ne disparaîtraient pas, mais n'auraient pas à être appliqués de façon que la population commence à s'interroger sur la rectitude de l'Administration. On pourrait même les utiliser de façon plus généreuse dans les cas de besoins réels, par exemple au profit des personnes nettement défavorisées.

5.16 Les effets sur la répartition des revenus d'un système des droits de tirage peuvent paraître moins égalitaires que dans un système d'allocations. En pratique, cependant, ce dernier souvent finit par bénéficier principalement aux groupes qui sont déjà dans une situation favorable et qui sont les plus portés à utiliser les services de la société. En même temps,



les ressources nécessaires pour une grande expansion du système d'allocations gratuites (et même un système de crédits individuels pour des études prolongées ou récurrentes) proviendraient, probablement, de nouveaux impôts sur les consommateurs en général. Comme tout le monde serait ainsi contraint de participer au financement des activités en question, il semble plus équitable (et aussi plus efficace pour la promotion d'un marché du travail équilibré) de comptabiliser chaque année le montant de la contribution de chaque individu et de s'assurer, seulement sous réserve de modifications actuarielles concernant le partage des risques, qu'il en sera lui-même, tôt ou tard, le principal bénéficiaire.

Fundação Cuidar o Futuro

27.9.72

ANNEXE AU RAPPORT G. REHN (1 B)



6. Droits de tirage et distribution des revenus

6.1. L'attitude des hommes politiques et des membres des organisations à l'égard de la question que nous soulevons ici (choix entre règles rigides ou flexibles de l'horaire de travail) paraît souvent dépendre d'hypothèses différentes quant aux effets de répartition de ces diverses politiques. Quelques observations complémentaires semblent se justifier à cet égard.

6.2. Dans notre modèle principal de flexibilité grâce aux droits de tirage, nous avons supposé que les cotisations annuelles, dans l'ensemble du système d'assurances sociales, couvriraient non seulement le maintien du revenu pendant la retraite et les autres périodes de loisir, mais aussi le coût de plusieurs années d'études au-delà de l'âge obligatoire, dans l'hypothèse que tout le monde va user de ce droit. Ceux qui n'en usent pas pourraient disposer de cet argent pour prendre des périodes de loisir plus tard ou améliorer les conditions de leur retraite. Dans un second modèle modifié, dont on discute également et qui est mis, dans une certaine mesure, en pratique dans certains pays, chaque citoyen aurait encore le droit de demander un crédit d'études pour un nombre analogue d'années, avec cette différence que le versement ne se ferait pas en débitant le compte créé pour l'intéressé grâce à une cotisation générale, mais serait organisé individuellement à l'instar d'un prêt.

6.3. La caractéristique commune des deux modèles est qu'ils assurent un accès général aux liquidités en même temps qu'une couverture des risques (par exemple une assurance qui permette d'annuler tout crédit utilisé en cas de décès ou de capacité de gain insuffisante) de façon à pallier, autant que possible, les obstacles qui s'opposent (en particulier parmi les groupes à faibles revenus) à l'investissement en capital humain, et

2 Mod

qui sont dus à une imperfection du marché en capital : nous pouvons hypothéquer nos maisons, mais pas nous-mêmes.

6.4. A première vue, le premier modèle peut sembler inutilement compliqué : pourquoi faire payer des cotisations à tous, même à ceux que l'on ne peut pas persuader d'user du droit de tirage aux fins pour lesquelles il est prévu, et à qui il faudra donc plus tard accorder un maintien de revenu au cours de périodes de loisir ou une augmentation de retraite en échange de l'économie forcée à laquelle on les a contraints ? En fait, il faut poser le problème différemment. Si l'Etat, afin d'assurer le développement des études parmi tous les groupes d'âge, facilite l'accès à des crédits (c'est-à-dire aux droits de tirage en avance sur le versement de cotisations), il doit financer d'une façon ou d'une autre la charge imposée de ce fait aux ressources économiques du pays. Dans la pratique cela équivaut à accroître la TVA générale (ou une taxe équivalente sur la grande masse des consommateurs) ou bien, à accroître les impôts directs plus progressifs, procédé dont on aurait pu se servir, autrement, pour réduire l'imposition des groupes à faible revenu. En d'autres termes, même ceux qui n'ont pas des droits de tirage devront partager à part entière le poids de la charge fiscale nécessaire pour maintenir l'équilibre économique malgré la forte augmentation des dépenses d'éducation et de formation des autres.

6.5. A vrai dire, cette charge serait réduite grâce à un allègement fiscal (ou l'absence d'une augmentation d'impôt) le jour où les bénéficiaires rembourseraient effectivement leur emprunt. Mais cet allègement sera alors calculé d'après ce que chacun se trouve gagner à ce moment (s'il est toujours en vie) au lieu d'être égal à ses contributions passées. Dans ces circonstances, il semble plus équitable de laisser au financement la forme proposée dans notre premier modèle, qui consiste à donner à cet impôt le nom et la forme d'une cotisation de financement de l'ensemble du système, en comptabilisant année par année l'accroissement de l'avoir de l'intéressé en vue d'une utilisation ultérieure, si le titulaire



ne s'en est pas servi dès la première date permise. On ne peut cependant pas négliger la méthode du second modèle. Il faudra probablement s'en servir pour des études de durée plus longue que la moyenne, ce qui se fait déjà dans quelques pays.

Ce que nous avons dit sur la comparaison entre un système général de cotisations et un système individuel peut être aussi valable pour un système de subventions ou de bourses.

6.6. A première vue, il semble que le système des droits de tirage sur un compte, afin de permettre liberté et flexibilité entre travail, études et loisirs doive avoir des effets moins égalitaires que le système classique de dons à des personnes à élire (bourses d'études supérieures et de cours pour adultes, allocations de licenciement, assurance-chômage, emplois subventionnés dans des chantiers publics temporaires et ateliers protégés, primes de mobilité, etc.). Cependant, tant que la dépense engagée pour ces dons apparaît comme une charge effective pour les contribuables, on ne peut généralement pas l'appliquer d'une façon globale en raison de son coût élevé (le versement obligatoire de cotisations au profit de tiers doit en effet être considéré comme un impôt). Le résultat paradoxal souvent observé est donc que les programmes en apparence organisés en vue de réduire les inégalités économiques et sociales ont en réalité le résultat inverse, car on constate que ce sont les groupes déjà relativement aisés qui peuvent en user le plus efficacement. Dès lors, si on élargit à toute la population, on ne peut pas empêcher son énorme financement de frapper tout le monde, et en particulier les groupes à faible revenu. A l'heure actuelle, c'est en effet la TVA générale qu'il faut augmenter en cas de forte augmentation de la charge fiscale totale. On se retrouve inévitablement devant un système où tout le monde paie quelque chose pour que tout le monde touche quelque chose, c'est-à-dire un système d'épargne forcée visant à la réaffectation d'argent liquide entre différentes périodes de la vie de l'individu.

6.7. Mais s'il en est ainsi, ce qui semble le plus rationnel, le plus honnête et le plus libéral, c'est de reconnaître le fait explicitement et de le mettre en oeuvre sous



forme d'un système de droits de tirage associé à des incitations moins lourdes pour les contribuables et tendant à promouvoir une utilisation socialement désirable de ces droits. En effet, on voit alors clairement ce qu'obscurcissaient les formalités du système, à savoir que la majeure part du maintien du revenu durant les périodes de non-travail provient de l'actif de l'intéressé dans la caisse d'épargne forcée, tandis que le besoin de direction administrative et de contrôle bureaucratique diminue, comme nous l'avons vu. A titre de comparaison, notons que certains pays utilisent pour leurs industriels un système de "caisse de réserve d'investissement" afin de stabiliser l'activité économique et l'emploi. Une partie des bénéfices des périodes fortes peut être versée à un compte bloqué de la Banque Centrale. Le gouvernement peut ensuite débloquer ces sommes en les assortissant d'une subvention sociale, durant les périodes de marasme afin de stimuler, dans les régions en déclin, une répartition opportune des investissements dans le temps et l'espace. Ce que nous proposons ici pourrait s'appeler "caisse de réserve d'investissement personnel". Dans une version plus radicale, on pourrait ramener le contrôle à la même vérification purement technique que l'on utilise lors du tirage d'un chèque sur un compte nominal ou d'une avance sur une assurance-vie, mais nous n'avons pas besoin d'envisager une si grande liberté dans l'utilisation de ces droits. Il faudrait peut-être exiger, par exemple, qu'à certains niveaux d'âge l'argent serve à des études réelles dont les résultats soient contrôlés, du moins à un certain degré. De toute façon, il conviendrait de démocratiser la prise des décisions sur les questions de répartition et de choix du temps de travail, de loisir et d'études, de façon à avoir une plus nette notion des préférences réelles des gens.

6.8. On peut toujours introduire des éléments de redistribution délibérée des revenus, mais il semble que le plus rationnel soit de les garder explicites et distincts, en les reliant à des critères simples de besoin (ou de rapport entre besoin et revenu, si l'on peut organiser et faire accepter des contrôles de moyens) plutôt qu'à la satisfaction de critères d'action complexes, qui tendent souvent à aider le plus ceux qui en ont le moins besoin.



6.9. Un effet positif de redistribution d'un système renforcé de ce genre (maintien d'un équilibre de plein-emploi sur le marché du travail par affectation flexible de travail) apparaîtrait dans la contribution qu'apporterait ce système au freinage de l'inflation/^{dans} le plein-emploi, cause importante de distorsions dans les revenus et la distribution des richesses. En outre, c'est pour les gens à faible revenu et à position d'emploi précaire que le manque de liquidités et de dispositifs d'assurance propres à pallier leur crainte du risque est un obstacle particulièrement efficace à l'amélioration de leur situation sur le marché du travail. Ainsi, ce sont eux qui sont le plus aidés par les mesures destinées à supprimer ces obstacles. Enfin, le fait que le montant total de l'argent qu'un individu peut tirer du système durant sa vie dépende du versement effectif de cotisations proportionnelles à son revenu déclaré présente l'avantage particulier d'éliminer le bénéfice que les fraudeurs du fisc peuvent abusivement se réserver, c'est-à-dire au cas où leur soi-disant bas revenu leur donnerait accès à des dons pour lesquels ils n'ont pas cotisé.

6.10. Tout en assurant une plus grande équité, en chaque point du temps, notre premier modèle permet à un plus grand nombre de personnes de participer à l'action d'équilibrage du marché du travail que nous suggérons. En outre, et d'un point de vue purement psychologique, on peut supposer que ce système généralisé de comptabilité des cotisations contribuerait plus qu'un système de dons à l'élargissement d'une participation à l'éducation et à la formation des adultes. Nous savons qu'il sera toujours délicat d'engager dans ces activités des gens qui ne sont pas spontanément désireux de s'instruire. Selon certains même, la participation aux cours de formation et autres pour adultes devrait être considérée comme un devoir pour tout le monde, dans un système de congés payés d'éducation. Selon d'autres, il faudrait au moins essayer des incitations plus souples. (Nous nous heurtons là à des évaluations différentes et au problème de l'efficacité des différentes méthodes. Nous ne pouvons que les noter, sans les commenter plus avant. Dans une discussion particulièrement consacrée à "l'éducation sur la



vie entière" le problème assurerait évidemment un rôle central). En tous les cas, dans l'esprit de l'auteur au moins, ce serait assez inéquitable si ceux qui, pour des raisons personnelles ou sociales ne se servent pas des moyens d'études, continuaient à payer les études des autres sans recevoir une compensation à un moment ou l'autre de leur vie.

7. Quelques autres considérations économiques

7.1. L'analyse économique révèle qu'il est impossible de prédire l'effet que la hausse du revenu horaire peut avoir sur la préférence relative pour le repos et pour le gain : d'un côté un revenu plus élevé peut servir à "acheter" une plus grande quantité de loisir (à l'instar de tout autre marchandise attrayante), mais de l'autre chaque heure de loisir est devenue plus coûteuse. Ces deux facteurs se contrebalancent mutuellement. Le fait que les horaires de travail aient été effectivement réduits depuis un siècle, compensant en partie l'augmentation de gain, peut s'interpréter comme l'expression d'une préférence collective organisée (tendant à éviter, par contrainte mutuelle, la course infernale à l'argent) par opposition à une préférence individuelle déformée par cette course à l'argent. Il pourrait s'agir aussi en partie d'une impression erronée née d'une mesure trop formaliste des heures de travail : en réalité, certaines formes de travail ont été échangées contre d'autres (en particulier par allongement du temps de trajet dans les grandes villes). Cependant, il semble qu'en général un sixième à un tiers des accroissements potentiels de revenu ait servi à "acheter" un supplément de périodes de loisir et d'étude.

7.2. D'un autre côté, les conséquences des efforts tendant à réduire l'horaire hebdomadaire grâce à la loi et aux conventions collectives sont souvent neutralisées par des heures supplémentaires permanentes quand la limitation du revenu réel du travail dévie trop de la préférence relative du travailleur pour le gain et le loisir.



7.3. On remarquera que, du point de vue de la distribution des revenus, cette dernière façon de réaliser un revenu plus élevé (heures supplémentaires régulières) doit désavantager les ouvriers en termes réels, c'est-à-dire sous forme de rapport entre revenu et prix : comme les prix sont particulièrement sensibles aux coûts marginaux, le maintien de ces derniers à un niveau élevé tend à dégrader le rapport prix-salaires. On peut dire (avec une certaine exagération) qu'un système comprenant 4 heures supplémentaires à 50 % sur une semaine de 44 heures implique que les travailleurs accordent à l'employeur un rabais de 33 % sur le salaire des 40 premières heures. En effet, si le salaire normal est de 6 unités et si les prix sont suffisamment élevés pour que l'employeur ait intérêt à payer 9 unités par heure supplémentaire (ce qui est apparemment le cas, sinon il n'aurait pas prolongé la semaine), on pourrait en conclure qu'il serait capable de payer 9 unités au lieu de 6 pour les 40 autres heures aussi (Une analyse théorique correcte devrait être bien plus complexe et aboutir à une conclusion moins sévère, mais l'observation n'est pas dénuée d'intérêt.).

7.4. On peut par conséquent se demander s'il ne serait pas plus rationnel, de la part des syndicats, de négocier un seul niveau de salaire commun pour toutes les heures réellement travaillées et d'admettre d'emblée ce que va être réellement ce nombre d'heures, au lieu de permettre l'illusion qu'implique une fallacieuse réduction de la semaine associée à des "heures supplémentaires régulières". Nous nous trouvons devant une situation où la limitation du total d'heures, désirée par les syndicats pour des raisons valables, est rendue paradoxalement très coûteuse pour le travailleur individuel qui perd un gain horaire particulièrement élevé s'il descend au nombre d'heures qu'il "devrait" faire, en s'abstenant de faire des heures supplémentaires régulières. (Bien entendu, le phénomène des heures supplémentaires régulières est plus répandu dans certains pays que dans d'autres, ce qui pourrait servir d'avertissement contre les efforts pour régler les heures de travail, non pas d'après les besoins et préférences des travailleurs de chaque pays, mais d'après quelques normes



internationales ne tenant pas compte des situations nationales différentes.)



8. Intégration technique

8.1. Parallèlement à la combinaison logique des diverses formes de mesures propres à transformer la relation travail-études-loisirs en un seul système intégré, une intégration technique du financement serait nécessaire. Actuellement, la situation est très chaotique dans la plupart des pays : pour chaque individu, des comptes multiples doivent être tenus par les diverses administrations publiques, les associations bénévoles ou semi-bénévoles et les employeurs actuels ou précédents. Il est difficile de suivre à la trace les droits de chacun à la retraite, aux vacances, à la formation pour adultes, aux allocations de chômage ou de licenciement, etc., parmi toutes ces comptabilités. Il y a là un large champ pour les irrégularités de bonne et mauvaise foi tant des payeurs que des bénéficiaires, quand ces derniers percevront leurs droits.

8.2. Il semble évident qu'une rationalisation de cette jungle serait désirable même dans l'état actuel des choses. L'apparition de techniques électroniques a rendu techniquement possible l'intégration en un seul système commun. Cette rationalisation (couvrant au moins les secteurs les plus importants) semble s'imposer pour permettre la mise en place d'un système où un individu puisse user de ses droits cumulés ou à venir, aux fins d'études et de loisirs, à un plus grand degré de liberté et d'interchangeabilité. Par exemple, si la non utilisation par un jeune d'un droit général à un certain volume d'enseignement peut lui être créditée plus tard en vue d'une participation à l'éducation récurrente des adultes ou de l'amélioration de sa situation économique avant ou après l'âge de la retraite, la comptabilité de son cas doit être centralisée dans un seul compte.

8.3. La disposition et le fonctionnement du système "idéal" de financement de toutes ces périodes et activités hors-travail sur lesquelles l'individu devrait jouir d'un certain droit d'auto-détermination, peuvent se décrire comme suit. Les verse-

ments proportionnels au revenu courant et destinés à couvrir les frais des pensions de retraite et d'incapacité, de vacances et de congés sabbatiques, de l'enseignement et de la formation au-delà de l'âge obligatoire (en sus des autres prestations pour allocations familiales, allocations de chômage, maladie, accident, etc.) iraient à un fonds central unique où ils seraient inscrits au compte personnel de l'intéressé. Tous les autres renseignements intéressants seraient portés sur le même compte (crédits "d'études initiales", droits aux vacances, droits particuliers accordés aux emplois comportant des risques, etc.). Chaque individu recevrait tous les ans une copie de son compte en même temps que des renseignements sur l'état courant de ses droits et des conditions de leur utilisation. Il faudrait lui faire comprendre qu'une unité monétaire utilisée à l'âge A, selon les règles d'actuariat applicables, équivaut à X unités monétaires à l'âge B, puis à Y unités par an en tant que retraite à partir de l'âge C. (avec réajustement, bien entendu, selon la valeur de la monnaie).

8.4. Il faut considérer comme indispensable un réajustement continu des divers montants au niveau des prix. Cette opération est rendue possible, dans ce système intégré, d'abord grâce au fait que tout accroissement inflationnaire du revenu pécuniaire est automatiquement suivi d'un flot plus important de cotisations.

8.5. La première et la plus nécessaire restriction imposée à la libre utilisation des avoirs individuels serait que le titulaire n'aurait le droit de vider son compte à tel point qu'il ne lui resterait plus rien pour couvrir ses besoins durant son vieil âge et que les contribuables auraient encore à le prendre en charge comme un cas d'assistance sociale.

8.6. Dans un modèle schématique, nous avons postulé que les cotisations annuelles devraient être, dès l'abord, calculées de façon à couvrir la pleine utilisation d'un crédit général d'études à n'importe quelle époque de la vie de l'individu, plus une certaine retraite, etc. Dans une autre version, les



crédits d'études peuvent n'être portés en compte qu'après utilisation et mener ensuite à un paiement spécial rapporté au montant utilisé et/ou au revenu qui en découle. On pourrait parler ici d'une "banque d'investissement en capital humain". De toute façon, l'essentiel est que le système puisse assurer l'accès à des liquidités et à la couverture des risques (par exemple une assurance automatique comportant, en cas de décès ou de capacité insuffisante de gain, l'annulation de tout crédit utilisé) de façon à compenser de façon adéquate les inhibitions actuelles à l'égard de l'investissement en capital humain (communes plus particulièrement parmi les groupes à faibles revenus).

8.7. Un homme peut hypothéquer une maison ou un autre bien, mais pas sa propre personne. Il lui est donc plus difficile de mobiliser un investissement financier pour accroître ses propres qualifications, surtout si sa situation actuelle le classe parmi ceux qui en ont le plus besoin. L'adhésion obligatoire à un système de versements réguliers (avec partage de risques actuels) en vue du financement d'études générales pourrait être considérée comme une façon d'hypothéquer un capital humain. En effet, la caisse centrale garantit le remboursement de tous crédits en cas de défaillance de l'intéressé (décès ou incapacité) si bien que ce dernier et sa famille, quand l'investissement se révèle non rémunérateur, sont assurés de ne pas rester avec une dette insurmontable sur leurs bras.

8.8. Dans la première version, l'inutilisation des crédits d'études permettrait automatiquement à l'intéressé d'utiliser plus tard un montant équivalent à d'autres fins (retraite anticipée, pension plus élevée). L'individu pourrait ainsi dès le début se placer devant le choix suivant pour planifier sa vie : soit je concentre mes efforts pour l'acquisition d'une qualification élevée dans l'espoir d'obtenir ainsi un revenu relativement élevé, mais de ne jamais compter que sur un pourcentage relativement faible de ce revenu élevé pour ma retraite, soit je m'abstiens d'utiliser les crédits d'études, en estimant que ces dernières ne peuvent pas améliorer mon revenu, et je reçois alors une retraite représentant un pourcentage élevé



d'un revenu relativement modeste. Dans la seconde version, la paie immédiate, directement rapportée à la maison serait légèrement plus forte pour tout le monde au début, les cotisations étant plus faibles. Par contre, l'inutilisation du crédit d'études ne serait pas compensée par une augmentation du taux de pension par rapport au gain. L'utilisation du crédit d'études devrait généralement être financée avant la retraite, dont le taux serait aussi élevé que dans le cas précédent.

8.9. Au cours du débat sur ces points, nous avons entendu dire que l'utilisation des crédits d'études (congés payés d'éducation) devrait être obligatoire ou que l'inutilisation des crédits offerts en vue du maintien du revenu durant les périodes en question ne devrait être compensée sous aucune forme, mais constituer simplement une perte pour l'intéressé. Le choix entre ces trois versions (et des formes mixtes) est de toute évidence affaire de jugement de valeur. On peut en dire autant de l'application éventuelle d'autres incitations ou compensations positives ou négatives à ceux qui faute de motivation ou pour d'autres raisons ne profitent pas des occasions qu'ils ont d'améliorer leur propre sort. Nous n'allons pas discuter ici de cette question, en soi fort importante. Nous remarquerons seulement qu'un système intégré de comptabilité financière, fondé sur les procédés de traitement électronique moderne, ne devrait pas éprouver de grandes difficultés à s'adapter à ces diverses possibilités.

