

Non classifié

PAC/AFF(99)3



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 23-Jul-1999
Dist. : 26-Jul-1999

PARIS

DIRECTION DES RELATIONS PUBLIQUES ET DE LA COMMUNICATION
DIVISION DES RELATIONS PUBLIQUES

Or. Ang.

PAC/AFF(99)3
Non classifié

EVALUATION DU TUAC -- PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE (juin 1999)

80203

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

**PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE
Juin 1999**

ÉVALUATION DU TUAC

Synthèse

1. Les Perspectives de l'emploi de l'OCDE de juin 1999 prévoient peu d'amélioration du niveau global du chômage dans la zone OCDE au cours des deux prochaines années. Avec des prévisions de croissance dans les pays de l'OCDE légèrement supérieures à 2% pour 1999 et 2000, la moyenne du chômage devrait rester aux environs de 35 millions de chômeurs, soit 7% de la population active. D'après les prévisions, les légères baisses du chômage en Europe continentale, au Canada et en Australie seront contrebalancées par des augmentations au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Japon. En Corée, on prévoit que le chômage recensé se stabilisera aux environs de 1,6 millions de personnes soit 7,5% de la population active et le triple de la moyenne enregistrée au cours de la dernière décennie.

2. En plus des prévisions concernant l'emploi, les éditions annuelles des Perspectives de l'Emploi de l'OCDE publiées ces dernières années ont fourni une excellente analyse et des données empiriques sur les principaux aspects de la politique de l'emploi dans les pays de l'OCDE. L'édition de juin 1999 est particulièrement utile car elle résume, dans son éditorial, les conclusions de la Conférence OCDE/EU sur l'Emploi des jeunes qui s'est tenue en février 1999, examine les éléments disponibles en matière de qualité des emplois à temps partiel (chapitre 1), présente des observations plus détaillées sur la protection de l'emploi et l'emploi (chapitre 2), la formation des travailleurs adultes (chapitre 3), et les nouvelles modalités de travail (chapitre 4).

3. Les Perspectives sont rédigées par la Direction de l'Éducation, de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales de l'OCDE (DEELSA) mais sont examinées en détail par le Groupe de travail sur l'Emploi de l'OCDE qui se compose de fonctionnaires issus essentiellement des ministères du travail et de l'emploi des pays de l'OCDE. Lorsque l'on rapproche les conclusions des Perspectives précédentes sur les salaires minimums (1998), les négociations collectives (1997) et celles de 1999 sur les inégalités de rémunérations et qu'on les met en comparaison avec le travail conjoint du DEELSA et du Département des Affaires économiques de l'OCDE sur les inégalités de revenus et la pauvreté, il apparaît clairement que les tentatives de déréglementation des marchés du travail, tout en ayant des coûts sociaux importants, n'ont pas contribué à améliorer les résultats économiques. Il semblerait au contraire que l'on dispose d'éléments pour soutenir que le maintien de normes minimums décentes sur le marché du travail et la participation active des syndicats sont des facteurs qui améliorent les performances de l'économie et offrent une base solide pour gérer le changement structurel.

Emploi des jeunes

4. Dans le cadre d'une initiative de l'OCDE sur l'emploi des jeunes une conférence mixte OCDE/EU sur l'Emploi des jeunes s'est tenue à Washington en février 1999 ; une délégation du TUAC a participé à cette conférence aux côtés des gouvernements de l'OCDE, d'industriels et d'universitaires. L'éditorial des Perspectives résume le consensus général qui s'est dégagé de cette conférence quant aux enseignements que nous ont apportés ces deux dernières décennies en matière de politique de l'emploi des jeunes.

5. Outre le problème général de la baisse des taux d'emploi des jeunes (53% en 1979, 45% en 1998), le plus grave problème auquel sont actuellement confrontés les pays de l'OCDE est l'apparition d'un "noyau dur" de jeunes désavantagés souvent issus de familles et de milieux sociaux défavorisés qui connaissent de longues périodes de chômage intercalées de périodes d'emploi faiblement rémunéré.

6. On constate que la solution qu'il faut trouver à ce problème passe en partie par la réforme de l'enseignement de base afin de recenser le plus tôt possible les adolescents à risques et de réaliser un meilleur équilibre entre l'enseignement professionnel et universitaire. En outre, il faut améliorer le passage de l'éducation à la vie active, si possible par le biais de systèmes d'apprentissage en alternance ou, si cela n'est pas possible, d'un apprentissage pratique en école permettant d'obtenir des titres dans le cadre de systèmes unifiés de délivrance de diplômes. Quel que soit le système, l'engagement des employeurs et des syndicats est considéré indispensable à la réussite.

7. Enfin, on connaît de mieux en mieux ce qui fonctionne et ne fonctionne pas dans le domaine des programmes actifs visant le marché du travail pour les jeunes. La qualité des programmes est un élément essentiel ainsi que la nécessité, pour les jeunes, d'éviter d'enchaîner les formations sans trouver un emploi décent à l'issue de celles-ci. Les Perspectives définissent quelques-unes des caractéristiques des programmes de grande qualité.

8. Les conclusions de la conférence concordent étroitement avec l'expérience des participants syndicaux. Il est significatif que les participants de la conférence de Washington n'ont pas considéré que la réduction des salaires des jeunes était un moyen particulièrement efficace d'augmenter les possibilités d'emploi pour les jeunes ; au contraire, les participants d'Amérique du Nord en particulier ont insisté sur le fait qu'un grand nombre de jeunes considéraient les emplois au salaire minimum comme peu attrayants. Si l'on ne peut offrir que des emplois au salaire minimum, le nombre d'abandons du marché du travail sera alors en augmentation.

Le travail à temps partiel

9. Le chapitre général sur l'évolution du marché du travail met l'accent sur la qualité des emplois à temps partiel. Depuis le début des années 70, dans la plupart des pays de l'OCDE, on a assisté à une augmentation de la part des emplois à temps partiel par rapport à la population active totale. La moyenne OCDE est de 14,3% et la part la plus élevée revient aux Pays-Bas (30%), à l'Australie, à la Suisse et au Royaume-Uni. L'étude sur l'emploi de 1994 de l'OCDE incitait les gouvernements à favoriser la croissance du travail volontaire à temps partiel comme un facteur qui se traduirait par un développement de l'emploi. En général, les syndicats ont adopté une approche plus différenciée en reconnaissant que, pour certains travailleurs, les emplois à temps partiel peuvent apporter une contribution importante au revenu familial et leur permettre d'équilibrer leurs responsabilités professionnelles et de garde des enfants. Mais par ailleurs, on s'est inquiété de la mauvaise qualité des emplois à temps partiel en termes de salaire, de formation et d'avancement professionnel. Dans plusieurs pays, les syndicats ont cherché à augmenter les effectifs syndicaux chez les travailleurs à temps partiel et également à faciliter le passage volontaire d'un emploi à temps partiel à un emploi à plein temps.

10. Les Perspectives de l'Emploi montrent qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer la qualité des emplois à temps partiel. Selon les pays, les salaires horaires à temps partiel représentent entre 55% et 90% des salaires horaires à plein temps. On enregistre les différences les plus faibles dans les pays et les professions où le niveau d'emploi à temps partiel est le plus élevé. Les travailleurs à temps partiel reçoivent moins de formation que les travailleurs à plein temps : dans l'UE, la formation des travailleurs à temps partiel par rapport aux travailleurs à plein temps est de 70% pour les hommes et de 60% pour les femmes.

Dans la plupart des pays, la majorité des hommes travaillant à temps partiel déclarent qu'ils préféreraient travailler à plein temps alors que la majorité des femmes préfèrent travailler à temps partiel. La part de travail involontaire à temps partiel est plus faible dans les pays ayant le plus de travailleurs à temps partiel.

11. Les Perspectives soulèvent une question fondamentale à propos de ces observations. Étant donné qu'un plus grand nombre d'adultes, souvent des femmes travaillant à temps partiel, vivent dans des ménages monoparentaux, avec des gains relatifs moins élevés et reçoivent moins de formation, un groupe important de travailleurs risque manifestement de se laisser distancer encore davantage par le reste de la population active. Par conséquent, il est capital que les syndicats s'emploient à faire augmenter les salaires des travailleurs à temps partiel et à améliorer leur accès à la formation.

Législation de protection de l'emploi

12. En 1994, l'Étude de l'OCDE sur l'emploi reconnaissait que les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi, de la législation ou des conventions collectives, pourraient avoir des effets contradictoires sur l'emploi. D'une part, elles prévoient un engagement réciproque à long terme entre l'entreprise et les travailleurs ce qui encourage la formation et le recyclage et a pour effet d'améliorer les résultats. D'autre part, elles pourraient rendre les entreprises plus prudentes en matière de recrutement diminuant ainsi les perspectives d'emploi pour ceux qui rejoignent la population active ou pour les chômeurs. Il se dégageait de la conclusion générale que la politique des pouvoirs publics devrait prendre cette alternative en considération et trouver un juste milieu entre ces effets contraires. Cependant, dans le suivi de l'Étude sur l'emploi, des analyses économiques effectuées par certains pays plaidaient systématiquement en faveur de la suppression ou de l'affaiblissement des dispositions de protection de l'emploi. Le TUAC s'est montré critique et a fait valoir que « ... un grand nombre de recommandations relatives au marché du travail supposent des compromis entre des effets à court et long terme, une efficacité statique et dynamique, la répartition des ressources et des objectifs d'innovation ainsi que des objectifs économiques et sociaux. Tout ceci avait été constaté dans l'Étude sur l'emploi mais avait en grande partie disparu du suivi. De plus, la nature exacte de ces compromis pouvait varier en fonction du contexte national et des différentes structures institutionnelles ; or plutôt que d'utiliser les expériences nationales afin d'enrichir la stratégie, les recommandations par pays semblaient présenter une solution 'modèle taille unique' »¹.

13. Le chapitre 2 des Perspectives de l'emploi, de 1999 présente la première étude sérieuse réalisée par l'OCDE, des données empiriques sur la question de savoir si une législation de protection de l'emploi excessivement rigoureuse a été un élément important à l'origine de la persistance d'un chômage élevé dans de nombreux pays de l'OCDE depuis le début des années 80. Il est donc extrêmement intéressant de constater, dans les conclusions des Perspectives que « la rigueur de la législation de la protection de l'emploi a peu ou pas d'influence sur le niveau global du chômage » (page 92). Elles indiquent cependant qu'une réglementation plus stricte va de pair avec une moindre rotation de la main-d'œuvre et des emplois : « le nombre d'entrées au chômage diminue, mais ceux qui perdent leur emploi risquent davantage de rester au chômage un an ou davantage » (page 93). En conclusion, les Perspectives de l'emploi insistent sur le fait que les initiatives de réforme de la protection de l'emploi doivent faire face à ce compromis. Pour sa part, le TUAC préconise que l'OCDE garde soigneusement cette conclusion à l'esprit dans ses futures recommandations par pays en matière d'emploi. Il est encourageant que l'OCDE ait publié ce travail qui facilite un débat ouvert sur cette question stratégique.

¹ Note du TUAC au Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE sur "La mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi de l'OCDE : l'expérience des pays membres", mai 1997. Disponible sur le site web du TUAC : www.tuac.org

Formation des travailleurs adultes dans les pays de l'OCDE : données récentes

14. Par suite du passage à une « économie fondée sur le savoir », l'ampleur et la qualité de l'éducation et de la formation sont considérées par l'OCDE comme des facteurs essentiels contribuant à la croissance de la productivité et de l'emploi. Développer l'apprentissage à vie est maintenant un objectif primordial des pouvoirs publics. Le chapitre 3 des Perspectives de l'emploi cherche à répondre à la question de savoir si le discours portant sur l'éducation et la formation a été mis en pratique. Il essaye d'analyser une « catégorie » spécifique « de formation reçue par des travailleurs en exercice » qui se fonde sur une précédente recherche. Cette analyse s'appuie sur quatre études différentes qui diffèrent au niveau du processus de collecte des données et en termes de définitions. Mais toutes prévoient des mesures concernant le niveau et la répartition de la formation. Elles permettent une comparaison des taux de participation, du volume et de la répartition de la formation dans les différents pays.

15. Les principaux résultats du chapitre sont les suivants :

- L'effort de formation varie sensiblement d'un pays de l'OCDE à l'autre. La formation officielle et continue est plutôt faible dans les pays d'Europe méridionale et relativement forte en Europe centrale et septentrionale.
- S'agissant des taux de participation globale dans des formations liées à l'emploi, ceux-ci paraissent relativement égaux pour les hommes et les femmes mais les hommes reçoivent un soutien financier plus important de la part de leur employeur. Un examen plus minutieux révèle une discrimination permanente à l'encontre des femmes. En ce qui concerne la période d'emploi entre la fin de la scolarité et la retraite, les femmes ont une espérance de formation beaucoup plus faible que les hommes. Les femmes sont en outre plus désavantagées car il apparaît qu'elles sont plus souvent employées à temps partiel ou temporairement et ont de ce fait moins accès à la formation.
- En matière d'objectif de l'apprentissage à vie, les progrès accomplis ont été limités et irréguliers. D'après l'une des études portant sur 11 pays, au cours d'une vie, un travailleur moyen reçoit moins d'une année (1.288 heures) de formation après la période de formation professionnelle initiale. Il apparaît que la formation continue qui varie sensiblement d'un pays à l'autre, se concentre au début de la vie active. Dans certains pays d'Europe occidentale et méridionale en particulier, les travailleurs plus âgés reçoivent beaucoup moins de formation que les travailleurs plus jeunes.
- Dans tous les pays, la formation permanente tend à renforcer les différences de compétences résultant de l'inégalité d'accès et de participation en matière d'éducation.
- Dans les pays ayant un niveau d'éducation moyen général supérieur ainsi que dans les pays qui attachent plus d'importance à la R&D, les travailleurs reçoivent en général davantage de formation. Très souvent un taux élevé de formation globale s'accompagne d'une répartition plus égale de la formation.
- En général, les résultats permettent de penser que scolarisation et formation se complètent et de ce fait les politiques destinées à renforcer la scolarisation pourraient devenir un moyen d'encourager la formation permanente.

16. Promouvoir la formation permanente et offrir des possibilités égales de formation n'est nullement la mission exclusive des pouvoirs publics. C'est aussi un défi à relever par les entreprises et les syndicats. Leurs stratégies et leurs activités doivent être considérées comme des éléments essentiels de la promotion de la formation permanente. Pour se rapprocher davantage de l'objectif de l'apprentissage à vie, il y aurait

lieu de réexaminer les stratégies actuelles. Tout réexamen doit prendre en compte davantage de données liées aux pratiques actuelles en matière de formation permanente :

- Dans la plupart des pays, le taux de participation à la formation est sensiblement plus élevé chez les travailleurs salariés que chez les chômeurs. Dans presque tous les pays, les travailleurs moins instruits ont beaucoup moins de possibilités de formation.
- Les travailleurs temporaires ou occupant des emplois à temps partiel ont beaucoup moins de possibilités de formation.
- Les grandes entreprises sont généralement beaucoup plus susceptibles d'investir dans le capital humain et dans la formation des salariés.
- L'introduction de nouveaux systèmes de travail et de nouvelles formes de travail paraît fortement liée à des taux plus élevés de participation à la formation.
- Un niveau plus élevé de syndicalisation des salariés s'accompagne d'un taux plus élevé de participation à la formation.
- Une plus grande stabilité des emplois pourrait contribuer à augmenter le rendement des investissements en capital humain entrepris par les employeurs ; des comparaisons internationales ont souvent révélé qu'une rotation plus faible des effectifs correspond à de plus grandes possibilités de formation.

17. Le TUAC s'efforcera, au cours des prochains mois, d'appliquer ces conclusions à l'occasion des travaux qu'il mène avec l'OCDE dans le domaine de l'apprentissage à vie.

Les nouvelles modalités de travail des entreprises

18. Le Chapitre 4 des Perspectives de l'emploi prend en compte le travail empirique réalisé dans le cadre d'un récent projet de l'OCDE sur « les entreprises flexibles » ainsi qu'un travail de la Fondation européenne pour l'Amélioration des conditions de vie et de travail.

19. Ce chapitre examine les changements en cours dans l'organisation des entreprises et notamment : l'aplatissement des structures de direction ; une plus grande participation du personnel « de niveau inférieur », l'introduction du travail en équipe et la mobilité interne. Tous ces changements ont une incidence sur la nouvelle conception des emplois qui reflètent une complexité accrue, des niveaux de compétence plus élevés et une amélioration de la communication entre la direction et le personnel.

20. Il ressort des observations de l'OCDE que les syndicats et les comités d'entreprise jouent un rôle positif en matière d'évolution des entreprises. Par exemple, les syndicats soutiennent les initiatives destinées à aplatir les structures de direction et à introduire le travail d'équipe alors que les comités d'entreprise -- en particulier lorsqu'il y a des représentants des travailleurs de la plus grande catégorie professionnelle qui sont admis à participer aux consultations ou à la prise de décision conjointe -- sont plus susceptibles d'avoir lancé des initiatives dans tous les domaines à l'exception du travail en équipe. Les faits ne viennent pas confirmer la critique selon laquelle le secteur public est sclérotique par rapport au secteur privé : on rencontre l'une de ces quatre initiatives tout aussi bien dans les entreprises publiques que dans les entreprises privées. En outre l'OCDE a découvert qu'il existait « peu de relations solides » entre les conditions prévalant sur le marché du travail élargi et les initiatives destinées à mettre en place des

entreprises à haute performance. Les conclusions soutiennent par conséquent l'objectif visant à garantir aux syndicats un rôle actif dans l'évolution des entreprises.

Conclusions

21. Les pays de l'OCDE sont confrontés à deux approches contradictoires de réforme des marchés du travail en vue de créer davantage d'emplois. L'une se traduit par la déréglementation encore plus poussée des marchés du travail qui permet aux employeurs de congédier plus facilement les travailleurs ; elle se caractérise par de plus grandes inégalités de rémunérations et la plus grande faiblesse des dispositions de protection. L'ancien ministre américain du Travail, Robert Reich a décrit le dilemme auquel se heurtent les dirigeants dans le cadre d'une telle approche comme étant « le choix diabolique entre davantage d'emplois et de meilleurs emplois ».

22. Une autre approche consiste à reconnaître qu'en matière d'emploi, la relation doit tenir compte d'éléments à plus long terme et développer la confiance entre les employeurs et les salariés et les autorités publiques. Ceci est indispensable pour entreprendre des actions de formation ; les travailleurs doivent faire preuve d'innovation et le passage aux entreprises fondées sur le savoir doit être géré avec efficacité. Il est clair qu'une approche de ce type est plus souhaitable pour la collectivité. Les données accumulées par les Perspectives de l'emploi de l'OCDE parues successivement indiquent qu'une telle approche est aussi plus efficace d'un point de vue économique. L'OCDE va entreprendre une étude des nouvelles sources de croissance et notamment du capital humain. Les résultats des Perspectives de l'emploi constituent une ressource importante pour ce travail et le TUAC s'efforcera de participer activement à ce dialogue.