

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

15 January 1987

Doc. 5673

REPORT

on labour market flexibility
in a changing economy¹
(Rapporteur : Mr VALLEIX)

I. Draft recommendation

presented by the Committee on Economic Affairs
and Development²

The Assembly,

1. Having regard to the reports of its Social and Health Affairs Committee (Doc. 5672) and its Committee on Economic Affairs and Development (Doc. 5673);
2. Considering that flexibility in the labour market can contribute towards facilitating economic adjustment, reducing unemployment and improving the quality of life;
3. Realising, however, that measures to achieve greater flexibility in the labour market should be complementary to a strategy aimed at achieving higher levels of non-inflationary economic growth;
4. Emphasising that such policies require consensus among the two sides of industry;
5. Considering that flexibility and reorganisation of working time meet industry's desire for more efficient response to the laws of the market and a new attempt by individuals to find adaptable patterns of work;

1. See also Doc. 5672 (report of the Social and Health Affairs Committee).

2. a. Unanimously adopted by the committee on 12 January 1987.

Members of the committee: MM. *Debétaz* (Chairman); Unland, *Valleix* (Vice-Chairmen); Aarts (*Alternate: Tummers*), Albert, *de Arespachaga*, Bayülken, Bérégovoy, *Blenk*, Buttigieg, Carvalhas, Close (*Alternate: Dejardin*), Colajanni (*Alternate: Pollidoro*), Declercq, Mrs Desmond, MM. Ferrari Aggradi, Gassner (*Alternate: Hassler*), Georgakopoulos, Goerens, Sir Anthony Grant, MM. Holtz, Jessel, (*Alternate: Parry*), Johnsen, Lilaia, Masciadri, Millan, Mrs Öney, MM. Papaligouras, Pettersson, Reinhart, Ruet, Rumpf, Sigurdsson, van Tets, Mrs af Ugglas, Mr Voigt.

N.B. The names of those who were present at the meeting are printed in italics.

b. See 24th Sitting, 28 January 1987; and Recommendation 1051.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

15 janvier 1987

Doc. 5673

RAPPORT

sur la flexibilité du marché du travail
dans une économie en transformation¹
(Rapporteur : M. VALLEIX)

I. Projet de recommandation

présenté par la commission des questions économiques
et du développement²

L'Assemblée,

1. Ayant pris connaissance des rapports de ses commissions des questions sociales et de la santé (Doc. 5672) et des questions économiques et du développement (Doc. 5673);
2. Considérant que la flexibilité du marché du travail peut contribuer à faciliter l'ajustement économique, réduire le chômage et améliorer la qualité de la vie;
3. Consciente, cependant, du fait que les mesures tendant à rendre plus flexible le marché du travail ne peuvent que compléter une stratégie dont le but est d'atteindre des taux plus élevés d'une croissance économique non inflationniste;
4. Soulignant qu'une telle politique doit se fonder sur le consensus des partenaires sociaux;
5. Considérant que la flexibilité et la réorganisation du temps de travail répondent à la fois à une volonté des entreprises de mieux s'adapter aux exigences du marché et à une nouvelle recherche individuelle de formes souples de travail;

1. Voir aussi Doc. 5672 (rapport de la commission des questions sociales et de la santé).

2. a. Adopté à l'unanimité par la commission le 12 janvier 1987.

Membres de la commission: MM. *Debétaz* (Président); Unland, *Valleix* (Vice-Présidents); Aarts (*Remplaçant: Tummers*), Albert, *de Arespachaga*, Bayülken, Bérégovoy, *Blenk*, Buttigieg, Carvalhas, Close (*Remplaçant: Dejardin*), Colajanni (*Remplaçant: Pollidoro*), Declercq, M^{me} Desmond, MM. Ferrari Aggradi, Gassner (*Remplaçant: Hassler*), Georgakopoulos, Goerens, Sir Anthony Grant, MM. Holtz, Jessel (*Remplaçant: Parry*), Johnsen, Lilaia, Masciadri, Millan, M^{me} Öney, MM. Papaligouras, Pettersson, Reinhart, Ruet, Rumpf, Sigurdsson, van Tets, M^{me} af Ugglas, M. Voigt.

N.B. Les noms des membres qui étaient présents à la réunion sont indiqués en italique.

b. Voir 24^e séance, 28 janvier 1987; et Recommandation 1051.

6. Emphasising that reducing working time can be part of a general policy of increasing free time, obliging us to examine present social and cultural values and enabling the individual to fulfil his aspirations ;

7. Believing that today, faced with the problem of defining effective full employment policies, it is necessary as never before to reflect on the very concept of work, and also on the relations between work and leisure, work and family and work and health—which must be considered as complementary—as well as the role of firms in today's society as important units of human organisation ;

8. Aware that, in some cases, less rigidity in the organisation of work could have a positive effect upon employment ;

9. Emphasising, furthermore, that any proposal to modify or rearrange working time should be part of a process of adapting to the new technologies and a more rational use of capital goods to avoid increasing the unit production cost ;

10. Noting that individual, but also structural and regulatory constraints, as well as social and cultural attitudes are a cause of deficient vocational and geographical mobility ;

11. Recalling its Recommendation 762 on the mutual recognition of degrees and diplomas in post-secondary education ;

12. Believing that there is greater need to aim at broadly based degrees and diplomas and freer flow between education and employment, through more adaptable training systems worked out in consultation between teachers, young people and industry ;

13. Convinced that there are no “standard solutions” : that various forms of modification and rearrangement of working time are complementary and may differ between countries, taking maximum account of the special features and needs of the economic sectors concerned ;

14. Considering that, although in general terms the reduction and reorganisation of working time should be the subject of negotiations between management and labour, government action is still necessary, to provide the impulse for negotiations, to complement them in areas which fall under government jurisdiction like the age of retirement and training and education, as well as by setting an example as employers in the public sector ;

15. Being of the opinion that government resources blocked for payment of unemployment benefits should, wherever possible, be used rather

6. Soulignant que la réduction du temps de travail peut s'insérer dans une politique générale visant à augmenter le temps libre, ce qui exige une nouvelle réflexion sur les valeurs sociales et culturelles afin de permettre à l'individu de satisfaire ses aspirations ;

7. Convaincue qu'aujourd'hui, devant les problèmes que pose l'élaboration de politiques de plein emploi efficaces, il convient de réfléchir plus que jamais sur le concept même du travail, ainsi que sur les relations travail-loisirs, travail-famille et travail-santé — qu'il faut considérer en termes de complémentarité — de même que sur le rôle des entreprises dans la société moderne en tant que cellules importantes de l'organisation humaine ;

8. Convaincue que moins de rigidité dans l'organisation du travail pourrait dans certains cas avoir une incidence positive sur l'emploi ;

9. Soulignant par ailleurs que toute proposition de réduction et de réorganisation du temps de travail devrait faire partie d'un processus d'adaptation aux nouvelles technologies et d'une utilisation plus rationnelle des biens d'équipement afin de ne pas augmenter le coût unitaire de la production ;

10. Notant que si le manque de mobilité professionnelle et géographique est lié à des attitudes socio-culturelles, il est également le résultat des contraintes individuelles, mais aussi structurelles et réglementaires ;

11. Rappelant sa Recommandation 762 relative à la reconnaissance mutuelle des diplômes dans l'enseignement post-secondaire ;

12. Estimant qu'il est nécessaire de s'orienter vers des diplômes plus polyvalents et vers une plus grande fluidité entre scolarité et vie active à travers une formation mieux adaptée qui devrait être développée par une concertation entre les milieux de l'enseignement, les jeunes et les entreprises ;

13. Convaincue qu'il n'existe pas de solutions standard en la matière, mais que les différentes formes de réduction et de réorganisation du temps de travail sont complémentaires et peuvent varier d'un pays à l'autre, en tenant compte au mieux des caractéristiques et besoins particuliers de chaque secteur d'activité économique ;

14. Considérant que si, d'une manière générale, la réduction et la réorganisation du temps de travail doivent faire l'objet de négociations entre partenaires sociaux, l'action gouvernementale reste nécessaire, d'abord en tant qu'impulsion aux négociations, ensuite pour compléter celles-ci dans des domaines qui relèvent de la compétence de l'Etat, par exemple l'âge de la retraite, la formation et l'éducation, et enfin en tant qu'employeurs en donnant l'exemple dans le secteur public ;

15. Exprimant l'avis que les crédits publics immobilisés pour le paiement des allocations de chômage devraient, dans la mesure du possible,

to provide beneficiaries with an activity through employment initiatives or incentives, training and education schemes as well as other selective measures,

16. Recommends that the Committee of Ministers invite the governments of the member states to consider labour market flexibility in particular with regard to reduction and reorganisation of working time in all employment sectors, based on the following principles:

a. reduction of individual working time must be accompanied by its reorganisation, and should reconcile improvement of living and working conditions for men and women with the economy's need for competitiveness;

b. reduction and reorganisation of working time must be the subject of negotiation between management and labour at sectorial or even plant level;

c. the authorities should act to make it easier to introduce novel patterns of working time and, where necessary, to modify labour or social legislation;

d. new patterns of working time should not affect existing basic standards of social protection;

e. the authorities should envisage incentives to firms and co-operatives which take on staff, especially young people, the long-term unemployed and the handicapped, as a result of reduction and reorganisation of working time;

f. the possibility of part-time work should be encouraged, including in the public sector, on condition that it is offered on a voluntary basis and does not affect basic social rights;

g. recourse to overtime work should be restricted to situations of unusual pressure of work; overtime above the amount authorised should be offset by leave;

h. the various forms of reduced and rearranged working time should be part of a complex of interrelated measures to bring about more flexible conditions of work;

17. Furthermore recommends that the Committee of Ministers invite the governments of the member states:

a. to develop industrial training courses providing for a "mixed" period of study and work, and integrating these with technical and university curricula through job-training contracts;

être plutôt utilisés pour procurer des activités par des mesures d'initiative et d'incitation à l'emploi, par des programmes de formation et d'éducation et par d'autres mesures spécifiques,

16. Recommande au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des Etats membres à examiner la flexibilité du marché du travail, notamment en matière de réduction et de réorganisation du temps de travail dans tous les secteurs de la vie active, en s'inspirant des principes suivants:

a. la réduction du temps de travail individuel doit aller de pair avec sa réorganisation, et devrait concilier l'amélioration des conditions de vie et de travail des hommes et des femmes avec les besoins de compétitivité de l'économie;

b. la réduction et la réorganisation du temps de travail doivent être négociées entre les partenaires sociaux au niveau des branches d'activité ou même au niveau des entreprises;

c. les pouvoirs publics devraient agir en vue de faciliter l'introduction de dispositions novatrices concernant le temps de travail et, le cas échéant, adapter le droit du travail et la législation sociale;

d. les nouvelles dispositions concernant le temps de travail ne devraient pas porter atteinte aux normes de base existantes de protection sociale;

e. les pouvoirs publics devraient envisager les moyens d'encourager les entreprises et coopératives qui, par la voie de la réadaptation et de la réorganisation du temps de travail, embaucheraient du personnel, en particulier des jeunes, des chômeurs de longue durée et des handicapés;

f. les possibilités de travailler à temps partiel devraient être encouragées, y compris dans le secteur public, à condition que ce soit sur une base volontaire et que cela ne constitue pas une atteinte aux droits sociaux fondamentaux;

g. le recours aux heures supplémentaires devrait être limité aux situations exceptionnelles, et les heures supplémentaires effectuées au-delà de la limite autorisée devraient être compensées par des congés;

h. les différentes formes de réduction et de réorganisation du temps de travail devraient faire partie d'un ensemble de mesures visant à assouplir les conditions de travail;

17. Recommande au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des Etats membres:

a. à prévoir des périodes mixtes d'étude et de travail par des stages d'entreprise intégrés à un curriculum technique ou universitaire et par le biais de contrats emploi-formation;

b. to provide for both young people and adults in employment, alternating periods of training and retraining ;

c. to introduce more flexible retirement schemes which allow for greater personal choice in respect of the date of retirement ;

d. to increase vocational mobility through industrial in-service training designed to promote the versatility of employees and not to meet the narrow requirements of a particular job ;

e. to reduce obstacles to geographical mobility by supplying better information on the labour market in various regions, by adapting and improving the functioning of the housing market, and by establishing the transferability of pension rights ;

f. to remove impediments to and provide incentives for the creation of new enterprises ;

g. to assess regularly all rules and regulations which have a negative impact on employment, and to abolish or adapt them whenever they appear obsolete or unadapted to circumstances ;

h. to make greater progress towards the mutual recognition of degrees and diplomas between member states so as to facilitate geographical mobility ;

i. to study the situation of the new categories of manpower emerging on a more flexible labour market by the increase in special types of employment contracts (temporary, fixed periods, homework) and the newly required measures in the social security field.

II. Explanatory memorandum

by Mr VALLEIX

Introduction

1. The high levels of unemployment currently prevailing in most Council of Europe member states have induced a considerable amount of interest in new approaches to this problem. It is now widely recognised that in the countries concerned economic growth at current rates alone is no longer able to solve this problem in the coming years and that it is necessary to implement specific policies. In the last few years most governments of the Council of Europe member states have introduced new policies which have as their objective to reduce unemployment through a variety of selective measures. These can be classified into three groups. Firstly, those aiming at reducing the labour supply, secondly, measures targeted at special groups and, thirdly, flexibilisation of the labour market.

b. à instituer un régime de formation et de reconversion en alternance tant pour les jeunes que pour les adultes ;

c. à introduire des régimes de retraite plus souples, comportant une plus large possibilité de choix quant à la date de départ en retraite ;

d. à accroître la mobilité professionnelle par une formation en entreprise orientée vers la polyvalence des salariés et non pour répondre aux besoins étroits d'un poste particulier ;

e. à réduire les obstacles à la mobilité géographique par l'introduction d'un dispositif d'information sur les marchés du travail dans les diverses régions, en adaptant et en améliorant le marché du logement, et en établissant un système de retraite transférable ;

f. à éliminer les obstacles et à prévoir des mesures d'encouragement à la création d'entreprises ;

g. à reconsidérer périodiquement toutes les réglementations qui exercent une influence négative sur l'emploi, et à les éliminer ou les modifier chaque fois qu'elles apparaissent dépassées ou mal adaptées aux circonstances ;

h. à progresser vers la reconnaissance mutuelle des diplômes entre les pays membres afin de faciliter la mobilité géographique ;

i. à étudier la situation des nouvelles catégories de main-d'œuvre que créera un marché de travail plus flexible par la diversification des types de contrats (temporaires, à durée déterminée, à domicile), ainsi que les nouvelles mesures nécessaires en matière de sécurité sociale.

II. Exposé des motifs

par M. VALLEIX

Introduction

1. En raison du taux de chômage élevé que connaissent actuellement la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe, on se soucie de plus en plus de trouver des solutions nouvelles à ce problème. On admet maintenant généralement que, dans les pays touchés, la croissance économique au rythme actuel n'est plus capable, à elle seule, de résoudre ce problème dans les années à venir et que la mise en œuvre de politiques spéciales s'impose. Ces dernières années, la plupart des gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté des politiques nouvelles, ayant pour but de réduire le chômage par le biais d'une série de mesures variées. Celles-ci entrent dans trois catégories. Tout d'abord, celles visant à réduire la main-d'œuvre disponible, secondement, les mesures s'adressant à des catégories particulières et, troisièmement, l'augmentation de la flexibilité du marché du travail.

2. The first two categories of measures are well known. Reducing labour market supply concerns essentially the pensioning off of employed or unemployed workers, encouraging migrant workers and their families to return home and the "de-registering" of long-term unemployed as job seekers as well as delaying labour market entry by youth-training schemes. Such measures have been taken by certain governments. However, they are negative in the sense that they do not contribute to employment creation or a better functioning of the labour market as such.

Youth-training and employment schemes have already been the subject of ample studies both within the Parliamentary Assembly, in particular its reports on youth unemployment¹, and outside.

3. The object of this report is to examine the approach of the flexibilisation of the labour market as a comprehensive policy specifically designed to increase employment and the capacity of our economies to adjust to new circumstances. It is necessary for our governments to leave no stone unturned in the fight against unemployment. Therefore all approaches which have proved or are expected to be effective should be examined.

4. Most governments have now espoused the concept of flexibility in words and/or deeds. Flexibility is seen essentially in the form of differing approaches to working time, with few allusions to wages and to work practices, which are considered everywhere to be the subject of collective agreements. However, both the nature of collective bargaining and respect of procedure by governments seem to be changing. This report endeavours to analyse all aspects of flexibility.

5. At the meeting of the Committee on Economic Affairs and Development in August 1986 in Madrid members learned of the new measures of flexibility introduced by the Spanish Government, in particular part-time work, which resulted in a significant increase in labour market participation.

6. The German Employment Promotion Act contains a variety of measures dealing with who is allowed to do what for how long a period of time, etc. The act is limited in application to 1989. The

2. Les deux premiers types de mesures sont bien connus. Pour réduire la main-d'œuvre disponible, on a essentiellement recours à la mise à la retraite anticipée de salariés ou de travailleurs au chômage; on encourage les travailleurs migrants et leurs familles à retourner dans leur pays; on ne prend plus en compte les chômeurs de longue durée dans les statistiques relatives aux demandeurs d'emploi, et on retarde l'entrée dans la vie active des jeunes en leur proposant une formation. De telles mesures ont été prises par certains gouvernements. Elles sont cependant négatives dans la mesure où elles ne contribuent pas à la création d'emplois ou à un meilleur fonctionnement du marché du travail en tant que tel.

Les programmes de formation et d'emploi pour les jeunes ont déjà fait l'objet d'études approfondies, aussi bien dans le cadre de l'Assemblée parlementaire, notamment ses rapports sur le chômage des jeunes¹, qu'ailleurs.

3. Le présent rapport a pour but d'examiner les incidences d'une augmentation de la flexibilité du marché du travail en tant que politique appropriée tendant plus particulièrement à favoriser l'emploi et à améliorer la capacité de nos économies à s'adapter à des conditions nouvelles. Dans la lutte contre le chômage, il importe que nos gouvernements ne négligent aucun facteur. Il convient, par conséquent, de passer en revue toutes les démarches qui se sont révélées efficaces ou dont on pense qu'elles pourraient l'être.

4. La plupart des gouvernements se sont maintenant ralliés à la notion de flexibilité en paroles et/ou en actes. La flexibilité est considérée essentiellement comme une approche variable du temps de travail, sans trop se soucier des salaires et des conditions de travail, qui sont considérés partout comme relevant des conventions collectives. Une évolution semble toutefois se dessiner, aussi bien en ce qui concerne la nature des négociations collectives qu'en ce qui concerne le respect de la procédure par les gouvernements. Le présent rapport s'efforce d'analyser tous les aspects de la flexibilité.

5. Lors de la réunion de la commission des questions économiques et du développement en août 1986 à Madrid, ses membres ont pris connaissance des nouvelles mesures en matière de flexibilité adoptées par le Gouvernement espagnol, notamment le travail à temps partiel, qui ont abouti à une amélioration notable de la situation du marché du travail.

6. La loi allemande pour la promotion de l'emploi prévoit une série de mesures précisant qui est autorisé à faire quoi pendant combien de temps, etc. La durée d'application de la loi est

1. See Doc. 5508, report on the European Public Parliamentary Hearing on Youth Unemployment (Rapporteur: Mr van Tets); Doc. 5503, report on youth unemployment (Rapporteur: Mr Foschi), and Recommendation 1023 (1986).

1. Voir Doc. 5508, rapport sur l'Audition parlementaire publique européenne sur le chômage des jeunes (rapporteur: M. van Tets); Doc. 5503, rapport sur le chômage des jeunes (rapporteur: M. Foschi), et Recommandation 1023 (1986).

French Government has also made it easier for workers to accept fixed-term contracts and part-time work; the Dutch have analysed the benefits for employment generation resulting from part-time and temporary work with a "growth jobs" (from part-time to full-time work) scheme.

7. Some countries have put legal work requirements into experimental abeyance. Belgium has reduced social security contributions for new and/or small enterprises. France has adopted similar measures. In the Netherlands a new law has been introduced providing for the exemption from social charges in the case of recruitment of apprentices.

8. From these examples it is clear that many governments, politicians and experts have questioned the way in which labour markets currently operate with a view to increasing employment and reducing unemployment, and also the often intolerable levels of government expenditure. Labour market flexibility is a controversial issue in many countries. In considering policy options, weight should be given to social and human as well as economic factors. This report hopes to contribute to the discussion in a constructive way bearing in mind that labour market flexibility in itself is no panacea.

9. A lasting solution to the problem of unemployment can only come from a combination of factors: more significant and lasting economic growth, structural change as well as a better functioning of the labour market.

10. It is thus necessary to complement macro-economic policies, such as bringing down inflation (in those countries where it is still too high), reducing current balance deficits, keeping public sector borrowing to reasonable levels, increasing monetary stability by policies promoting structural change of which labour market flexibility is a critically important aspect. Government policies must be well balanced and consistently aim at a net increase in employment. It is equally important that policies on flexibility be based on consensus between the two sides of industry.

11. Flexibility should improve the quality of life. It should fit in with the concept of the firm as an important unit of social and economic organisation in our society. In a way, firms play nowadays the same important role in our industrialised democratic societies as did parishes in the old days.

limitée à 1989. Le Gouvernement français a aussi pris des dispositions favorisant l'embauche des travailleurs dans le cadre de contrats de travail de durée déterminée et des emplois à temps partiel; les Néerlandais ont analysé les incidences sur la production d'emplois du travail à temps partiel et temporaire dans le cadre d'une action en faveur des «emplois de croissance» (emplois à temps partiel transformés en emplois à plein temps).

7. Certains pays ont suspendu à titre expérimental l'application de certaines dispositions de la législation du travail. La Belgique a réduit les cotisations de sécurité sociale pour les nouvelles et/ou petites entreprises. La France a adopté des mesures analogues. Aux Pays-Bas une nouvelle loi prévoit l'exemption des charges sociales en cas d'embauche d'apprentis.

8. Il ressort de ces exemples que nombre de gouvernements, de responsables politiques et de spécialistes contestent les modalités de fonctionnement actuelles des marchés du travail dans le but de développer l'emploi et de réduire le chômage, ainsi que le niveau souvent excessif des dépenses gouvernementales. La flexibilité du marché de l'emploi prête à controverses dans nombre de pays. En passant en revue les possibilités d'action, il convient de prendre en compte les facteurs sociaux et humains aussi bien qu'économiques. Le présent rapport espère apporter au débat une contribution constructive, tout en sachant que la flexibilité du marché du travail ne constitue pas en soi une panacée.

9. Une solution durable au problème du chômage ne peut résulter que de la combinaison de plusieurs facteurs: une croissance économique plus forte et durable, des changements structurels, ainsi qu'une amélioration du fonctionnement du marché du travail.

10. Il est donc nécessaire de compléter les politiques macro-économiques, telles que la diminution de l'inflation (dans les pays où elle continue à être trop forte), la réduction des déficits de la balance des paiements, le maintien de l'endettement du secteur public à des niveaux raisonnables, l'augmentation de la stabilité monétaire, par des mesures visant à promouvoir des changements structurels, dont la flexibilité du marché du travail constitue en élément d'importance décisive. Les politiques gouvernementales doivent être bien équilibrées et viser de manière cohérente à une amélioration (nette) de l'emploi. Il importe aussi que les politiques en matière de flexibilité soient fondées sur un consensus des partenaires sociaux.

11. La flexibilité doit améliorer la qualité de la vie. Elle correspond à une nouvelle conception de l'entreprise comme élément important de l'organisation sociale et économique de notre société. De nos jours, l'entreprise joue à certains égards dans nos sociétés industrialisées démocratiques le rôle qui revenait autrefois aux communes.

OECD report on labour market flexibility

12. In the summer of 1986 a high-level group of experts under the chairmanship of Ralf Dahrendorf, Professor of Social Science, University of Constance, finished a report on labour market flexibility constituting a valuable input to OECD's work on employment and structural adjustment¹. The group itself considered the report as a translation of available knowledge on labour market flexibility into a form that is helpful for decision-making.

13. The report points out that numerous factors affect the flexibility of labour markets; they can be grouped as follows:

- labour cost,
- conditions of employment,
- part-time employment,
- work practices and work patterns,
- rules and regulations,
- mobility,
- education and training.

Labour cost

14. Along with employment protection, labour cost is the most contentious issue related to labour market flexibility. Historically, rising labour cost is related to the emergence of labour market imbalances. Evidence led the group to the conclusion that control of labour cost, and notably wage moderation, is of critical importance in order to combat unemployment. Wherever real wages are allowed to grow above productivity increases, broadly speaking, additional unemployment will follow. The group suggests as a minimum strategy, the avoidance of all mechanisms which would lead to wage increases above productivity increases. Moreover, the group concludes that "unless real labour-cost increases remain somewhat below productivity increases, there is little room for manoeuvre for other forms of flexibility, including shorter working hours".

15. Furthermore, wage differentials can provide desirable incentives. There seems to be, according to the OECD experts, a problem with regard to skill-related wage differentials, especially in European countries. When methods of wage-

1. *Labour market flexibility*, report by a high-level group of experts to the Secretary General of OECD, Paris, 1986.

Rapport de l'OCDE sur la flexibilité du marché du travail

12. En été 1986, un groupe d'experts de haut niveau, sous la présidence de Ralf Dahrendorf, professeur de sciences sociales à l'Université de Constance, a achevé un rapport sur la flexibilité du marché du travail qui constitue une précieuse contribution aux activités de l'OCDE en matière d'emploi et d'adaptation des structures¹. Le groupe lui-même a considéré ce rapport comme une transposition des connaissances acquises sur la flexibilité du marché du travail sous une forme utile aux décideurs.

13. Le rapport souligne que la flexibilité du marché du travail dépend de nombreux facteurs, que l'on peut définir comme suit:

- coûts de main-d'œuvre,
- conditions d'emploi,
- emploi à temps partiel,
- modalités et habitudes de travail,
- dispositions réglementaires,
- mobilité,
- enseignement et formation.

Coûts de main-d'œuvre

14. Parallèlement à la protection de l'emploi, les coûts de main-d'œuvre constituent la question la plus controversée à propos de la flexibilité du marché du travail. Du point de vue historique, la hausse des coûts de main-d'œuvre est liée à l'apparition de déséquilibres sur le marché du travail. Preuves à l'appui, le groupe a été amené à conclure que, pour lutter contre le chômage, il est indispensable de freiner les coûts de main-d'œuvre, et notamment de modérer les salaires. Chaque fois que l'on laisse les salaires réels augmenter plus vite que la productivité, il en résulte, d'une manière générale, une recrudescence du chômage. Le groupe en déduit qu'il faudrait au minimum éviter tous les mécanismes susceptibles de provoquer des hausses de salaires plus rapides que les gains de productivité. En outre le groupe conclut: «Si les hausses des coûts réels de main-d'œuvre ne demeurent pas sensiblement inférieures aux gains de productivité, on disposera d'une faible marge de manoeuvre pour introduire d'autres formes de flexibilité, comme la réduction du temps de travail».

15. Par ailleurs, les écarts de salaires peuvent constituer des stimulants souhaitables. Selon les experts de l'OCDE, il semblerait que les écarts de salaires selon les qualifications posent un problème, surtout dans les pays d'Europe. Lorsque les

1. *La flexibilité du marché du travail*, rapport d'un groupe d'experts de haut niveau au Secrétaire général de l'OCDE, Paris 1986.

fixing reduce them too much, a process of de-skilling is encouraged which is equally detrimental in terms of economic adjustment and technological change. The report also says that wage rigidity for young people is at least partly responsible for youth unemployment in certain countries.

Conditions of employment

16. Job security rates very high among working conditions. In several countries wages and job security have been traded off against each other. Job security measures impose a cost on employers and, hence, increase average labour cost. Such policies can lower employment levels, inhibit speedy adjustments to changes in market conditions and encourage growth of the unprotected sector and part-time employment. However, the group also finds that the extent to which these consequences actually occur is not reliably demonstrated. The problem here is that both job security and flexibility are desirable. The expert group has posed the question as to how one can strike a balance between desirable job security and necessary labour market flexibility. "The answer may well be different in different historical and institutional contexts, though a rising tide of economic development leading to increasing levels of employment would help in generating confidence that flexibility is a desirable feature of any labour market policy."

17. The rationale is that labour market flexibility should be encouraged whenever possible. It is understandable that employees seek job security especially in economically hard times, for instance after the first oil pricing shock. However, employment protection in itself introduces an element of rigidity into labour markets. Employment protection measures were introduced in many countries which had to be corrected when it became clear that job security legislation had itself become part of the structural problem. It may be that a new balance between security and flexibility is emerging as a result of a relaxation of employment protection clauses in a number of countries either by legislation or by collective bargaining.

18. This is not an easy issue and your Rapporteur is aware of the need to find a fair balance between the legitimate interests of workers and the overall need to promote stable economic and social development.

Part-time employment

19. The incidence of part-time employment has increased more rapidly in most OECD coun-

méthodes de fixation des salaires réduisent ces écarts de façon excessive, il se produit un phénomène de déqualification qui est tout aussi préjudiciable à l'ajustement économique et au progrès technologique. Dans le rapport, on affirme également que la rigidité des salaires des jeunes est au moins en partie responsable du chômage des jeunes dans certains pays.

Conditions d'emploi

16. Parmi les conditions de travail, la sécurité de l'emploi est très recherchée. Dans plusieurs pays, il a fallu opérer un choix entre salaire et sécurité de l'emploi. La sécurité de l'emploi constitue une charge pour les employeurs et accroît donc le coût moyen de la main-d'œuvre. Une telle politique peut affecter les niveaux d'emploi, freiner l'ajustement aux conditions du marché, et encourager la croissance du secteur non protégé et de l'emploi à temps partiel. Le groupe note cependant que l'étendue réelle de ces conséquences n'a jamais été démontrée de façon décisive. Or, la sécurité et la flexibilité sont l'une et l'autre souhaitables. Le groupe d'experts a posé la question de savoir comment concilier la sécurité d'emploi souhaitable et la flexibilité nécessaire du marché du travail. «La réponse à cette question sera vraisemblablement différente selon le contexte historique et institutionnel, mais un déploiement d'activités de développement économique débouchant sur une expansion de l'emploi contribuerait à faire naître la conviction que la flexibilité est un élément souhaitable de toute politique du marché du travail.»

17. On peut en conclure qu'il convient de favoriser la flexibilité du marché du travail toutes les fois où cela s'avère possible. Il est normal que les salariés aspirent à la sécurité de l'emploi, surtout en période de difficultés économiques, par exemple, après le premier choc pétrolier. La protection de l'emploi introduit, toutefois, un élément de rigidité sur les marchés du travail. De nombreux pays ont adopté, pour protéger l'emploi, des mesures qu'ils ont dû modifier lorsqu'ils se sont aperçus que la législation en matière de sécurité d'emploi faisait elle-même partie du problème structurel. Il est possible qu'un nouvel équilibre entre sécurité et flexibilité soit en train de s'instaurer à la suite d'un assouplissement des clauses de protection de l'emploi dans un certain nombre de pays, soit par la voie législative, soit au moyen de conventions collectives.

18. Ce problème n'est pas facile à résoudre et votre rapporteur est conscient de la nécessité de concilier de manière satisfaisante les intérêts légitimes des travailleurs et l'exigence générale de promouvoir un développement économique et social stable.

Emploi à temps partiel

19. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la fréquence de l'emploi à temps partiel s'est accrue

tries in the 1980s than in the latter part of the 1970s. Our committee was informed about the impressive results of the legalisation of part-time contracts in Spain. The OECD expert group feels that the greater incidence of part-time work is a desirable development since it meets both the needs of the labour market and the wishes of new entrants to this market, especially women. But it also warns that part-time contracts can be abused. Abuses of part-time work would make a surveillance system necessary. If part-time work is involuntary it is but another factor of under-employment. However, insofar as the employment problem reflects a mismatch between jobs offered and work sought, a greater variety of forms of contract is desirable.

20. The group also reports that in recent years there has been a wider use of fixed-term contracts of labour. In the Federal Republic of Germany, legislation has made fixed-term employment of up to eighteen months possible without application of general dismissal procedures. The question arises to what extent such changes are desirable or whether they enlarge the unprotected sector in an undesirable way. Views differ on this issue. There should be no widespread introduction of socially unacceptable conditions. This problem cannot be considered in isolation from other factors. There should be sufficient training and education possibilities in order to ensure that people in unsatisfactory job situations can accede to better and more secure positions. Also, in an economically favourable climate, one accepts more readily a temporary position—for example to gain experience—than in economically difficult times.

21. Again, one may conclude that flexibility in itself, macro-economically speaking, is desirable but it should be encouraged in socially acceptable conditions. Governments should take advantage of increasing economic activity to introduce greater flexibility so as to serve the interests of individuals and society as a whole in the best possible way.

Work practices and work patterns (including working time)

22. The OECD expert group notes that work practices and patterns provide significant opportunities for action. The group expects that both productivity gains and greater mobility on the part of workers can be achieved if the organisation of work is modified, notably when technological

plus rapidement dans les années 80 qu'à la fin des années 70. On a signalé à notre commission les résultats spectaculaires de la légalisation des contrats à temps partiel en Espagne. Le groupe d'experts de l'OCDE considère que la fréquence accrue du travail à temps partiel constitue une évolution positive, car elle répond à la fois aux besoins du marché du travail et aux vœux des nouveaux venus sur ce marché, en particulier des femmes. Il met cependant aussi en garde contre un usage abusif des contrats de travail à temps partiel, ce qui exigerait la mise en place d'un système de surveillance. Si le travail à temps partiel est involontaire, il n'est qu'une autre facette du sous-emploi. Toutefois, dans la mesure où ce problème reflète une inadéquation entre l'offre d'emplois et la demande de travail, il est souhaitable d'introduire une plus grande diversité dans les types de contrat.

20. Le groupe signale aussi que, depuis quelques années, on a eu plus largement recours aux contrats de travail de durée déterminée. En République Fédérale d'Allemagne, la législation permet de proposer des emplois de durée limitée pouvant aller jusqu'à dix-huit mois sans appliquer les dispositions générales en matière de licenciement. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure de tels changements sont souhaitables ou s'ils n'aboutissent pas à une extension peu souhaitable du secteur non protégé. Les avis divergent sur cette question. Il ne faudrait pas instaurer sur une large échelle des conditions inacceptables sur le plan social. On ne saurait se pencher sur ce problème sans prendre en compte d'autres facteurs. Il devrait y avoir des possibilités de formation suffisantes, afin de permettre aux personnes qui ne sont pas satisfaites de leur emploi, d'accéder à des postes plus intéressants et plus stables. D'autre part, dans un climat économique favorable, on accepte plus facilement un emploi temporaire — par exemple, pour acquérir une expérience — qu'en période de difficultés économiques.

21. Là aussi, on peut conclure que, si la flexibilité est souhaitable en soi du point de vue macro-économique, elle devrait cependant être favorisée dans des conditions acceptables sur le plan social. Les gouvernements devraient profiter du développement de l'activité économique pour instaurer une flexibilité accrue, afin de servir le mieux possible les intérêts de l'individu et de la société dans son ensemble.

Modalités et habitudes de travail (y compris temps de travail)

22. Le groupe d'experts de l'OCDE constate que les modalités et habitudes de travail offrent d'amples possibilités d'action. Le groupe considère qu'une modification de l'organisation du travail, notamment à l'occasion de mutations technologiques permettant d'enrichir le contenu des tâches et

change is introduced so as to enrich work content and raise levels of skill.

23. On changes in working time, the group points out that they not only promise trade-offs between individual wishes and economic needs, but also go to the core of attitudes to flexibility.

24. The group notes, however, that there are signs that the long-term trend towards a reduction of the time spent working has come to a halt. Initial training periods are no longer expanding; a conflict between demographic trends and retirement rules is emerging in a number of countries, actual hours worked are often stable, sometimes increasing. Overtime continues to be an important source of additional income. At a time of persistent unemployment these developments seem undesirable. The group proposes, therefore, that a further reduction of working time, including overtime curtailments and early retirement arrangements, be encouraged in the short term. In the medium term, reductions of total hours worked may well have to be added.

25. The big problem for many enterprises is that unit labour cost should not rise. Therefore, the reduction in total hours should be coupled with a rearrangement of working time. For example, one can determine working hours for longer periods, such as a year, in order to reduce them overall, but at the same time encourage local arrangements for the flexible distribution of remaining hours. Such arrangements can lead to adjustments of prevailing rules concerning shift-work, holidays, daily working hours, etc. However, at the local or enterprise level, they can lead to acceptable combinations of better capacity utilisation and greater control by individuals over their time. Flexibility of working time may facilitate the introduction of shift-work, six-day or continuous work week and, hence, help to lower capital costs or other fixed costs per unit of output, thereby raising output capacity and potential employment.

26. The question of the relationship between working time and employment is highly complex in as much as, apart from its political dimension, it involves a wide range of fields and disciplines such as economics, social policy, ergonomics, labour legislation, management, industrial relations and industrial sociology. The interrelationships that exist between these fields and disciplines do

d'élever les niveaux de compétence, entraînerait à la fois des gains de productivité et une plus grande mobilité des travailleurs.

23. En ce qui concerne l'aménagement du temps de travail, le groupe fait remarquer qu'il ne laisse pas seulement entrevoir la perspective d'un compromis entre les désirs des individus et les contraintes de l'économie: il est au cœur même des attitudes à l'égard de la flexibilité.

24. Le groupe constate toutefois que certains indices permettent de penser que la tendance séculaire à un raccourcissement de la durée de la vie professionnelle a pris fin. Les périodes de formation initiales ne s'allongent plus; dans un certain nombre de pays apparaît un conflit entre l'évolution démographique et la législation en matière de retraite; la durée effective du travail est souvent stable, et parfois elle s'allonge. Les heures supplémentaires demeurent une importante source de revenus additionnels. En période de chômage persistant, une telle évolution n'apparaît pas souhaitable. Le groupe propose, par conséquent, d'encourager à court terme une nouvelle réduction du temps de travail, notamment en limitant les heures supplémentaires et en introduisant un système de retraite anticipée. A moyen terme, il faudra peut-être diminuer aussi le nombre total d'heures travaillées.

25. Le gros problème pour beaucoup d'entreprises est d'éviter une hausse du coût unitaire de la main-d'œuvre. Il faudrait, par conséquent, que la réduction du nombre total d'heures travaillées s'accompagne d'un réaménagement du temps de travail. On peut ainsi déterminer le temps de travail sur de plus longues périodes, par exemple, un an, afin d'en diminuer la durée globale, mais tout en encourageant l'adoption, au niveau local, de dispositions en vue d'une répartition souple des heures restantes. Ces dispositions conduiront sans doute à modifier les réglementations en vigueur concernant le travail posté, les congés, la durée quotidienne du travail, etc. Mais, à l'échelon local ou au niveau de l'entreprise, elles peuvent déboucher sur des formules acceptables, permettant de conjuguer une meilleure utilisation des capacités à une plus grande maîtrise, par les individus, du temps dont ils disposent. La flexibilité du temps de travail est susceptible de faciliter l'instauration du travail posté, la semaine de six jours ou de travail continu et, partant, de contribuer à la baisse des dépenses d'investissements ou d'autres frais fixes par unité de production, augmentant de la sorte la capacité de production et l'emploi potentiel.

26. La question des rapports entre le temps du travail et l'emploi est très complexe: outre sa dimension politique, elle recoupe un grand éventail de domaines et de disciplines tels que l'économie, la politique sociale, l'ergonomie, la législation du travail, la gestion, les relations entre les partenaires sociaux et la sociologie industrielle. Les relations entre ces domaines et disciplines ne contri-

not make it easier to gain a clear and coherent picture of effects, consequences and implications. This was the subject of a most interesting study made by the Council of Europe's Secretariat for the committee of senior officials responsible for the 2nd Conference of European Ministers of Labour¹. Although a few years old this analysis remains still valid in its essence.

27. This study concluded that experience tends to show that the employment creating effect is unlikely to be attained by too little a reduction (for example one hour) of working time. In this case there is also a risk of triggering off a wave of rationalisation measures. Moreover, a lowering of wages in proportion to reduced working time decreases purchasing power and consequently demand.

28. Experience further shows that employment creation is not an automatic consequence of the shortening of working hours but has to be pursued and implemented. The measure also has to be accompanied by, or be an integral part of, economic and labour market policies. Measures to render working time more flexible would considerably enhance the effects of working time reductions.

29. It is certain that international concertation on working time policies and measures between groups of countries would ease countries' balance-of-payments constraint and avoid lags in competitiveness. As a result, there may be less of a tendency for countries to hold back on this measure. It may, however, be assumed that what was possible at international level with respect to the introduction of the forty-hour week may eventually apply to thirty-five hours.

30. As to social effects, it would seem indisputable that the quality of life of workers would be enhanced, with increased opportunities for family, creative, cultural, social and political activities. Reduction of weekly or yearly hours would also have a multiplier effect on job creation in the leisure and tourist industries.

31. As to the different forms of reorganisation of working time, it may lead us too far to study them in detail in the context of this report. Suffice it to observe that part-time work has been spreading fast in many countries. This expansion has met with concern by the trade unions.

32. The proliferation of part-time jobs certainly has a negative impact on full-time employ-

buent pas à la clarté des idées quant aux effets, aux conséquences et aux implications. Ce problème a fait l'objet d'une très intéressante étude du Secrétariat du Conseil de l'Europe destinée au comité des hauts fonctionnaires chargés de la préparation de la 2^e Conférence des ministres du Travail¹. Bien qu'elle date de quelques années, cette analyse reste pour l'essentiel valable.

27. Cette étude conclut sur la base de l'expérience qu'il est peu vraisemblable qu'une réduction trop modeste du temps de travail (par exemple une heure) puisse aboutir à des créations d'emplois. Elle risque aussi de déclencher toute une série de mesures de rationalisation. En outre, une baisse des salaires proportionnelle à la réduction du temps de travail déprimerait le pouvoir d'achat et, par conséquent, la demande.

28. L'expérience montre également que la création d'emplois n'est pas une conséquence automatique de la réduction de la durée du travail, mais qu'elle doit faire l'objet d'un effort soutenu. La réduction de la durée du travail doit s'accompagner ou faire partie intégrante d'une politique économique et de l'emploi. Un assouplissement des horaires de travail renforcerait considérablement les effets de la réduction de la durée du travail.

29. Il est certain, d'autre part, qu'une concertation internationale entre groupes de pays sur des politiques et des mesures relatives au temps de travail permettrait d'atténuer les problèmes de balance des paiements et d'éviter des différences de compétitivité. Les différents pays auraient peut-être alors moins tendance à se montrer réservés. On peut cependant supposer que ce qui était possible au niveau international, s'agissant de l'introduction de la semaine de quarante heures, pourrait l'être aussi dans le cas d'un passage à la semaine de trente-cinq heures.

30. Quant aux effets sociaux, il semble indiscutable que la qualité de la vie des travailleurs en serait améliorée dans les domaines de la vie familiale et des activités créatrices, culturelles, sociales et politiques. La réduction du temps de travail hebdomadaire ou annuelle aurait aussi un effet multiplicateur sur la création de postes de travail dans les industries des loisirs et du tourisme.

31. Quant aux diverses formes de réaménagement du temps de travail, leur examen en détail dans le contexte de ce rapport nous mènerait trop loin. Il suffira d'observer que le travail à temps partiel s'est répandu rapidement dans de nombreux pays et que ce phénomène préoccupe les syndicats.

32. La multiplication d'emplois à temps partiel a certainement des effets négatifs sur l'emploi à

1. Council of Europe, Conference of European Ministers of Labour, "Working time and employment", report submitted by the Secretariat (Doc. MTV-HF-2 (82) 15).

1. Conseil de l'Europe, Conférence des ministres européens du Travail, «Le temps de travail et l'emploi», rapport présenté par le Secrétariat (Doc. MTV-HF-2 (82) 15).

ment. It also tends to undermine labour standards and depress wages. On the other hand, part-time work meets a real need as it enables certain categories of workers who are not able or who do not wish to work full-time to earn a living or to contribute to family income. As it has become a firmly established feature on the labour market, the situation of part-time workers needs to be improved through both national legislation and collective bargaining.

33. Reduction of overtime and extension of shift work offer additional opportunities to reduce unemployment. Though some countries provide for restrictions on overtime working, there is still fairly frequent recourse to more than occasional overtime working. Further tightening of overtime would therefore seem advisable.

34. Of all work-sharing measures, early retirement is one which, under certain conditions, is supported by both employers and trade unions. Yet its job-creating possibilities depend on the number of persons in the respective age-groups and on the kind of jobs they hold. Besides, there is no guarantee that their jobs would be taken by unemployed persons. Early retirement is of advantage to workers only if their incomes are not seriously diminished until they reach statutory retirement age. Phased retirement would seem a sounder solution as it helps to ease the transition between work and retirement.

35. The main problem, however, lies elsewhere. Industrialised countries will face considerable economic and social problems in the first quarter of the next century resulting from a larger ageing population that will have to be supported by fewer active workers. Expenditure for old-age benefit will increase at a much higher rate than the increases in the number of persons who are in receipt of such benefit as long as the inflationary economy continues and the life expectancy at and beyond pensionable age lengthens. Such a situation will give rise to serious financial difficulties in the operation of social security.

36. In addition to the quantitative aspects of working time, there is a widespread interest in the quality of working life. Many workers, especially the younger generation, seek more flexibility, more choice, more control over work scheduling and over their lives. If reduced hours and more flexibility are no panacea for the dissatisfaction that so many workers experience with their jobs, the design of new working time patterns, particularly in view of recent developments in technology, will

plein temps. Elle a aussi tendance à saper les normes de travail et à faire baisser les salaires. D'un autre côté, le travail à temps partiel répond à un besoin réel, car il permet à certaines catégories de travailleurs, qui ne peuvent pas ou qui ne souhaitent pas travailler à plein temps, de gagner leur vie ou de contribuer aux ressources du ménage. Comme cette forme de travail est devenue un fait acquis sur le marché du travail, il faut améliorer, tant par la voie législative que par des négociations collectives, la situation des travailleurs à temps partiel.

33. La limitation des heures supplémentaires et l'extension du travail par équipes offrent des possibilités supplémentaires de faire baisser le chômage. Bien que certains pays limitent le recours aux heures supplémentaires, il en est souvent encore fait un usage plus qu'occasionnel. Une nouvelle limitation des heures supplémentaires semblerait donc opportune.

34. Parmi toutes les mesures de partage du travail, la retraite anticipée est l'une de celles qui, sous certaines conditions, bénéficie de l'appui à la fois des employeurs et des syndicats. Cependant, les possibilités de création d'emplois qu'elle offre dépendent du nombre de personnes appartenant aux groupes d'âge concernés et du type d'emplois qu'elles occupent. En outre, rien ne garantit que les emplois ainsi libérés seront occupés par des chômeurs. La retraite anticipée n'est un avantage pour les travailleurs que si leurs ressources ne sont pas fortement amputées jusqu'au moment où ils atteignent l'âge légal de la retraite. La retraite par étapes paraît être une solution plus saine, car elle facilite le passage de la vie active à la retraite.

35. Pourtant, le principal problème est ailleurs. Les pays industrialisés seront confrontés à de graves problèmes économiques et sociaux au cours du premier quart du siècle prochain, du fait qu'un nombre accru de personnes âgées seront à la charge d'une population active moins nombreuse. Les dépenses pour les prestations de vieillesse augmenteront à un rythme beaucoup plus rapide que l'accroissement du nombre d'allocataires tant que l'inflation continuera et que l'espérance de vie à l'âge de la retraite et au-delà augmentera. Cette situation sera à l'origine de graves difficultés financières dans le fonctionnement de la sécurité sociale.

36. En plus des aspects quantitatifs de la durée du travail, on s'intéresse beaucoup à la qualité de la vie dans le travail. Beaucoup de travailleurs, les jeunes en particulier, aspirent à plus de souplesse, à plus de liberté de choix et à une plus grande autonomie dans l'organisation de leur vie de travail et de leur vie tout court. Si la réduction de la durée du travail et des horaires plus souples ne sont pas le remède miracle au manque de satisfaction que tant de travailleurs éprouvent dans leur

contribute to a substantial improvement in the quality of working life.

Rules and regulations

37. Rules and regulations, though not always directly related to employment, nevertheless have an effect on the labour market and its flexibility. Like non-tariff barriers to trade, they tend to proliferate, and often take the place of more traditional obstacles to free movement. First of all, there are regulations concerning safety and health which are indirectly related to employment and environmental regulations which are more tenuously related to it. These regulations compete with the cost of labour since they add to the fixed cost of enterprises.

38. Safety, health and environmental regulations should, of course, not be weakened but the suggestion is made by the OECD expert group that their direct and indirect effects should be reassessed at regular intervals in the light of more advanced knowledge and technology. Whenever they appear to be obsolete or unadapted to circumstances they should be abolished or rearranged.

39. Taxes on goods as well as on incomes have an impact on employment, its level and composition. If marginal taxes rise above a certain point there is little encouragement to move, or even to work at all. High levels of taxation have a direct impact on wage expectations. Steep progression of income tax at middle levels means special disincentives for skilled labour. If general tax levels are too high the probability of "concealed employment" rises.

40. The OECD group of experts, however, considers that the scope for action with regard to taxes is limited. It concluded that the desire to avoid labour market distortions and rigidities must surely be one argument in favour of tax levels which help prevent tax evasion and tax avoidance, and of tax systems which reflect perceived needs of differentiation. However, here your Rapporteur wishes to add that this is a matter of appreciation, since in earlier reports the Committee on Economic Affairs and Development has found that the phenomenon of tax evasion is not necessarily greater in "high taxation countries" than in "low taxation countries". Social and cultural factors also play an important role here.

emploi, la mise au point de nouveaux modes d'organisation du temps de travail, eu égard notamment aux récentes innovations techniques, contribuera à améliorer sensiblement la qualité de la vie dans le travail.

Dispositions réglementaires

37. Bien qu'ils ne concernent pas toujours directement l'emploi, les textes réglementaires ont néanmoins un effet sur le marché du travail et sa flexibilité. Comme les obstacles non tarifaires aux échanges, ils tendent à se multiplier, et se substituent fréquemment aux obstacles plus traditionnels à la liberté de mouvement. Il convient de mentionner en premier lieu les règlements d'hygiène et de sécurité, qui sont indirectement liés à l'emploi, et les textes relatifs à la protection de l'environnement où cette relation est plus ténue. Ces réglementations entrent en concurrence avec les coûts de main-d'œuvre, étant donné qu'elles alourdissent les coûts fixes des entreprises.

38. Il ne faudrait, bien entendu, pas affaiblir les règlements d'hygiène, de sécurité et de protection de l'environnement, mais le groupe d'experts de l'OCDE propose de réévaluer régulièrement leurs effets directs et indirects, compte tenu des progrès des connaissances et des technologies. Toutes les fois qu'ils apparaissent dépassés ou inadaptés aux circonstances, ils devraient être abrogés ou remaniés.

39. Les taxes sur les marchandises et les impôts sur le revenu ont une incidence sur l'emploi, son niveau et sa composition. Si les taux marginaux d'imposition du revenu dépassent un certain seuil, les incitations à la mobilité, voire au travail, s'amenuisent. Des taux d'imposition élevés ont un effet direct sur les anticipations salariales. Une forte progression de l'impôt sur le revenu dans les tranches intermédiaires engendre des contre-incitations pour la main-d'œuvre qualifiée. Si le niveau général de l'impôt est trop élevé, la probabilité de «l'emploi occulte» croît.

40. Le groupe d'experts de l'OCDE considère toutefois que les possibilités d'action dans le domaine fiscal sont limitées. Il conclut que le souci d'éviter les distorsions et les rigidités sur le marché du travail doit certainement être un argument en faveur de taux d'imposition qui permettent de prévenir l'évasion et la fraude fiscales, et de régimes d'imposition qui tiennent compte de la nécessité ressentie d'établir une différenciation. A ce sujet, votre rapporteur souhaite toutefois ajouter que c'est une question d'appréciation, étant donné que, dans des rapports précédents, la commission des questions économiques et du développement a constaté que le phénomène de l'évasion fiscale n'est pas forcément plus développé dans les pays où on paye plus d'impôts que dans ceux où on en paye moins. Dans ce domaine, les facteurs socio-culturels jouent également un rôle non négligeable.

41. The OECD group singles out the special case of rules and regulations relating to the setting-up and running of small businesses. Small and medium-sized firms have an important place in the processes of structural change. They provide employment. Between one-half and two-thirds of all employees in OECD countries work in firms with fewer than 500 employees. It is evident that obstacles or rigidities which prevent the setting-up or continuation of small and medium-sized enterprises have serious effects for the labour market.

42. It should be noted here that the definition of a small or medium-sized firm varies from country to country. The Committee on Economic Affairs and Development in its reports on small and medium-sized businesses¹ has also pleaded in favour of reducing red tape in the setting-up and running of SMBs as well as a host of other measures designed to facilitate the creation or continuation of such enterprises. In practical terms this means that a set of measures could be taken in order to achieve this aim. The Assembly has formulated policy proposals for such measures of a regulatory or fiscal nature in its Recommendation 895 (1980) and Resolution 798 (1983). Small firms should benefit from such provisions which should be regularly scrutinised and improved in consultation with representatives from the industries concerned and the unions.

Mobility

43. The OECD report pays much attention to the relationship between geographical and job mobility and labour market flexibility. All forms of mobility contribute to labour market flexibility. The contribution, however, is not easily measured. Very low mobility may make for undesirable rigidity, but from a certain point onwards, the economic, social and human cost of mobility becomes too high.

44. The group has noted in OECD countries a growing immobility and increasing regional differentiation which suggest the need for action. Such action concerns the institutional factors which limit the volume of mobility between regional labour markets to some extent. The group recommends urgent action with respect to the transferability of pensions, the opening-up of housing markets, and the abolition of counter-productive subsidies, as well as with respect to educating and training

1. See Doc. 4555, report on the future of small and medium-sized businesses in Europe and Recommendation 895 (1980); Doc. 5055, report on "1983—Year of the small and medium-sized enterprises and craft trades" (Rapporteur: Mr Vohrer), and Resolution 798 (1983). See also the action programme for small and medium-sized enterprises adopted on 7 August 1986 by the Commission of the European Communities.

41. Le groupe de l'OCDE s'arrête sur le cas particulier de la réglementation régissant la création et la gestion des petites entreprises. Les petites et moyennes entreprises jouent un rôle important dans le processus de changements structurels. Elles sont génératrices d'emplois. Entre la moitié et les deux tiers du total des salariés des pays de l'OCDE travaillent dans des entreprises qui emploient moins de 500 personnes. Il est évident que les obstacles ou les rigidités qui s'opposent à la création ou au maintien de petites et moyennes entreprises ont des répercussions graves sur le marché du travail.

42. Il faut noter que la définition d'une petite ou moyenne entreprise varie selon les pays. Dans son rapport sur les petites et moyennes entreprises¹, la commission des questions économiques et du développement a aussi plaidé en faveur de l'allègement des formalités pour la création et la gestion des PME, ainsi que d'une série d'autres mesures visant à favoriser la création ou le maintien d'entreprises de ce type. En termes pratiques, cela veut dire qu'une série de mesures pourrait être prise à cette fin. Dans sa Recommandation 895 (1980) et sa Résolution 798 (1983), l'Assemblée a proposé de telles mesures dans les domaines de la réglementation et de la fiscalité. Les petites entreprises devraient bénéficier de telles dispositions qui devraient être régulièrement examinées et améliorées en consultation avec des représentants des secteurs concernés et des syndicats.

Mobilité

43. Le rapport de l'OCDE accorde beaucoup d'importance aux rapports entre la mobilité géographique, la mobilité d'emploi et la flexibilité du marché du travail. Toutes les formes de mobilité contribuent à la flexibilité du marché du travail; mais cette contribution se laisse malaisément mesurer. Une très faible mobilité peut contribuer à une rigidité excessive, mais, à partir d'un certain point, les coûts économiques, sociaux et humains de la mobilité deviennent trop élevés.

44. Le groupe relève dans les pays de l'OCDE une immobilité croissante jointe à une différenciation régionale de plus en plus poussée qui semble appeler des mesures correctives. Ces mesures doivent porter sur les facteurs institutionnels qui limitent dans une certaine mesure le degré de mobilité entre les marchés du travail régionaux. Le groupe recommande des actions urgentes pour rendre les pensions transférables, ouvrir les marchés du logement, supprimer les subventions qui

1. Voir Doc. 4555, rapport sur l'avenir des petites et moyennes entreprises en Europe, et Recommandation 895 (1980); Doc. 5055, rapport sur « 1983 — Année européenne des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat » (rapporteur: M. Vohrer), et Résolution 798 (1983). Voir également le programme d'action en faveur des petites et moyennes entreprises adopté le 7 août 1986 par la Commission des Communautés européennes.

young people for moving within countries and across frontiers.

45. External mobility which is not geographical presents fewer problems, although it involves cost for firms, as well as being sometimes an index of morale problems among wage-earners. The group feels that external mobility is particularly important if it is occupational. Given the needs of structural adjustment and technological change, incentives for occupational mobility have to be strengthened. They range from income differentials to training opportunities.

46. With regard to internal mobility, the group concluded that in many countries, notably in Europe, obstacles to internal mobility are no less serious than those to external mobility. Rules governing functional changes, the absence of effective arrangements for retraining, and attitudes which are characterised by a fear of change combine to bring about internal rigidities which prevent both technological and structural adjustments. The problem is above all European; in Japan, functional flexibility in large firms is pronounced, and in the United States to the extent that it is absent it is compensated by external mobility. In Europe, according to the group, this may well be one of the two or three major issues.

Education and training

47. The OECD group of experts is of the opinion that both general education and vocational training—as keys to a more flexible work force—need review. They observe, however, that the rigidities of the educational system and the constraints of public finance are, if anything, greater obstacles to change than the rigidities of labour markets. They recommend new initiatives in the field of education and training. The most important among them are: “Initial schooling has to provide people with basic knowledge and skills; it also has to prepare them for a vocational world of rapidly changing requirements; it therefore has to be broad education rather than narrow training. There have to be opportunities for training the growing category of those who work at the frontier of technological change. A large number of people need the time and the facilities for retraining during their working lives, if they do not want to run the risk of being excluded from the labour market. Such retraining must in part be geared to enabling people to keep up with the changing requirements of their occupation, in part to making changes of occupation easier. There is a growing need for education for leisure, that is for opportunities to learn what to do with one’s spare time both

vont à l’encontre du but recherché et assurer aux jeunes l’enseignement et la formation voulus pour qu’ils puissent changer d’emploi en se déplaçant à l’intérieur de leur pays et à l’étranger.

45. La mobilité externe qui ne présente pas de caractère géographique soulève moins de problèmes, bien qu’elle soit aussi un phénomène onéreux pour les entreprises et parfois l’indice de problèmes de moral parmi les salariés. Le groupe considère que la mobilité externe est particulièrement importante lorsqu’elle prend la forme de mobilité professionnelle. Face aux exigences de l’ajustement structurel et du changement technique, il y aurait lieu de renforcer les incitations à ce type de mobilité. Celles-ci vont de la modulation des salaires à l’offre de possibilités de formation.

46. En ce qui concerne la mobilité interne, le groupe a conclu que, dans de nombreux pays, notamment en Europe, les obstacles à la mobilité interne ne sont pas moins forts que ceux qui s’opposent à la mobilité externe. Les règles régissant les changements de fonction, l’absence de moyens efficaces de recyclage et la peur du changement se conjuguent pour susciter des rigidités internes qui entravent les adaptations technologiques et structurelles. Ce problème est essentiellement européen; au Japon, la flexibilité fonctionnelle est très forte dans les grandes entreprises et, aux Etats-Unis, sa faible importance relative est compensée par la mobilité externe. Comme l’affirme le groupe, en Europe, il s’agit peut-être de l’un des deux ou trois problèmes les plus graves.

Enseignement et formation

47. Le groupe d’experts de l’OCDE considère qu’en tant que clés d’une plus grande flexibilité de la main-d’œuvre, l’enseignement général, tout comme la formation professionnelle, demandent à être réexaminés. Il faut toutefois remarquer que les rigidités du système éducatif et les contraintes budgétaires sont très certainement des obstacles au changement plus redoutables que les rigidités des marchés du travail. Les experts recommandent de prendre des initiatives nouvelles dans le domaine de l’enseignement et de la formation, et de tenir compte notamment des points suivants: «L’enseignement de base doit inculquer aux élèves des connaissances théoriques et pratiques fondamentales; il doit aussi les préparer à un monde professionnel dont les exigences se modifient rapidement: il doit donc être axé sur un enseignement général plutôt que sur une formation étroite. Il faut offrir des possibilités de formation au nombre croissant de ceux qui travaillent à la frontière du changement technologique. Beaucoup de travailleurs doivent avoir le temps et les moyens de se recycler pendant leur vie active, faute de quoi ils risquent d’être évincés du marché du travail. Ce recyclage doit répondre à un double objectif: permettre aux individus de s’adapter aux exigences

during and after working life. In sum, one is talking about lifelong learning for a flexible society”.

Concluding remarks

48. Labour market flexibility has its place in structural policies which can make a significant contribution to the achievement of higher economic non-inflationary growth.

49. Labour market flexibility influences a country's capacity to adjust to new economic conditions, can facilitate technological innovation, can reduce unemployment and improve the quality of life. However, labour flexibility alone cannot bring about these changes. It must be part and parcel of other policies, in particular macro-economic policies. The way in which labour market flexibility can help reduce unemployment can be articulated in some detail: “The effects include most aspects of labour costs and mobility. More particularly they include certain kinds of new contracts and part-time work. They also include work practices which improve the operation of enterprises and attract people who would otherwise remain outside the labour market. The employment effect of small businesses, and thus of the ease or difficulty of setting them up and keeping them going, has been mentioned earlier”¹. All forms of mobility are from one point of view instruments for making sure that people are not eliminated from the labour market, by enhancing opportunities for employment. However, none of these factors has a major effect on the reduction of unemployment and the creation of new employment.

50. Youth unemployment is a matter of special concern to the Parliamentary Assembly. A number of proposals to reduce unemployment have been formulated in Recommendation 1023 (1986) adopted by the Assembly on the basis of the European Public Parliamentary Hearing on Youth Unemployment held in September 1985 in The Hague. There, several proposals were made that agree with the idea of greater flexibility, especially with regard to training schemes geared to the young, working time, new forms of work, etc.

51. The selective measures aiming at helping special problem groups such as young people, the long-term unemployed and the socially handi-

changeantes de leur métier et faciliter les changements d'activité. Il convient de développer l'éducation aux loisirs, c'est-à-dire les possibilités d'apprendre à occuper son temps libre aussi bien durant la vie active qu'après la cessation d'activité. En bref, il s'agit d'une éducation permanente pour une société de flexibilité».

Remarques finales

48. La flexibilité du marché du travail a sa place dans des politiques structurelles qui peuvent apporter une contribution notable à la réalisation d'une plus forte croissance économique non inflationniste.

49. La flexibilité du marché du travail a des incidences sur la capacité d'un pays à s'adapter à des conditions économiques nouvelles, elle est susceptible de favoriser l'innovation technologique, de réduire le chômage et d'améliorer la qualité de la vie. La flexibilité du marché du travail n'est toutefois pas capable, à elle seule, de provoquer cette évolution. Elle est en fait indissociable d'autres politiques, notamment de politiques macro-économiques. Voici, exposée en détails, la manière dont la flexibilité du marché du travail peut contribuer à réduire le chômage: «Parmi les effets exercés figurent la plupart des aspects des coûts de main-d'œuvre et de la mobilité. Il convient de mentionner plus particulièrement certains types de nouveaux contrats et le travail à temps partiel, ainsi que les modalités de travail qui améliorent le fonctionnement des entreprises et attirent des individus qui, sans cela, resteraient absents du marché du travail. Les effets sur l'emploi des petites entreprises, et donc des mesures qui facilitent ou contrarient leur création et leur maintien en existence, ont été mentionnés plus haut»¹. D'un certain point de vue, toutes les formes de mobilité, en renforçant les possibilités d'emploi, tendent à réduire les phénomènes d'éviction du marché du travail. Aucun de ces facteurs n'a cependant d'effet majeur sur la réduction du chômage et la création d'emplois.

50. L'Assemblée parlementaire se préoccupe tout particulièrement du chômage des jeunes. Un certain nombre de propositions tendant à réduire le chômage ont été formulées dans la Recommandation 1023 (1986) adoptée par l'Assemblée à la suite de l'Audition parlementaire publique européenne sur le chômage des jeunes, qui a eu lieu en septembre 1985 à La Haye. Dans le cadre de cette audition, plusieurs propositions ont été faites, allant dans le sens d'une flexibilité accrue, notamment en ce qui concerne les projets de formation pour les jeunes, le temps de travail, les nouveaux types d'emplois, etc.

51. Les mesures spéciales visant à aider les catégories à problèmes telles que les jeunes, les chômeurs de longue durée et les personnes défavo-

1. *Labour Market Flexibility*, op.cit., p. 19.

1. *La flexibilité du marché du travail*, op. cit., paragraphe 50.

capped are equally important. Greater flexibility will not necessarily help these groups unless sufficient attention is paid to their particular needs, as recommended by the Parliamentary Assembly. It must also be reiterated that selective measures to reduce unemployment will have a much greater effect if they are placed in a context of healthy macro-economic policies.

52. Finally, it should be observed, as does the OECD expert group, that labour market flexibility raises sensitive issues. These touch not only people's sense of security, even of identity, but also the very survival of enterprises and the livelihood of those who work in them. It seems therefore recommendable that precedence be given to aspects of flexibility which promise a balance of advantage. It means further that there is a great and continuing need for consultation and negotiation between those who propose to introduce change and those who are affected by it. Labour market flexibility must not become a weapon used by one group against another.

53. Governments have an important role to play in a number of respects such as taxes, regulations, education and training. But other aspects can be dealt with by local and regional authorities. Last but not least many aspects, notably working conditions and working time, have to be negotiated between the two sides of industry. Such negotiations may be very difficult in times of economic slack but, as I said before, easier in periods of economic growth and declining unemployment. On the other hand, labour market flexibility contributes to reducing unemployment. Politicians and the media, therefore, have also an important role to play in explaining in an objective manner the implications of greater labour market flexibility. It is always easier to invoke the obstacles to change, it takes some courage to defend its merits. Greater flexibility of the labour market seems to encompass a range of favourable effects notably on employment and the modernisation of our social and economic system. If introduced in a responsible way, a consensus on greater flexibility may evolve. This is a challenge we have to take up.

54. In conclusion, your Rapporteur would like to stress once more that labour market flexibility is a complex issue having both important social and economic aspects. If implemented in a balanced way, all aspects of greater flexibility—more flexible working time arrangements, greater mobility, less regulations, better adapted rules on working conditions and a better match between labour

risées sur le plan social revêtent tout autant d'importance. Une plus grande flexibilité ne permettra pas forcément d'améliorer la situation de ces catégories si on ne se préoccupe pas suffisamment de leurs besoins particuliers, comme le recommande l'Assemblée parlementaire. Il convient aussi de répéter que les mesures spéciales visant à réduire le chômage seront nettement plus efficaces si elles s'inscrivent dans le cadre de politiques macro-économiques judicieuses.

52. Enfin, il convient de souligner, comme le fait le groupe d'experts de l'OCDE, que la flexibilité du marché du travail soulève des questions délicates, qui n'ont pas seulement trait au sentiment de sécurité, voire d'identification, des travailleurs, mais aussi à la survie des entreprises et au gagne-pain de ceux qui y travaillent. Il apparaît par conséquent souhaitable de donner la priorité aux aspects de la flexibilité qui assurent un équilibre des avantages. Cela signifie en outre qu'il faut prévoir en permanence des consultations et des négociations entre ceux qui proposent d'introduire des changements et ceux qui en subissent les conséquences. Il ne faut pas que la flexibilité du marché du travail devienne une arme utilisée par une catégorie contre une autre.

53. Les gouvernements ont un rôle important à jouer dans plusieurs domaines, tels que la fiscalité, la réglementation, l'enseignement et la formation. D'autres aspects peuvent cependant être pris en charge par les collectivités locales et régionales. Enfin, nombre d'aspects, notamment les conditions et le temps de travail, doivent faire l'objet de négociations entre les partenaires sociaux. Ces négociations risquent d'être très difficiles en période de récession économique mais, comme on l'a vu, elles sont plus faciles en période de croissance économique et de baisse du chômage. La flexibilité du marché du travail contribue cependant à la réduction du chômage. Les dirigeants politiques et les médias ont, par conséquent, aussi un rôle important à jouer lorsqu'il s'agit d'exposer de manière objective les incidences d'une flexibilité accrue du marché du travail. S'il est toujours plus facile d'invoquer les obstacles au changement, il faut du courage pour se faire son apôtre. Il est probable qu'une flexibilité accrue du marché du travail aura un certain nombre d'incidences favorables, notamment sur l'emploi, ainsi que sur la modernisation de notre système économique et social. Si elle est mise en place de manière judicieuse, un consensus est susceptible de se dégager en faveur d'une flexibilité accrue. C'est un défi qu'il est de notre devoir de relever.

54. En conclusion, votre rapporteur tient à souligner une fois de plus que la flexibilité du marché du travail est un problème complexe comportant des aspects sociaux et économiques importants. Si tous les aspects de la flexibilité — plus de souplesse dans les horaires de travail, une plus grande mobilité, moins de réglementations, des conditions de travail mieux adaptées et un meil-

costs and productivity—can make a significant contribution to the solution of the employment problem and to economic adjustment. Enterprises have become important units of human organisation in our modern society and it is only logical that they should not only provide employment and income but also greater work satisfaction. Labour market flexibility can also contribute to this important aspect of life. It is above all important that governments and the two sides of industry continue discussing these matters with a view to proposing new and balanced solutions. The role of governments should also be to encourage such discussions and, whenever a deadlock may occur, to provide mediation.

leur rapport entre le coût du travail et la productivité — étaient mis en œuvre de manière équilibrée, cela contribuerait utilement à la solution du problème de l'emploi et à l'ajustement économique. Dans nos sociétés modernes les entreprises sont devenues des cellules importantes de l'organisation humaine, et il serait logique qu'elles ne soient pas seulement génératrices de revenus et d'emploi, mais aussi d'une plus grande satisfaction dans le travail. La flexibilité du marché du travail peut y contribuer. Il est particulièrement important que les gouvernements et les partenaires sociaux continuent à discuter ces questions en vue de proposer des solutions nouvelles et équitables. Il incombe aux gouvernements d'encourager de telles discussions et, lorsqu'elles se trouvent dans une impasse, d'agir comme médiateur.