

NOTE D'INFORMATION

Préparée pour la
2^e Réunion de la Commission mondiale sur l'avenir du travail
15-17 février 2018

#7

Groupe 4: Gérer le changement à toutes les étapes de l'éducation

Gérer les transitions tout au long de la vie

L'établissement, en août 2017, de la Commission mondiale sur l'avenir du travail a marqué le début de la deuxième phase de l'Initiative du centenaire de l'OIT sur l'avenir du travail. Les six groupes thématiques serviront de base à la poursuite des discussions de la Commission mondiale. Ils portent sur les principaux enjeux à prendre en considération si l'on veut que le travail de demain assure la sécurité, l'égalité et la prospérité. Une série de notes d'information, préparées dans le cadre de chacun des groupes proposés, ont pour but d'encourager la discussion sur un certain nombre de questions relevant des différents thèmes. Les groupes thématiques ne sont pas nécessairement liés à la structure du rapport final.

Liste des notes d'information

Groupe 1: Rôle que joue le travail pour les individus et la société

#1. Individus, travail et société

#2. Répondre à la situation des jeunes et à leurs aspirations

Groupe 2: Mettre fin à l'inégalité systématique des femmes sur le lieu de travail dans le monde

#3. Répondre aux préoccupations liées aux marchés du travail inclusifs et à l'égalité des sexes

#4. Autonomisation des femmes qui travaillent dans l'économie informelle

Groupe 3: La technologie au service du développement social, environnemental et économique

#5. La qualité de l'emploi dans l'économie des plates-formes numériques

#6. Impact des technologies sur la qualité et la quantité des emplois

Groupe 4: Gérer le changement à toutes les étapes de l'éducation

#7. Gérer les transitions tout au long de la vie

#8. Systèmes et politiques de développement des compétences pour la main-d'œuvre de demain

Groupe 5: Nouvelles approches de la croissance et du développement

#9. Nouveaux modèles économiques pour une croissance inclusive

#10. Des chaînes de valeur mondiales pour un avenir inclusif et durable

Groupe 6: L'avenir de la gouvernance du travail

#11. Nouvelles orientations pour la gouvernance du travail

#12. Approches innovantes pour garantir une protection sociale universelle pour l'avenir du travail

Introduction

Alors que le monde du travail subit des changements profonds et de grande ampleur, l'efficacité des futures institutions du marché du travail dépendra de la façon dont elles faciliteront les multiples transitions et atténueront les risques auxquels les travailleurs seront exposés tout au long de leur vie professionnelle. Ces transitions peuvent découler de choix individuels (fonder une famille ou changer de carrière, par exemple) ou de divers aléas (tomber malade, par exemple). Elles peuvent également résulter de chocs externes, tels que la délocalisation d'entreprises, le chômage technologique ou la nécessité de reconfigurer certaines branches d'activité en raison du changement climatique. Quoi qu'il en soit, elles ont des conséquences non seulement pour les individus, mais aussi pour les familles, les communautés et les sociétés dans leur ensemble.

Bien que des progrès significatifs aient été réalisés dans la mise en place de systèmes de sécurité sociale qui atténuent les risques de maladie ou d'invalidité, la couverture est plus limitée en matière de chômage, de maternité/paternité ou de soins aux personnes âgées, et peu de systèmes répondent aux besoins des travailleurs concernant la reconversion professionnelle ou l'apprentissage tout au long de la vie. En outre, l'évolution des marchés du travail, qui a trait non seulement aux progrès technologiques, mais aussi à d'autres changements comme la participation généralisée des femmes dans l'emploi rémunéré, mérite réflexion sur la question de savoir si les institutions créées pour l'ère industrielle – lorsque l'on aspirait à un emploi à vie chez un seul employeur – doivent être adaptées pour le XXI^e siècle.

Principaux constats

Pourquoi la capacité de gérer la transition devient si cruciale?

L'évolution technologique actuelle progresse à un rythme rarement observé dans l'histoire de l'humanité. Bien que de nombreux emplois perdus pour cette raison pourront être plus tard remplacés par de nouveaux emplois dans des activités que les progrès technologiques font émerger (Mokyr, Vickers et Ziebarth, 2015), les difficultés potentielles pour les travailleurs touchés sont considérables si elles ne sont pas anticipées et correctement prises en compte. C'est vrai pour les travailleurs dont les emplois deviennent obsolètes, ainsi que pour ceux dont les tâches professionnelles sont transformées par l'automatisation et d'autres nouvelles technologies. Compte tenu du rythme accéléré du changement, il est urgent de gérer cette transition.

Outre le risque de «chômage technologique», il est probable qu'on assistera à une reconfiguration de nombreuses branches d'activité et de nombreux modes de production afin de passer à un monde sans émissions de carbone. Bien que ce changement soit bénéfique et qu'il puisse créer de nouvelles possibilités d'emploi, les travailleurs seront néanmoins touchés, et des mesures sont nécessaires pour assurer une «transition juste».

Bien que le chômage demeure un risque important voire croissant pour les travailleurs du fait de la numérisation, de l'automatisation et de la robotisation, ainsi que de la transition vers un monde sans émissions de carbone, ils peuvent s'attendre à un éventail d'autres menaces tout au long de leur vie professionnelle. En effet, les travailleurs qui ne perdent pas leur emploi du fait de l'automatisation devront néanmoins améliorer leurs compétences pour s'adapter aux évolutions professionnelles. En outre, il est nécessaire de concevoir des systèmes du marché du travail qui puissent répondre aux divers événements personnels et individuels auxquels les travailleurs sont confrontés tout au long de leur vie professionnelle: maternité ou paternité, responsabilités en matière de soins aux personnes âgées, maladie ou invalidité, ainsi que leurs propres besoins personnels en matière d'apprentissage et de développement personnel.

Quelles sont les approches pour gérer la transition?

Quelles que soient la nature et l'origine des risques, le meilleur outil pour faciliter les transitions sur le marché du travail est de préparer la main-d'œuvre à toute une série d'aléas de la vie. Une telle préparation exige un ensemble complet de dispositifs institutionnels – comprenant des politiques de formation (voir la Note d'information n° 8) – fondés sur un nouveau cadre stratégique.

Une proposition utile en ce sens est le concept des marchés transitionnels du travail (MTT), développé dans les années 1990 par le sociologue du travail allemand Günther Schmid. Les MTT conçoivent le marché du travail comme une «institution sociale» dont la fonction n'est pas seulement de permettre de vivre à l'abri du besoin, mais aussi de donner aux travailleurs la capacité de choisir et de développer librement une carrière tout au long de leur vie, qui peut inclure des phases de travail non rémunérées mais socialement nécessaires (liberté d'action) (Schmid, 2017). Les MTT reconnaissent que les travailleurs feront face à de multiples transitions au cours de leur vie: de l'école au travail, entre les emplois, entre l'emploi et le chômage, les tâches domestiques et de soins non rémunérées, et les différentes formes d'inactivité comme l'invalidité, la maladie ou la retraite. Il est important de noter que, dans ce cadre stratégique, le terme «travail» est élargi pour englober toutes les activités à caractère social obligatoire, rémunérées ou non. Pour faire face à ces transitions, des institutions globales du marché du travail sont nécessaires «afin de prévenir, atténuer ou gérer les risques sociaux liés aux transitions au cours de la vie» (*ibid.*, p. 2).

Reconfigurer l'assurance-chômage et les programmes de formation comme une «assurance-emploi» peut aider les travailleurs avant qu'une perte d'emploi ne se produise. La plupart des régimes d'assurance-chômage existants offrent une formation aux travailleurs après la perte de leur emploi et, dans certains cas, conditionnent le versement des prestations à la participation à la formation. Au lieu de cela, les systèmes devraient être reconfigurés de manière à ce que les travailleurs étudient et se forment avant tout risque de perte d'emploi, ce qui leur donnerait les moyens d'exercer un plus grand contrôle sur leur carrière et d'être mieux préparés à réagir aux chocs externes. Un système de droits à la formation financé par un régime d'assurance-emploi reconfiguré, comme les comptes individuels de formation, présenterait aussi l'avantage d'aider les travailleurs qui ont le plus besoin de formation continue, et qui ne disposent souvent pas des ressources nécessaires pour financer eux-mêmes la formation et le congé qu'elle implique, ainsi que ceux des petites et moyennes entreprises qui ont moins de chances de bénéficier d'une formation proposée par l'employeur (Schmid, 2015).

Un autre élément essentiel est de permettre aux travailleurs d'avoir plus facilement accès aux congés payés, afin qu'ils puissent profiter de la formation et des possibilités

d'apprentissage tout au long de la vie (voir la Note d'information n° 8), et aussi disposer du temps nécessaire pour gérer les responsabilités parentales et de soins aux personnes âgées sans mettre en cause leur lien au marché du travail (voir la Note d'information n° 3). Le soutien aux responsabilités en matière de soins pour les hommes comme pour les femmes fait partie intégrante de la politique d'accompagnement des transitions et de gestion des risques sociaux, car il reconnaît que la prestation de soins ne relève pas seulement de la responsabilité d'un seul travailleur (habituellement une femme), mais aussi d'une responsabilité sociétale plus large. Dans tous les pays, qu'ils soient riches ou pauvres, dans les sociétés vieillissantes ou jeunes, les responsabilités en matière de soins font partie intégrante de la vie quotidienne des travailleurs¹. Il faut donc élaborer des politiques qui permettent aux travailleurs de répondre à leurs responsabilités personnelles et familiales². Les mesures de soutien aux congés parentaux et autres congés pour soins aux membres de la famille, ainsi que la législation facilitant le passage du travail à plein temps au travail à temps partiel et réciproquement, aident tous les travailleurs à assumer leurs responsabilités familiales. Une réduction progressive de la durée normale de travail pour tous les travailleurs les aiderait également à assumer leurs responsabilités personnelles et familiales, en favorisant une division du travail au sein du ménage sans distinction de sexe (BIT, 2016; Coote, Franklin et Simms, 2010)³.

Les droits de tirage sociaux universels qui reconnaissent le statut d'un individu en tant que membre de la population active sont essentiels pour mettre en œuvre de telles politiques. Ils sont fondés sur l'idée que le droit du travail actuel a une portée trop restreinte et qu'il est nécessaire, pour gérer les changements dans le monde du travail, d'adopter une définition plus globale de l'appartenance à la population active, qui considère les « interruptions de carrière et les changements d'emploi » comme « un élément normal de la situation évolutive au regard de l'emploi » (Supiot, 1999, p. 221). L'appartenance au marché du travail confère un ensemble plus large de droits que le simple statut d'employé, et les travailleurs bénéficieraient de droits sociaux qui « peuvent ne pas être liés à l'emploi au sens étroit du terme », tels que le temps libre pour les activités syndicales, les crédits de formation et le congé parental (*ibid.*, p. 222). Bien qu'une telle recommandation puisse sembler plus difficile à mettre en œuvre dans les pays en développement où les systèmes de sécurité sociale sont sous-développés et où la part de l'emploi informel et indépendant est plus élevée, les politiques sociales universelles telles que les pensions de vieillesse, les allocations familiales ou les subventions pour la formation, qui existent aujourd'hui dans de nombreux pays en développement (BIT, à paraître), aident les travailleurs à gérer les transitions tout au long de la vie (voir la Note d'information n° 12). Elles représentent donc une première étape importante dans la création d'un tel marché du travail.

Bien que l'individu soit à même de gérer ces transitions, les institutions du marché du travail nécessaires pour aider les travailleurs sont collectives. L'implication et l'engagement des partenaires sociaux dans la conception de lois et de politiques susceptibles de préparer, de protéger et, en fin de compte, d'autonomiser les travailleurs

1 Une critique importante de la relation d'emploi traditionnelle est qu'elle reposait sur un soutien de famille masculin, avec une femme au foyer responsable des activités de soins, mais qui n'était pas rémunérée pour cela. En conséquence, les femmes ne pouvaient pas se consacrer pleinement au travail rémunéré et occupaient souvent des emplois secondaires en marge du marché du travail (BIT, 2016).

2 La convention (n° 156) de l'OIT sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, reconnaît dans son préambule que « les problèmes des travailleurs ayant des responsabilités familiales sont des aspects de questions plus larges concernant la famille et la société dont les politiques nationales devraient tenir compte », et dispose que les Etats qui ratifient la convention adoptent des mesures « pour permettre aux travailleurs ayant des responsabilités familiales d'exercer leur droit au libre choix de leur emploi » (art. 4 a) qui leur permette de répondre à leurs besoins, notamment en s'intégrant dans la population active et en continuant à en faire partie (art. 7).

3 La littérature sur la réduction du temps de travail préconise de combiner une semaine de travail plus courte avec une plus grande capacité des travailleurs à prendre un congé pour des responsabilités familiales et des activités d'apprentissage tout au long de la vie. Il en résulte la combinaison d'une semaine de travail plus courte et d'une durée annuelle de travail plus faible, mise en œuvre progressivement au fil du temps. Voir Coote, Franklin et Simms (2010).

sont donc essentiels. Comme l'explique Schmid (2017), «parce que les intérêts des employeurs et des employés ne convergent souvent pas, des compromis doivent être négociés et mis en œuvre. La négociation et les conventions collectives sont souvent le moyen de parvenir à de tels accords» (p. 12). Outre la négociation collective, il est également nécessaire d'instaurer un dialogue social tripartite, en particulier pour aborder les questions d'adaptation aux chocs externes tels que le chômage technologique ou le passage à un monde sans émissions de carbone. Cette approche est au cœur du cadre d'action pour une transition juste qui prévoit un plan systématique d'investissements dans la transition vers des industries et des emplois durables sur les plans écologique et social⁴. Ce plan est le fruit d'un dialogue social entre tous les partenaires – les branches d'activité, les travailleurs et les pouvoirs publics – aux niveaux international, national, régional, sectoriel et local, et comprend la protection sociale, l'adaptation de la main-d'œuvre, les investissements communautaires et le soutien à l'innovation (BIT, 2015; Centre pour une transition juste, 2017).

Expériences nationales pour une gestion des risques plus complète

Si le concept de droits de tirage sociaux universels reste à mettre en place dans un pays, quel que soit son niveau de revenu, il existe néanmoins de bons exemples de politiques adoptées par des pays pour aider à gérer les transitions et atténuer les risques sur le marché du travail.

En 2015, la France a mis en place un «compte personnel de formation» et l'a élargi en 2017 en «compte personnel d'activité». Les travailleurs acquièrent chaque année un nombre d'heures de droits à la formation, jusqu'à un maximum de 150 heures sur une période de sept ans. Les droits des travailleurs à temps partiel sont calculés au prorata. Etant donné que ces droits sont attachés à la personne et non à l'emploi, les salariés peuvent les utiliser avec leurs employeurs successifs, quel que soit leur type de contrat de travail, ainsi qu'en période de chômage. Singapour a également lancé un programme (appelé SkillsFuture) qui fournit des informations et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie.

La Suède a mis en place avec succès des politiques de soutien aux congés temporaires. Au cours de n'importe quelle semaine, le taux d'emploi nominal est d'environ 76 pour cent en Suède, mais seulement 65 pour cent des employés sont au travail (Schmid, 2015). Les 11 pour cent restants prennent différentes formes de congé – pour des études, une formation, des responsabilités parentales ou d'autres responsabilités familiales, des congés sabbatiques ou de maladie. En Allemagne, l'allocation de congé parental (*Elterngeld*) introduite en 2007 couvre la perte de revenu due au congé à plein temps ou à temps partiel à 67 pour cent du revenu salarial net antérieur, ce qui est similaire au taux de compensation en cas de chômage à plein temps. Les droits sont transférables d'un employeur à un autre et à n'importe quel endroit du pays. Cette mesure pourrait être considérée comme un élément de l'assurance-emploi au sens large, bien qu'elle ne soit pas formellement incluse dans le régime d'assurance-chômage.

Au cours des quinze dernières années, de nombreux pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont efficacement combiné des programmes de protection sociale contributifs et non contributifs pour construire un socle de protection sociale capable d'aider les

4 A cette fin, l'OIT a adopté des Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables (BIT, 2015).

travailleurs dans leurs transitions (BIT, à paraître). En Argentine, environ 85 pour cent des enfants ont effectivement accès à une allocation familiale, ce qui aide les familles en transition d'un travail rémunéré à un travail non rémunéré. Le système d'assurance-chômage de la Barbade dispose d'une large couverture et 88 pour cent des chômeurs reçoivent des prestations au titre du régime obligatoire d'assurance sociale, soit un taux plus élevé que dans la plupart des pays de l'OCDE (BIT, à paraître). Au Brésil, le système d'assurance-chômage, le Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fait un pas de plus vers l'assurance-emploi prônée par les MTT en permettant aux travailleurs de prendre congé de leur employeur pour suivre une formation tout en percevant des prestations d'assurance-chômage.

Dans le cadre de leurs efforts visant à intégrer les changements climatiques dans la formulation des politiques nationales et locales, les Philippines ont adopté en 2016 une loi sur les emplois verts, qui a bénéficié d'un dialogue social approfondi avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. La loi combine des incitations fiscales pour la création d'emplois verts avec une stratégie globale en matière de ressources humaines, notamment la création d'une base de données sur les carrières «vertes» et la mise en place de programmes de formation et de rééducation pour permettre aux travailleurs de 27 branches d'activités identifiées comme potentiellement lésées par la transition vers une économie verte de s'adapter aux changements (BIT, 2018).

Le dialogue social a également été au cœur d'autres initiatives nationales visant à gérer la transition vers un monde sans émissions de carbone. Des forums tels que le Grenelle de l'environnement français ou les tables rondes du Protocole de Kyoto en Espagne ont été pour beaucoup dans l'adoption de grands trains de mesures concertées (BIT, 2012). De même, l'Accord sud-africain sur l'économie verte, signé en 2011, est le fruit d'un dialogue social tripartite. Il vise à préparer le pays à la révolution technologique verte tout en créant 300 000 emplois verts d'ici à 2020 (République d'Afrique du Sud, 2011).

Quelques considérations

La majorité de la population accepte le changement plus facilement si le risque est partagé. Elargir les systèmes d'assurance sociale pour faire face aux transitions de la vie et aux chocs externes, et compléter ces politiques par des institutions globales de formation et d'apprentissage, des congés flexibles et d'autres mesures, permettra aux travailleurs d'être mieux préparés pour faire face aux évolutions futures dans le monde du travail. Certains pays ont pris des mesures importantes dans ce sens mais, compte tenu des nombreux défis à venir, il est utile de réfléchir à la manière d'élargir ces efforts.

- Quelles politiques sont nécessaires pour s'assurer que l'individu a les moyens de gérer les transitions tout au long de sa vie professionnelle? Quels aspects des marchés transitionnels du travail et des droits de tirage sociaux universels sont les plus utiles pour élaborer des réponses à l'avenir du travail? Les sociétés devraient-elles aller de l'avant dans l'intégration des droits de tirage sociaux universels et, dans l'affirmative, comment?
- Comment les pays dotés de systèmes de sécurité sociale moins développés devraient-ils les élargir pour répondre aux besoins de formation et d'apprentissage tout au long de la vie (voir la Note d'information n° 8)? Quels aspects de l'approche du marché transitionnel du travail sont les plus pertinents pour les pays en développement?
- Compte tenu de l'importance du dialogue social dans la conception et la mise en œuvre des systèmes de gestion des risques, quels efforts faut-il déployer pour amener les partenaires tripartites à la table des négociations? Comment établir le consensus nécessaire pour élaborer des systèmes efficaces de gestion des risques?

Bibliographie

Arntz, M.; Gregory, T.; Zierahn, U. 2016. *The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis*, Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations, n° 189 (Paris, OCDE).

BIT (Bureau international du Travail). 2012. *Social dialogue for sustainable development: Review of country examples* (Genève).

—. 2015. *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous* (Genève).

—. 2016. *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Résumé français: «L'emploi atypique dans le monde: identifier les défis, ouvrir des perspectives. Vue d'ensemble» (Genève).

—. 2018. *Just transition: Country and policy examples*, note d'information préparée pour la Commission mondiale sur l'avenir du travail de l'OIT (Genève).

—. A paraître. *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-19: protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable* (Genève).

Centre pour une transition juste. 2017. *Just transition: A report for the OECD* (Bruxelles, Centre pour une transition juste ITUC/CSI).

Coote, A.; Franklin, J.; Simms, A. 2010. *21 hours: Why a shorter working week can help us all to flourish in the 21st century* (Londres, New Economics Foundation).

Mokyr, J.; Vickers, C.; Ziebarth, N. 2015. «The history of technological anxiety and the future of economic growth: Is this time different?», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, n° 3, pp. 31-50.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2016. *Automation and independent work in a digital economy*, Policy Brief on the Future of Work (Paris).

République d'Afrique du Sud, ministère du Développement économique. 2011. *Accord 4: Green Economy Accord*, New Growth Path Series (Pretoria). Disponible à l'adresse <http://www.sagreenfund.org.za/wordpress/wp-content/uploads/2015/04/Green-Economy-Accord.pdf>.

Schmid, G. 2015. «Sharing risks of labour market transitions: Towards a system of employment insurance», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 53, n° 1, pp. 70-93.

—. 2017. «Transitional labour markets: Theoretical foundations and policy strategies», *The New Palgrave Dictionary of Economics* (Londres, Palgrave MacMillan).

Supiot, A. 1999. *Au-delà de l'emploi: transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe* (Paris, Flammarion).

