



Business and Industry Advisory Committee to the OECD

Comité Consultatif Economique et Industriel Auprès de l'OCDE

Or. Anglais

Déclaration du BIAC à la Réunion des Ministres du Travail de l'OCDE

Paris, 14 octobre 1997

Introduction

1. Les milieux d'affaires internationaux représentés par le BIAC sont heureux d'exposer la présente déclaration à la réunion des ministres du Travail de l'OCDE de 1997. Le BIAC estime que cette réunion intervient à un moment important pour nombre de nos économies. Les nouvelles possibilités commerciales résultant du processus de mondialisation et de l'augmentation des échanges internationaux, des investissements et des résultats économiques offrent d'importants nouveaux avantages. Les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre des réformes dynamiques et substantielles dans le domaine du marché du travail et du social car ce sont des domaines qu'il convient d'adapter à l'évolution et aux exigences de l'environnement économique.

2. Le BIAC trouve appropriés les sujets choisis pour le présent ordre du jour ministériel. En effet, si l'on veut lutter contre les peurs éprouvées par l'opinion publique à l'égard de l'évolution des technologies et de l'accroissement de la concurrence internationale, il est nécessaire :

- d'aider les étudiants de tous âges à acquérir les meilleures connaissances possibles pour réussir sur les marchés du travail ;
- d'identifier l'évolution des besoins des employeurs émanant de la concurrence au niveau local ou international et d'aider la main-d'œuvre à s'y adapter, et
- de venir en aide aux individus qui ont des difficultés ou accusent un retard sur la route des opportunités, par des approches ciblées, axées sur le marché et qui récompensent la responsabilité et l'initiative individuelles.

3. Où en sont les pouvoirs publics dans la mise en place de mesures répondant aux suggestions des entreprises ? Pour préparer cette contribution, le BIAC a mené une étude auprès de ses fédérations membres. Même si la situation et les conditions varient d'un pays à l'autre, les résultats de cette étude ont permis de dégager des messages importants pour les ministres du Travail de l'OCDE. Il n'est pas surprenant que leurs conclusions rappellent de nombreuses recommandations faites par l'OCDE dans son *Etude sur l'Emploi* en 1994 puis dans sa *Stratégie pour l'emploi*, née de ce travail.

4. De nombreux pays de l'OCDE touchés par un chômage élevé et persistant ont essayé ou proposé des solutions à ce problème en ajustant leurs politiques nationales de l'emploi dans le sens d'une plus grande flexibilité et d'une réduction des coûts (non salariaux) de l'emploi (c'est notamment le cas en Belgique, en France, en Allemagne, au Japon ou en Espagne) et/ou d'un renforcement des services de formation, d'apprentissage et de placement pour faciliter la

réinsertion des chômeurs (Finlande, Japon, Corée, Nouvelle-Zélande et Espagne par exemple). Le BIAC salue ces efforts.

5. Malheureusement, dans l'ensemble, l'efficacité de la majeure partie des actions entreprises à ce jour est moins que satisfaisante. Pourquoi ? Là encore, la réponse varie suivant le pays, mais certains thèmes sont communs.

6. De nombreuses entreprises ont fait observer la bureaucratie excessive liée à certaines mesures nouvelles : elles indiquent qu'il est trop compliqué pour les entreprises, en particulier les PME, par exemple d'identifier les salariés potentiels via les services publics de l'emploi (SE). D'autres se plaignent d'une approche segmentée et fragmentée de la réforme alors qu'une réduction simple des coûts non salariaux du travail à grande échelle serait bien plus efficace. En outre, les coûts de mise en conformité avec les règlements édictés par les pouvoirs publics ont un impact direct et indirect sur la confiance en termes d'investissement et d'emploi. D'autres encore se plaignent d'un manque de cohérence entre les différentes mesures. Ainsi, l'introduction de programmes prometteurs de formation et de placement coexiste avec des règles d'embauche complexes conjuguées à des prestations chômage trop généreuses qui découragent la recherche d'emploi. Nombre d'entre elles ont approuvé les plans de leurs gouvernements mais se sont plaintes de l'opposition persistante des syndicats qui a empêché l'entière mise en place de nouvelles initiatives, en particulier celles visant à s'attaquer aux causes structurelles du chômage. D'autres font état d'une tendance à entreprendre des programmes spectaculaires mais chers dont le coût élevé ne se justifie pas par leur efficacité.

7. D'une manière générale, la quasi-totalité des entreprises/organisations interrogées ont indiqué que la déréglementation était insuffisante et que, malgré leurs bonnes intentions, les mesures ne vont pas assez loin pour aborder les graves obstacles structurels à la création d'emploi qui existent dans la plupart de nos pays. Selon elles, les décideurs ne s'attaquent pas sérieusement à un problème gigantesque et donnent de plus en plus l'impression d'être impuissants à introduire des changements significatifs dans un monde où la concurrence est internationale.

8. Depuis plus de 10 ans, les milieux d'affaires investissent beaucoup de temps et d'énergie pour encourager et faciliter les mesures en faveur d'un accroissement de la flexibilité, de la concurrence et de la création d'emploi. Nous le faisons au niveau local, national et international. Nous le faisons au niveau de l'entreprise, des organisations nationales d'employeurs et des organisations internationales d'entreprises. Nous exprimons nos points de vue en public et en privé. Et nous entendons bien souvent les décideurs reprendre nos idées. Le BIAC pense que, bien que le secteur privé puisse servir de catalyseur pour formuler des conseils, c'est aux pouvoirs publics qu'il appartient d'agir et de mettre en place des réformes pour adapter la structure de nos économies.

9. La présente déclaration résume les principaux résultats auxquels a abouti l'enquête du BIAC auprès des organisations industrielles et d'employeurs sur les principaux thèmes de l'ordre du jour de la réunion des ministres du Travail de l'OCDE.

Mesures pour les bas salaires et les demandeurs d'emploi peu qualifiés

10. Dans les pays de l'OCDE, les travailleurs non qualifiés constituent le premier groupe à risque suite à l'évolution des méthodes de production et des besoins des employeurs, qui résultent, entre autres, de la mondialisation et de l'apparition de technologies nouvelles. Ce problème justifie que l'aide publique soit dirigée vers ces groupes défavorisés afin d'améliorer leurs compétences et leur employabilité. Dans le même temps, quel que soit le niveau de qualification d'un individu

donné, tout effort public visant à augmenter son potentiel doit être axé sur le fait d'employer cet individu à son niveau de qualification actuel. Venir en aide aux travailleurs peu qualifiés dans les pays de l'OCDE ne doit pas les dissuader d'accepter des emplois peu qualifiés, qui existent bel et bien dans tous les pays de l'OCDE.

11. Certains gouvernements tentent de résoudre ce problème en combinant différentes mesures : des politiques de salaire minimum, des réductions des charges patronales (par exemple la sécurité sociale) pour les entreprises qui emploient (et forment) des travailleurs non qualifiés, des programmes publics spéciaux de formation/d'apprentissage ainsi qu'un soutien au revenu.

12. Même si certaines entreprises s'inquiètent de l'imposition de formalités/rigidités administratives qui rendent les programmes coûteux et difficiles à mettre en place de façon efficiente, nous nous accordons à dire que la seule solution à ce problème est d'inciter ces individus à acquérir de nouvelles compétences et de leur donner la possibilité de s'en servir sur le marché. Le BIAC pense que les travailleurs peu qualifiés doivent également être responsables des efforts visant à accroître leur attrait sur le marché du travail. Les salaires minimums ne doivent pas être trop élevés par rapport à la productivité sinon les entreprises seront dissuadées d'embaucher des travailleurs non qualifiés. Le soutien au revenu ne doit pas être fixé à un niveau qui décourage ces travailleurs de chercher des opportunités d'emploi ou de travailler à leur compte. Le travail constitue la meilleure source de revenu et fournit le meilleur environnement pour poursuivre leur formation et accroître leurs compétences.

13. Dans ce domaine, nous sommes conscients du fait que les mesures visant à durcir les critères de soutien spécial (du revenu ou sous une autre forme) vis-à-vis des individus défavorisés peut constituer une tâche douloureuse. Cependant, dans le même temps, de nombreuses mesures visant à répondre aux besoins des travailleurs présentant un risque de chômage élevé ont des conséquences sur l'ensemble de la population active. Ainsi, le salaire minimum augmente non seulement les revenus des individus ayant des perspectives limitées d'accroissement de leurs compétences, mais aussi ceux des demandeurs d'un premier emploi dont les perspectives à long terme sont plus favorables. Cette situation réduit leurs chances de trouver un emploi. La structure d'incitation existante chasse cette catégorie de travailleurs du marché du travail pour des raisons de coût.

14. Les postes de dépenses sociales, qui sont à la base des versements non salariaux, doivent essentiellement être conçus de façon à contribuer à l'efficacité et à la compétitivité à long terme de la main-d'œuvre. Cependant, cela ne doit pas reposer sur des coûts trop élevés et qui affaiblissent la compétitivité. Nous estimons que les dispositifs actuels ne sont pas viables. En conséquence, le BIAC soutient les pays qui mènent un examen au cas par cas des mécanismes de soutien existants pour venir en aide aux individus particulièrement défavorisés par le biais de programmes ciblés et économiques.

Accroître l'efficacité des politiques actives du marché du travail

15. Qu'ils soient actifs ou passifs, les programmes relatifs au marché du travail sont le signe d'un échec dans d'autres domaines. Le débat sur ce sujet doit être mené en pleine conscience que les politiques actives du marché du travail ne peuvent se substituer à long terme à une bonne politique dans d'autres domaines qui touchent à la création d'emploi. L'approche d'ensemble de l'utilisation des politiques actives du marché du travail doit, en conséquence, être repensée afin qu'elles soient conçues comme des systèmes de mesures temporaires. Elles doivent posséder un échéancier clair concernant l'évaluation des performances et, lorsque l'emploi structurel semble

suivre une tendance descendante, il convient de mettre en place un mécanisme afin d'en réduire d'autant l'étendue et l'accessibilité en tant que service public.

16. L'expérience des pays affichant un fort taux de chômage structurel et un grand nombre de mesures actives est variable : d'une part, les politiques actives du marché du travail permettent aux chômeurs de rester en contact avec le marché du travail, ce qui est une bonne chose, mais, d'autre part, elles faussent le fonctionnement de celui-ci. Les recherches montrent que peu d'embauches seraient effectuées en l'absence de subventions, lorsque l'on sait qu'il existe de telles subventions. Il est par conséquent essentiel de se concentrer sur une aide active et rapide à la recherche d'emploi, venant compléter l'amélioration de la qualité des systèmes généraux de courtage (placement). Les contacts avec les demandeurs d'emploi doivent être fréquents, ce qui va de pair avec une mise en relief de la recherche d'emploi active et rapide et de l'amélioration de la qualité du courtage. Les investissements doivent être réalisés davantage en amont afin de réduire la période de soutien. Il convient d'améliorer la correspondance entre les besoins des entreprises et les compétences des demandeurs d'emploi, et de renforcer les relations avec les entreprises. Les organisations d'employeurs souhaitent s'engager davantage dans les initiatives visant à développer ces conditions. Certaines organisations d'employeurs (par exemple en Nouvelle-Zélande) se sont également associées aux services publics de l'emploi de leur pays pour fournir des services de placement ciblant les demandeurs d'emploi peu qualifiés et/ou les chômeurs longue durée.

17. Les Membres du BIAC ne voient pas de contradiction de principe entre le fait d'axer le service public de l'emploi (SE) sur les chômeurs longue durée et celui de fournir des services de placement de qualité aux demandeurs d'emploi. Le BIAC pense que demander aux entreprises d'informer le SE de tous les postes vacants est, non seulement difficilement admissible par principe mais aussi difficilement réalisable. Le service public de l'emploi ne peut attirer les postes à pourvoir qu'en étant reconnu comme un prestataire de services de qualité. De tels services ne sont pas forcément onéreux. Actuellement, la majorité des dépenses des politiques actives du marché du travail sont consacrées à des programmes de travail temporaire. Seule une fraction mineure des dépenses est actuellement consacrée au courtage, à l'information relative au marché du travail, au placement et à la formation. Nous recommandons de recentrer la priorité sur ce dernier type d'activité.

18. Il convient d'élargir le champ d'action des agences d'emploi privées. Malgré la crainte légitime que cela aboutisse à ce que les agences privées accaparent les meilleurs demandeurs d'emploi, les services publics de l'emploi auront toujours la possibilité d'obtenir et de proposer, en conséquence de l'accroissement de la concurrence, un nombre et un choix raisonnables de postes vacants au reste des chômeurs.

19. Les politiques actives du marché du travail ne doivent pas être évaluées isolément, mais dans un contexte plus large touchant aux incitations à fournir, à rechercher ou à conserver des emplois, dont notamment les versements au titre de l'assurance chômage et du soutien au revenu.

20. Nous encourageons les ministres à demander à l'OCDE de poursuivre ses travaux en menant une vaste étude comparative des performances en termes de conception et de fonctionnement des politiques actives du marché du travail ainsi que du fonctionnement des services publics de l'emploi en général, en étendant l'examen aux pays affichant un chômage élevé et persistant ainsi que des programmes de dépenses passives ou actives importantes qui n'ont pas encore fait l'objet d'une étude et, enfin, en élaborant des recommandations propres à chaque pays.

Un apprentissage permanent pour une employabilité permanente

21. Même si le débat sur le chômage est axé sur les travailleurs peu qualifiés, l'apprentissage permanent, ou tout au long de la vie, s'adresse à l'ensemble des travailleurs. Toutes les données en notre possession indiquent que, dans les pays à revenu élevé, généralement parlant, plus le niveau de qualification est élevé, plus le taux de chômage est faible et plus le niveau de salaire est haut. De plus, des travailleurs mieux qualifiés participent davantage à la formation continue et ont tendance à en bénéficier davantage. Inversement, un système éducatif qui se traduit par un fort taux d'abandon et un grand nombre de travailleurs non qualifiés entraîne un coût élevé pour la société, et par là, du chômage et des efforts de formation onéreux. Il faut en conclure que le système éducatif doit être orienté de manière à développer les capacités des individus au maximum et, peut-être plus encore, à acquérir de meilleurs moyens de répondre au sein du système éducatif aux besoins des étudiants les moins performants. C'est aux pouvoirs publics qu'incombe la charge de maintenir un niveau et une qualité d'investissement suffisants dans l'éducation initiale, qui sont essentiels pour une employabilité tout au long de la vie.

22. Les systèmes éducatifs doivent également inclure les dernières recherches sur le processus d'apprentissage afin d'améliorer significativement la qualité de l'apprentissage et de générer chez les individus l'attitude et les compétences requises pour continuer d'apprendre leur vie durant. Si cette tâche est essentiellement du ressort des pouvoirs publics, de nombreuses entreprises s'efforcent actuellement d'influencer les mesures et d'être le catalyseur qui rendra possibles les changements nécessaires.

23. C'est aux individus et aux entreprises qu'incombe la responsabilité d'assurer le processus d'apprentissage au-delà de l'éducation initiale. Les pouvoirs publics peuvent faciliter ce processus par des incitations telles que des avantages fiscaux, des subventions à l'accès aux équipements de télé-enseignement ou un soutien aux entreprises proposant des postes d'apprentissage, etc. Cela inclue également l'aide à la formation à grande échelle en direction des nouveaux secteurs de croissance. Les élèves qui quittent l'école avec peu de qualifications peuvent se voir proposer un système de crédit de formation (comme au Royaume-Uni et aux Etats-Unis)¹. En outre, l'amélioration nécessaire réside en grande partie dans une réorganisation peu coûteuse des cadres institutionnels. Certains gouvernements ont réalisé de grandes avancées pour adapter leurs établissements d'enseignement aux exigences de l'apprentissage tout au long de la vie, ce qui est, selon nous, la voie à suivre [voir Annexe sur la Nouvelle-Zélande (en version originale anglaise)]. Même lorsque ces mesures ont pour conséquence une augmentation des dépenses d'enseignement, accroître la responsabilité et le contrôle résultant de meilleures relations entre le marché du travail et l'enseignement améliorerait l'efficacité des investissements réalisés dans le domaine de l'éducation. Lorsque les mesures visant à favoriser l'apprentissage permanent entraînent des dépenses publiques nouvelles et supplémentaires, il convient, en premier lieu, de réduire les dépenses publiques dans des domaines tels que l'aide aux entreprises affichant des déficits chroniques, plutôt que d'augmenter les recettes.

24. Lorsqu'ils mettent en place leur approche de l'apprentissage permanent, les pouvoirs publics doivent particulièrement mettre l'accent sur le potentiel considérable offert par la révolution qui s'opère actuellement dans les technologies de l'information et de la communication (ICT). Les nouveaux réseaux d'information et les technologies qui y sont associées, telles

¹ Aux Etats-Unis, l'Etat fédéral et les gouvernements des Etats fédérés, avec la participation active des systèmes éducatifs et des entreprises, proposent pour les cinq années à venir un certain nombre de possibilités de formation débouchant sur des emplois sous le titre de programmes « *Welfare to Work* ». En outre, depuis de nombreuses années, les élèves abandonnant les études secondaires ont la possibilité de suivre des cours de préparation puis un examen permettant d'obtenir un certificat de connaissances générales (*General Education and Development certificate*). Ce programme est cofinancé par l'Etat fédéral et les Etats fédérés.

qu'Internet, favorisent un environnement éducatif ouvert et peuvent contourner certains coûts et obstacles institutionnels des établissements d'enseignement traditionnels. Ces systèmes et ces technologies augmentent considérablement les possibilités d'intégration des activités de formation à la vie active d'un individu et permettent une maîtrise et une responsabilité accrues de l'individu par rapport au contenu de la formation reçue. La baisse rapide des coûts d'accès aux réseaux finira par permettre aux groupes de chômeurs même les plus défavorisés d'utiliser les nouvelles technologies pour maîtriser leur devenir. Les pouvoirs publics comme les établissements d'enseignement doivent continuer de développer leur capacité à proposer des formations via les réseaux numériques². Cependant, une utilisation plus étendue et plus profitable de l'ICT nécessite un changement d'attitude et une orientation vers des structures de gestion et de contrôle de l'information plus ouvertes et moins hiérarchisées. Tous les acteurs de la société doivent accomplir des progrès à cet égard.

25. Outre la fourniture de nouveaux outils d'apprentissage et de formation, la révolution de l'ICT pose en fin de compte un défi supplémentaire à l'apprentissage permanent à mesure que les salariés (et les employeurs) voient s'accroître leurs besoins de formation et de recyclage continus pour se tenir à jour des changements qui s'opèrent dans la technologie et sur le marché.

Nouvelles formes d'organisation du travail

26. Le fait que les technologies nouvelles ont un impact significatif sur l'organisation du travail n'est pas nouveau. On peut dire que la cadence des transformations organisationnelles que nécessitent les nouvelles technologies n'est pas plus importante qu'à l'époque de la révolution industrielle du XIX^e siècle et du début du XX^e. En revanche, ce qui est peut-être nouveau dans l'environnement de travail des pays de l'OCDE est que la société née de la prospérité des années soixante est trop habituée au status quo, ce qui se reflète dans de structures organisationnelles élaborées lourdes et rigides.

27. A l'avenir, les marchés du travail reposeront sur des mutations perpétuelles résultant de la mondialisation, des nouvelles technologies et d'une concurrence intensive. Il s'agit d'un aspect fondamental auquel les travailleurs et les employeurs doivent s'adapter avec flexibilité. Cette adaptation deviendra un préalable essentiel à la prospérité des entreprises et la continuité des opportunités d'emploi.

28. Pour les entreprises, l'objectif est d'employer travail et capital de la manière la plus efficiente : faire correspondre la production aux exigences en mutation rapide des modes de fonctionnement et du marché. Pour y parvenir, il est nécessaire de faire preuve de flexibilité dans les règles et procédures qui régissent l'organisation du travail. Le défi qui se pose aux pouvoirs publics consiste donc à favoriser une adaptation en douceur aux réalités nouvelles en donnant la flexibilité nécessaire à leurs cadres réglementaires. Dans l'environnement actuel, et malgré une certaine opposition, certains pays ont déjà effectué, ou essaient de mettre en place, cet ajustement en introduisant des règles faisant correspondre, d'une part, de nouvelles formes d'organisation du travail et/ou une flexibilité du temps de travail et, d'autre part, les coûts salariaux y afférents. Le BIAC pense que ces pouvoirs publics méritent de la reconnaissance pour avoir adopté la bonne approche.

² Pour le point de vue spécifique d'un pays en avance dans l'utilisation des réseaux numériques, voir *The never-ending joy of learning. Industry's Vision of lifelong Learning*, Confédération de l'industrie et des employeurs finlandais, 1996.

29. Dans leur approche des problèmes de chômage, les pouvoirs publics de certains pays considèrent les « nouvelles formes d'organisation du travail » sous un nouvel angle. Ils proposent (ou mettent en place) des dispositifs de « partage du travail » via des réductions du temps de travail imposées par la loi ou en proposant un ensemble de règlements et d'incitations qui devrait inciter les employeurs à réduire le temps de travail de certains salariés et à en embaucher d'autres pour remplir les espaces vides. Ces mesures semblent reposer sur l'idée qu'il existe, dans une économie, un nombre fixe de postes disponibles pour une population active croissante et qu'en réduisant le temps de travail de certains travailleurs, les entreprises seront obligées d'en embaucher d'autres pour compenser la capacité de production ainsi perdue. Le BIAC estime que, dans son ensemble, cette approche repose non seulement sur des hypothèses fausses, mais qu'elle est dangereuse pour la compétitivité de l'entreprise et du pays car elle augmente les goulots d'étranglement de la production, accroît le coût du travail, réduit la capacité de réponse aux besoins des consommateurs et, d'une manière générale, engendre des pertes d'efficience.

30. Les entreprises, en particulier les PME, ont des difficultés à faire face à l'augmentation du coût du travail résultant des réductions du temps de travail imposées par la loi. Selon une étude menée en Suède, seules 3 pour cent des PME emploieraient davantage de personnel dans l'éventualité de telles mesures. La grande majorité des propriétaires de petites entreprises interrogés ont déclaré que cela les conduirait simplement à travailler eux-mêmes davantage³ !

31. Pour que les entreprises soient réellement compétitives et créent de nouvelles opportunités d'emploi, elles doivent disposer d'une plus grande flexibilité pour tirer parti des nouvelles technologies, pour conclure des partenariats de production et des alliances stratégiques avec d'autres entreprises, pour sous-traiter des services, pour réorganiser les fonctions et les horaires de travail selon les besoins des employeurs et les préférences des salariés. Bref, il faut donner aux entreprises le cadre réglementaire leur permettant d'être dynamiques.

Le rôle de l'OCDE

32. La résolution du problème du chômage n'incombe pas aux seuls ministères du Travail. Cependant, leur action peut avoir un effet déterminant sur la plupart des obstacles qui freinent la création d'emploi. Les ministères du Travail ont des responsabilités étendues dans le cadre réglementaire régissant, par exemple, le processus de fixation des salaires, où davantage de flexibilité est nécessaire pour réduire le fardeau de l'ajustement qui retombe à présent lourdement sur les travailleurs dont la productivité de départ est faible.

33. Comme le confirment tous les commentateurs, il est fortement recommandé de mener la lutte contre le chômage sur un large front comprenant l'économie, le travail, l'éducation, les finances (et la fiscalité) ainsi que d'autres domaines ministériels. Cependant, nous observons que, dans la plupart des pays souffrant d'un chômage élevé et persistant, une action aussi vaste et concertée n'est pas évidente ou n'a pas suffisamment de poids. Cela nous amène à la conclusion qu'il est nécessaire de mener un dialogue franc et ouvert sur bon nombre de sujets, à l'échelon international, dans un cadre qui évite l'isolement des gouvernements dans leurs capitales respectives. C'est pourquoi les travaux effectués dans le cadre de l'OCDE sur la question de l'emploi sont d'une importance primordiale et n'ont d'équivalent nulle part. Le BIAC soutient avec constance les travaux de l'OCDE à cet égard. Le BIAC encourage les ministres à préconiser à l'OCDE de poursuivre ses travaux afin de contrôler efficacement la mise en place des recommandations émanant de la *Stratégie pour l'emploi* de l'OCDE. Nous encourageons

³ Voir Confédération des employeurs suédois, *Less Work, More Jobs ?*, SAF, 1997.

également les ministres à favoriser la mise en place active des recommandations et des conclusions à l'échelon national.

ANNEX:

LIFELONG LEARNING TO MAINTAIN LIFELONG EMPLOYABILITY

The Experience of New Zealand

New Zealand adopted a comprehensive strategic approach to support lifelong learning to assist in the maintenance of lifelong employability. With the development of the new school curriculum and the National Qualifications Framework, the country has the beginnings of a system under which it matters much less where, or in which educational programme, a person is studying. Individuals are starting to have greater choice and flexibility, and fewer barriers to participation and lifelong learning. Below are the main ingredients of what has been termed a “seamless” education system

- Parent support programmes, such as Parents as First Teachers, for the child’s first three years of life.
- Early Childhood Education: although not compulsory, participation rates for those up to the age of five have increased from 43% in 1990 to 54% in 1995. There is increased diversity of provision, with funding contingent on meeting minimum standards.
- School and post-school sectors: governance and management changes since 1989 have seen a move from centralism to devolution, from imposed decision making and a cost plus mentality to autonomy of management and decision making and greater accountability for results to the clients of the systems.
- The New Zealand curriculum, introduced from 1992, has been designed to improve learning by specifying achievement outcomes in essential skill areas (such as communication, numeracy, information, problem solving, self-management, etc.), and essential learning areas (such as languages, mathematics, science, technology, social sciences). It also defines essential and generic skills which have to be incorporated into all learning programmes.
- The new 8 level qualifications framework is a comprehensive system covering the senior secondary school through to all kinds of tertiary institution and industry-based learning. The emphasis is on **outcomes** rather than on traditional course **input**. The framework is based on defined standards against which candidates - students, trainees, employees - may be judged as having reached the required level of attainment of performance. The standards are not curriculum documents, but they provide the structure on which programmes and courses are based
- Skill New Zealand is the industry training strategy aligned with the qualifications framework. Supported by 1992 legislation, it has enabled 51 self-defined Industry Training Organisations (ITOs) to set themselves up and, with some financial assistance from a contestable pool of government funding, set industry standards registered on the qualifications framework, and oversee training arrangements linked to the framework. Since 1992, the stock of trainees under the system has virtually doubled.

Remaining or Emerging Issues

The following are some of the factors putting stress on the school sector:

- increased staying on rates, especially at year 13 (48% in 1995 as compared with 13% in 1975)
- a more ethnically and socially diverse student profile (e.g. in 1996 20% of students were Maori, 7% Pacific Island, 5% Asian). At least in the case of Maori and Pacific Islanders, the claim is that these students feel disadvantaged in a white/Pakeha learning system; that they learn in different ways.
- teacher supply shortages and an ageing teacher population
- shortage of specialist teachers especially in mathematics and science
- increased accountability relationships and reporting requirements
- almost simultaneous introduction of new curriculum and assessment regimes, with resulting work load problems
- perceived lack of emphasis on public examinations and the concept of “excellence” as opposed to competence
- concerns about lack of increased resourcing to keep pace with population growth, inflation and other external pressures.

Post-school pressure points centre on:

- growth in participation (50% in the 1990-1995 period) leading to increases in size and number of tertiary institutions
- diversity of people seeking education, development and training opportunities
- increased blurring of traditional distinctions between school and post-school institutions, and between types of tertiary institutions, raising issues for government of funding and resourcing
- level and method of current funding regimes which influence the affordability of education and training for students and the ability of institutions to attract students and to offer the range of programmes wanted by students
- ownership and management regimes of Crown owned, State funded tertiary institutions
- compliance costs and portability issues associated with the National Qualifications Framework.