

DES EMPLOIS POUR LES JEUNES
Les défis politiques pour les pays de l'OCDE

Forum public et réunion ministérielle, Oslo, 20-21 septembre 2010

QUESTIONS À EXAMINER



FORUM PUBLIC Lundi 20 septembre 2010

Les politiques sociales, de l'éducation et du marché du travail pour stimuler les possibilités d'emploi pour les jeunes

Le Forum public offre aux représentants des autorités publiques, des partenaires sociaux, des milieux universitaires, de la société civile et des jeunes l'occasion d'avoir une discussion ouverte sur les bonnes pratiques suivies à cet égard. Les participants au Forum sont invités à débattre durant les trois séances suivantes :

Séance n° 1. Comment soutenir l'emploi des jeunes sur un marché du travail atone ?

Lorsque les offres d'emplois sont rares et que la concurrence entre les demandeurs d'emploi est vive, briser le cercle vicieux dans lequel sont enfermés les jeunes « pas d'expérience, pas d'emploi et pas d'emploi, pas d'expérience » constitue un défi redoutable. En outre, les jeunes dépourvus de diplômes de fin d'études secondaires ou de qualifications répondant aux besoins du marché du travail ont tendance à se retrouver derniers de la liste des candidats. Afin d'être mieux préparés à la reprise, ils devraient avoir la possibilité de participer à des formations ciblées sur l'acquisition des nouvelles qualifications pour les emplois de l'avenir (comme les emplois verts) afin d'améliorer nettement leur employabilité. En outre, des mesures temporaires, comme la création d'emplois publics, pourraient les aider à acquérir des qualifications transférables aux emplois qui seront créés lors de la reprise dans le secteur privé. Mais l'option la plus prometteuse consiste à promouvoir plus largement l'apprentissage pour les jeunes peu qualifiés, qui leur permet d'acquérir en parallèle qualifications et expérience professionnelle.

Séance n° 2. Quelles sont les mesures qui marchent pour les jeunes défavorisés dans les pays de l'OCDE ?

Il est peu probable que les programmes actifs classiques marchent pour les jeunes les plus défavorisés qui, généralement cumulent un ensemble de désavantages (faible niveau d'instruction, appartenance à une minorité ethnique, consommation de drogue, maladie mentale, etc.). Pour ce groupe, une stratégie de fond est nécessaire. Garantir, durant une année au moins, la mise en place de dispositifs associant parrainage par des adultes, acquisition d'expérience professionnelle et mesures de rattrapage scolaire, constitue un moyen essentiel pour réconcilier les jeunes défavorisés avec la formation et l'emploi. Ces initiatives pourraient s'inspirer du *Job Corps*, un programme d'internat, assez ancien, financé par les autorités fédérales des États-Unis. Une autre option, moins coûteuse, pourrait consister à créer un plus grand nombre d'écoles de la deuxième chance au niveau local. En Europe, par exemple, ces écoles sont financées en partenariat avec le Fonds social européen et des acteurs locaux, publics et privés. Il est également important, pour les jeunes les plus démunis, d'élargir l'éventail des mesures d'activation du marché du travail pour les aider à surmonter les difficultés auxquelles ils sont confrontés lors de la transition de l'école à l'emploi (sur le plan de la santé, du logement, de la mobilité, des qualifications) en contrepartie de leur participation active à des programmes personnalisés associant emploi/formation/mesures sociales. Enfin, pour éviter que les jeunes qui ont perdu le contact restent hors d'atteinte de toute stratégie d'activation, on pourrait ouvrir au niveau local des guichets uniques attrayants pour les jeunes.

Séance n° 3. L'État ne peut pas tout faire : inciter les employeurs et les syndicats à investir dans la jeunesse

Des coûts du travail trop élevés et une protection de l'emploi trop stricte tendent à pénaliser l'emploi des jeunes dans de nombreux pays. Le rapport de l'OCDE *Des emplois pour les jeunes* montre que la transition de l'école à l'emploi est relativement facile pour un grand nombre de jeunes sur les marchés du travail peu réglementés ou les « premiers emplois », même s'il s'agit d'emploi atypique, jouent généralement assez rapidement le rôle de tremplin vers une carrière. Le rapport constate par ailleurs que sur les marchés du travail plus réglementés, un système dual de formation est un bon moyen de garantir une transition réussie de l'école vers l'emploi pour la plupart des jeunes, et en particulier pour les jeunes peu qualifiés. Les contrats d'apprentissage présentent de multiples avantages dont diminuer les coûts du travail pour l'employeur qui s'engage à fournir une formation. Dans tous les cas, les partenaires sociaux ont un rôle crucial à jouer pour aider à améliorer la situation des jeunes sur le marché du travail. Les employeurs ont mis en place des fondations pour stimuler l'adoption de pratiques innovantes en faveur du recrutement et de la formation des jeunes cumulant de nombreux handicaps. Les syndicats ont encouragé la mise en place de programmes efficaces de parrainage pour les jeunes issus de minorités ethniques. Alors que la demande de main d'œuvre est faible, il est certes difficile pour les entreprises d'offrir un nombre suffisant de places non seulement aux apprentis, mais aussi aux étudiants qui doivent effectuer des stages durant leurs études, mais il est crucial d'agir ainsi pour mieux préparer les jeunes en vue de la reprise.

RÉUNION MINISTÉRIELLE Mardi 21 septembre 2010

Des emplois pour les jeunes : les défis politiques pour les pays de l'OCDE

Cette note suggère plusieurs questions en vue de contribuer à orienter les discussions des ministres et des hauts responsables à la réunion ministérielle.

Les jeunes ont été très sévèrement touchés par la crise économique mondiale. Dans la zone OCDE, le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans a été multiplié par 1.4 entre le deuxième trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2010 pour atteindre 19 % (graphique 1). Si l'économie mondiale semble émerger de la plus grave récession de la période d'après-guerre, tous les indicateurs montrent que la croissance reste lente et hésitante. Le taux de chômage des jeunes devrait rester élevé en 2010 et en 2011, et dans le meilleur des cas, se stabiliser à un niveau bien supérieur à celui d'avant la crise (graphique 2).

L'amélioration de la situation des jeunes sur le marché du travail est une priorité pour les pays de l'OCDE. Les jeunes constituent un atout clé pour toute société, en particulier dans un contexte de vieillissement rapide de la population active. Il est crucial de renforcer les mesures destinées à aider les jeunes à assurer une transition réussie de l'école vers le monde du travail et à prendre un bon départ dans leur carrière professionnelle. Les autorités publiques dans les pays de l'OCDE se demandent si le système éducatif prépare bien les jeunes au marché du travail et si les réglementations de protection sociale et du marché du travail sont favorables à leur insertion professionnelle. Les principales parties prenantes sont convaincues de la nécessité de mieux coordonner les institutions de l'éducation, du marché du travail et de protection sociale pour offrir plus d'opportunités aux jeunes.

L'OCDE a procédé, depuis quatre ans, à un examen thématique *Des emplois pour les jeunes* dans 16 pays membres dans le cadre de la mise en œuvre de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, entérinée par les ministres de l'OCDE en 2006. Les rapports par pays de la série *Des emplois pour les jeunes* passent en revue les politiques nationales destinées à faciliter la transition de l'école à l'emploi et à améliorer les perspectives d'emploi pour les jeunes. Le rapport de synthèse établi pour cette réunion ministérielle met en lumière les principaux enseignements tirés de l'examen thématique approfondi et présente les mesures clés prises en faveur des jeunes dans la zone de l'OCDE depuis le déclenchement de la crise économique.

Cette réunion offre aux ministres et aux hauts responsables une occasion d'approfondir les discussions fructueuses engagées en septembre 2009 durant la réunion des ministres de l'Emploi et du Travail, organisée par l'OCDE, sur le thème : « Faire face à la crise de l'emploi. Les réponses des politiques sociales et de l'emploi », qui leur avait déjà permis de débattre des mesures pour « Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail ». Les ministres et les hauts responsables sont invités à poursuivre leurs discussions sur les moyens de renforcer au mieux les mesures prises en faveur des jeunes dans le contexte de la reprise et au-delà.

Les ministres et les hauts responsables sont invités à débattre de ces thèmes lors des trois séances suivantes :

- **Séance n° 1.** Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail : quelles sont les mesures qui marchent et pour qui ?
- **Séance n° 2.** Diminuer les conséquences négatives à long terme (les dits « effets de stigmatisation ») de la crise de l'emploi sur les jeunes : quelles sont les possibilités d'action à court et à plus long terme ?
- **Séance n° 3.** Mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires pour promouvoir plus d'emplois de qualité pour les jeunes : quelles sont les priorités ?

Le détail de ces séances est exposé dans les pages suivantes.

Séance n° 1. Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail : quelles sont les mesures qui marchent et pour qui ?

Même lorsque les temps sont favorables, le taux de chômage des jeunes est en moyenne deux à trois fois plus élevé que le taux de chômage des adultes. L'examen thématique de l'OCDE *Des emplois pour les jeunes* estime qu'environ 30 à 40 % des jeunes sortants du cycle secondaire dans la zone OCDE risquent de connaître des débuts difficiles durant leurs premières années sur le marché du travail, soit parce qu'ils cumulent de multiples désavantages, dont le principal est le manque de formation initiale, ou parce qu'ils se heurtent à des obstacles récurrents pour trouver un emploi stable. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les jeunes sont l'un des principaux groupes ciblés par les politiques actives du marché du travail, c'est-à-dire les dispositifs d'aide à la recherche d'emploi, les mesures d'emploi ou les programmes de formation. C'est particulièrement le cas en Europe où, en moyenne, au milieu des années 2000, les jeunes de 15-24 ans représentaient 27 % de l'ensemble des bénéficiaires de ces politiques actives, alors qu'ils ne comptaient que pour 11 % de l'emploi total.

On s'accorde de manière générale à reconnaître que pour être efficaces, ces mesures actives devraient s'appuyer sur des stratégies d'activation fondées sur le respect d'engagements réciproques, prévoyant qu'en contrepartie de mesures de soutien de revenu et de retour à l'emploi, les jeunes qui en bénéficient sont tenus de les accepter et d'y participer activement, sous peine d'une réduction modérée de leurs prestations. Le Danemark est un pays pionnier à cet égard étant donné qu'il a mis en œuvre avec succès une stratégie de ce type depuis le milieu des années 90.

La plupart des gouvernements sont confrontés à deux problèmes principaux pour mettre en œuvre des stratégies efficaces d'activation des jeunes. Premièrement, un grand nombre de jeunes qui sortent de l'école et de jeunes travailleurs n'ont pas droit aux mesures de soutien de revenu et par conséquent, ne peuvent pas être efficacement activés. Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'accès aux mesures actives est limité aux bénéficiaires des allocations de chômage. Deuxièmement, les jeunes les plus à risque de rester longtemps sans emploi sont difficiles à joindre. Cela est particulièrement le cas pour le groupe des jeunes NEET (*neither in employment, nor in education, nor in training* ou ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation). **Le premier défi auquel sont confrontées les autorités publiques consiste à mettre en place des filets de sécurité efficaces pour les jeunes destinés en particulier aux groupes les plus vulnérables.**

Le second défi consiste à offrir aux jeunes des mesures actives qui marchent précisément pour eux. Il est essentiel de procéder d'abord à un profilage et à un ciblage car les jeunes sont loin de constituer un groupe homogène. Par exemple, les dispositifs d'aide à la recherche immédiate d'emploi sont considérés comme étant efficaces pour les jeunes demandeurs d'emploi qui sont directement aptes à occuper un emploi. Mais pour les jeunes défavorisés, il est nécessaire de prévoir un programme d'aide plus complet intégrant intervention précoce, aide à la recherche d'emploi, tutorat/parrainage par des adultes, rattrapage scolaire et expérience de travail (voir Séance n° 2 du Forum public).

Le troisième défi consiste à améliorer la mise en œuvre des programmes. De manière générale, dans les pays de l'OCDE, les jeunes demandeurs d'emploi s'inscrivent auprès des mêmes agences de l'emploi et d'aide sociale que les adultes et les travailleurs

plus âgés. Seul un petit nombre de pays ont ouvert des « agences pour les jeunes », soit pour les aider à s'orienter dans leurs études et dans leur carrière (comme « Connexions » pour les jeunes de 13-19 ans au Royaume-Uni et les centres d'orientation pour les jeunes de moins de 25 ans au Danemark) ou pour venir en aide aux jeunes défavorisés qui ne sont plus scolarisés (les « Missions locales » pour les jeunes de 16-25 ans en France). Il est notamment essentiel d'établir sans tarder les premiers contacts et d'éviter de longs temps d'attente avant de commencer un programme. Ce serait particulièrement préjudiciable pour les jeunes en rupture de ne pas pouvoir s'inscrire rapidement à un programme de rattrapage scolaire. De manière générale, des modalités de mise en œuvre inadaptées de programmes, même dans le cas de programmes bien conçus, peuvent avoir un effet démobilisateur et faire obstacle à la stratégie d'activation. Ce défi est particulièrement difficile à relever à l'heure actuelle où le chômage des jeunes est élevé et continue, dans de nombreux pays, à augmenter.

QUESTIONS À EXAMINER

- Comment profiler et cibler au mieux les jeunes demandeurs d'emploi pour les aider réellement à trouver un emploi ? Comment joindre le noyau dur de jeunes qui actuellement ne sont inscrits à aucun service d'aide ou de soutien des revenus ?
- Quel est l'éventail de mesures à même de donner les meilleurs résultats pour les jeunes défavorisés ? Est-il nécessaire de prendre des mesures plus larges que les mesures actives classiques ?
- Comment les responsables des politiques publiques peuvent-ils assurer une mise en œuvre efficace des mesures en faveur des jeunes ?

Séance n° 2. Diminuer les effets de « stigmatisation » de la crise de l'emploi sur les jeunes : quelles sont les possibilités d'action à court et à plus long terme ?

L'économie mondiale reprend après la grave récession de 2008-09. Mais la croissance économique reste assez modeste et de nombreux pays continuent d'affronter de forts vents contraires du fait de l'ampleur du chômage et de la nécessité de s'engager sur la voie de l'assainissement budgétaire. Les jeunes ont été frappés particulièrement durement par la récession et leur taux de chômage devrait rester élevé malgré la reprise. Des périodes de chômage et d'inactivité prolongées risquent de pénaliser durablement leur employabilité, surtout s'ils sont sans qualification.

La transition de l'école à l'emploi est particulièrement difficile pour la nouvelle génération qui arrive sur le marché du travail. Mais même pour les jeunes qui travaillent déjà mais occupent des emplois temporaires, les perspectives à court terme sont sombres ; bon nombre d'entre eux ont perdu leur emploi temporaire et risquent d'avoir beaucoup de mal à en retrouver un autre. Sans compter que les jeunes peu qualifiés – qui, avant même l'irruption de la crise, s'étaient déjà heurtés à de multiples obstacles pour s'insérer pleinement sur le marché du travail – se trouvent actuellement fortement menacés d'inactivité et d'exclusion.

Afin d'éviter que ces jeunes ne constituent une « génération sacrifiée », de nombreux pays ont été encouragés à intervenir plus tôt en faveur des nouveaux entrants sur le marché du travail et à mettre en place des dispositifs de création d'emplois dans le secteur public ciblés sur les jeunes les plus mal placés pour trouver un emploi. **Le principal défi pour l'action publique à court terme est de veiller à ce que les jeunes restent en contact avec le marché du travail.** Afin d'éviter un échec de la transition de l'école à l'emploi, qui exercerait des effets durables de stigmatisation sur les jeunes, il est effectivement très important d'aider les jeunes à la sortie de l'école dans leur recherche d'emploi, ou si cette tâche se révèle très difficile, de les encourager à renforcer leurs qualifications pour améliorer leurs chances de trouver un emploi lorsque la reprise économique s'affermira. Les pays nordiques ont consolidé les dispositifs actuels de garantie en faveur des jeunes et la France a mis en place, en avril 2009, un plan d'urgence assorti de subventions substantielles pour les contrats en alternance dans les PME, destinés en particulier aux jeunes ayant quitté l'école sans qualification.

QUESTIONS À EXAMINER

- Quels sont les moyens d'action les plus efficaces pour améliorer les chances de trouver rapidement un emploi dans la phase de reprise pour les jeunes actuellement sans emploi ?
- Comment concevoir et mettre en œuvre les mesures les plus aptes à aider les jeunes qui sont les plus touchés par la crise actuelle (par exemple les jeunes travailleurs non qualifiés masculins dans le secteur de la construction ou les jeunes en contrats temporaires) ?
- Comment stimuler les possibilités d'emploi dans la phase de reprise, afin d'éviter les effets de stigmatisation que la récession exercerait sur les jeunes les plus vulnérables ?

Séance n° 3. Mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires pour promouvoir plus d'emplois de qualité pour les jeunes : quelles sont les priorités ?

Il est important de continuer à s'attaquer avec efficacité aux facteurs structurels sous-jacents qui influent sur la transition de l'école à l'emploi et pénalisent les jeunes sur le marché du travail afin d'encourager la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour ces derniers.

Une première priorité serait que le système éducatif prépare mieux les jeunes à l'emploi. De nombreux pays devraient prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer qu'aucun jeune n'entre sur le marché du travail sans être doté de qualifications reconnues et valorisées. Une coopération étroite entre les institutions de l'éducation, du marché du travail et de la protection sociale pourrait aider les jeunes ayant quitté prématurément l'école à reprendre contact avec les études. D'autres pays de l'OCDE pourraient en particulier tirer des enseignements de l'expérience des Pays-Bas. Les jeunes dépourvus de toute qualification professionnelle âgés de 18 à 27 ans qui sollicitent des prestations d'aide sociale sont fortement incités à suivre une formation en alternance pour obtenir l'équivalent d'un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel. L'expérience montre qu'en période de récession économique, les jeunes ont tendance à poursuivre ou à entreprendre des études plutôt qu'à chercher du travail. Les autorités publiques devraient chercher à miser sur cette tendance pour réduire le phénomène d'abandon scolaire et encourager les jeunes à continuer à se former. L'examen de l'OCDE *Des emplois pour les jeunes* montre que pour les jeunes la transition de l'école à l'emploi est plus difficile dans les pays où domine le schéma classique – d'abord l'école et ensuite l'emploi – que dans les pays où le modèle dominant associe études et emploi. Il faudrait prendre des mesures pour encourager les stages en entreprise lors de la formation initiale et assouplir les formules d'aménagement du temps de travail.

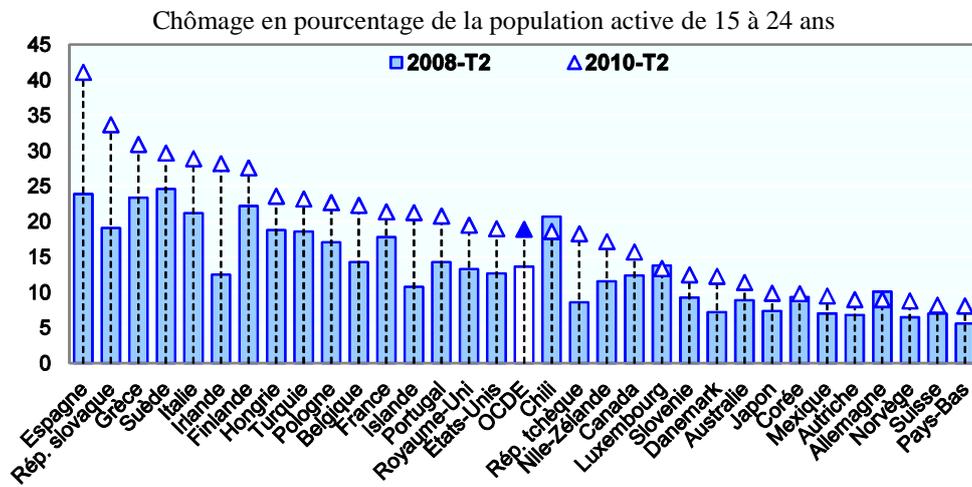
Une seconde priorité pourrait consister à reconsidérer certaines institutions et politiques du marché du travail qui tendent à pénaliser l'emploi des jeunes. L'un des premiers défis consisterait à réduire le coût de recrutement des jeunes peu qualifiés. Les pays ont mis en place différentes politiques qui sont parfois associées. Huit des 21 pays dotés d'une législation sur le salaire minimum ont opté pour un salaire inférieur au salaire minimum en dessous d'un certain âge. De nombreux pays où les cotisations de sécurité sociale sont élevées ont décidé de les réduire pour les titulaires de bas salaires, dont les jeunes. Une autre option adoptée dans plusieurs pays consiste à encourager le développement pour les jeunes peu qualifiés des contrats d'apprentissage prévoyant le versement de rémunérations inférieures au salaire minimum accompagnées de l'obligation pour les employeurs d'assurer une formation en cours d'emploi. Un deuxième défi consisterait à sécuriser la transition de l'école vers l'emploi et à éviter que les jeunes enchaînent emplois temporaires et périodes de chômage. Dans certains pays, comme l'Espagne et le Japon – où le dualisme du marché du travail est pérennisé par la réglementation trop stricte applicable aux contrats de travail régulier –, le premier emploi de nombreux jeunes ne peut pas jouer le rôle de tremplin vers une carrière professionnelle (voir Séance n° 3 du Forum public).

Une troisième priorité, consisterait à se tourner davantage vers l'avenir et à identifier comment doter les jeunes des compétences requises pour occuper les emplois futurs. La croissance et la compétitivité sont de plus en plus tributaires de l'aptitude des pays à anticiper l'évolution future de la demande de main-d'œuvre et à promouvoir l'acquisition des qualifications requises pour les nouveaux emplois. La montée des dépenses sociales associée aux perspectives médiocres d'emploi pour les jeunes dépourvus des qualifications requises pour occuper les nouveaux emplois pourrait avoir un impact négatif sur la croissance.

QUESTIONS À EXAMINER

- Comment tirer parti de la tendance des jeunes à poursuivre des études quand la demande de main-d'œuvre est faible ?
- Comment faire en sorte que les nouvelles possibilités d'emploi créées par la reprise jouent un rôle de tremplin pour un plus grand nombre de jeunes ?
- Quelles mesures peut-on prendre pour encourager les jeunes à se doter des qualifications requises pour occuper les nouveaux emplois ?

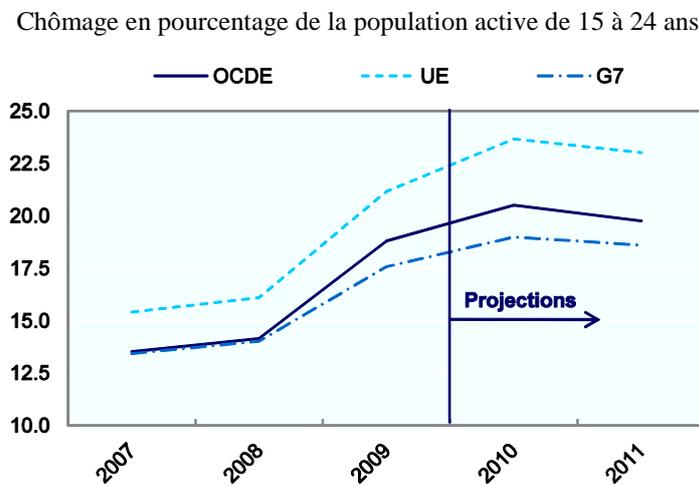
Graphique 1. Dégradation significative du taux de chômage des jeunes en 2008-10



Note : Données non corrigées des variations saisonnières. Les données pour la Grèce, l'Italie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Turquie et le Royaume-Uni se réfèrent aux premiers trimestres 2008 et 2010 et pour la Suisse aux deuxièmes trimestres 2007 et 2009.

Source : Enquêtes nationales sur la population active.

Graphique 2. Le chômage des jeunes devrait rester élevé en 2010 et en 2011



Source : Estimations s'appuyant sur les enquêtes nationales sur la population active, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, avril 2010.