

Réunion de l'OCDE au niveau ministériel sur l'emploi et le travail

Faire face à la crise de l'emploi

Les réponses des politiques sociales
et de l'emploi

THÈME 3

Mardi 29 septembre 2009

15.30-18.00

Aider les jeunes à s'insérer
durablement sur le marché
du travail



***Réunion de l'OCDE au niveau ministériel
sur l'emploi et le travail***

**FAIRE FACE À LA CRISE DE L'EMPLOI
Les réponses des politiques sociales et de l'emploi**

Paris, 28-29 septembre 2009

**Thème 3
Aider les jeunes à s'insérer durablement
sur le marché du travail**



Table des matières

1. Introduction	5
2. Tendances récentes sur le marché du travail des jeunes	6
3. Principaux problèmes structurels affectant le marché du travail des jeunes	11
4. Principaux défis à court terme et actions possibles	16
5. La crise : l'occasion de promouvoir des réformes structurelles	21
Bibliographie.....	26

Encadrés

Encadré 1. Les effets de stigmatisation potentiels du chômage sur les jeunes	10
Encadré 2. Les parcours de l'école à l'emploi des élèves qui ont quitté l'enseignement secondaire	15
Encadré 3. La nouvelle <i>Youth Guarantee</i> britannique	17
Encadré 4. Programmes en faveur des jeunes financés par le <i>Recovery Act</i> aux États-Unis	19
Encadré 5. La loi sur l'investissement dans les jeunes aux Pays-Bas	21
Encadré 6. Favoriser l'apprentissage et les possibilités de cumuler études et travail et mettre en place des mesures d'emploi pour les jeunes défavorisés en France.....	22
Encadré 7. La crise : période propice pour améliorer le niveau d'études en Australie tout en combattant le chômage	23

Graphiques

Graphique 1. Performance inégale du taux de chômage des jeunes en 2005-07 en comparaison avec la décennie précédente	6
Graphique 2. Le risque de chômage chez les jeunes est beaucoup plus élevé que chez les adultes, 2008	8
Graphique 3. Détérioration significative du taux de chômage des jeunes en 2008-09	9
Graphique 4. Le chômage des jeunes est plus sensible à la conjoncture que celui des adultes.....	10
Graphique 5. Grande disparité des taux d'emploi des jeunes âgés de 15-29 ans qui ont quitté le système scolaire, par niveau d'études et par pays, 2006	11
Graphique 6. La précarité des emplois occupés par les jeunes a augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE en 2007 par rapport à 1997.....	12
Graphique 7. Vers un emploi stable : impact du chômage et effet de tremplin des emplois temporaires	13
Graphique 8. La majorité de jeunes NEET risque de perdre le contact avec le marché du travail	14

Tableaux

Tableau 1. Indicateurs clés pour les jeunes, 1998 et 2008	7
---	---

AIDER LES JEUNES À S'INSÉRER DURABLEMENT SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

1. Introduction

Le retournement économique profond actuel pose de redoutables défis aux jeunes sur les marchés du travail de l'OCDE. La transition de l'école à l'emploi va devenir particulièrement difficile pour la nouvelle génération qui arrivera sur le marché du travail. Ces jeunes seront en concurrence avec un nombre croissant de demandeurs d'emploi pour un nombre de postes à pourvoir de plus en plus réduit, du moins à court terme, les employeurs se montrant de plus en plus sélectifs lors de l'embauche de nouveau personnel. Pourtant, même pour les jeunes qui sont déjà sur le marché du travail et qui occupent des emplois temporaires, les perspectives à court terme sont sombres : ils sont généralement les premiers à perdre leur emploi et peuvent avoir beaucoup de mal à en retrouver un (OCDE, 2009b). Plus important encore, les jeunes peu qualifiés qui, même avant que la crise n'éclate, étaient déjà confrontés à de multiples obstacles les empêchant d'intégrer durablement le marché du travail, sont maintenant exposés à un risque élevé d'inactivité et même d'exclusion.

Conformément à la mission que lui ont confiée les ministres des pays membres, l'OCDE a entrepris ces trois dernières années un examen sur le thème *Des emplois pour les jeunes* dans 16 pays¹. L'examen a mis en lumière un certain nombre de problèmes structurels qui affectent la transition de l'école à l'emploi et les premières expériences professionnelles des jeunes par niveau d'études. La crise économique actuelle accentue certains de ces problèmes de fond. Non seulement les gouvernements doivent mener à bien les réformes structurelles nécessaires, mais ils doivent aussi concevoir des mesures à court terme propres à amortir les impacts de la crise sur les jeunes – d'une manière qui soit, autant que faire se peut, compatible avec le programme de réforme à plus long terme dont l'objectif est de leur assurer plus d'emplois de qualité.

À court terme, la priorité devrait être d'introduire des mesures ciblées sur les jeunes qui risquent le plus de perdre le contact avec le marché du travail. Mais il est tout aussi important de traiter les problèmes de nature plus structurelle du marché du travail qui affectaient déjà l'insertion professionnelle de nombreux jeunes même avant la crise. Qu'il s'agisse d'apporter une réponse à court terme à la crise ou de réformer à plus long terme pour améliorer l'accès aux emplois et les évolutions de carrière, des actions coordonnées sur de multiples fronts impliquant le système éducatif, le marché du travail et le système de protection sociale sont absolument nécessaires.

-
1. Les examens réalisés dans neuf pays entre 2006 et 2008 (Belgique, Canada, Corée, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, République slovaque, Espagne et Royaume-Uni) se sont déroulés dans un contexte économique relativement favorable (OCDE, 2007a, b, c, d ; 2008 a, b, c, d, f). Les rapports nationaux publiés plus récemment (Japon en décembre 2008, Australie en avril 2009 et France en mai 2009, voir OCDE, 2008g et OCDE, 2009a, c) contiennent des recommandations détaillées sur la manière de traiter les problèmes de chômage des jeunes dans le contexte de la crise actuelle. Les quatre derniers rapports nationaux (Danemark, Grèce, Pologne et États-Unis), qui devraient être remis dans le courant de cette année, mettront également l'accent sur l'impact de la crise sur les perspectives d'emploi des jeunes.

Ce document est organisé de la manière suivante : la section 2 donne un aperçu des tendances récentes sur le marché du travail des jeunes dans les pays de l'OCDE ; la section 3 met en évidence les principaux problèmes structurels qui affectent la transition de l'école à l'emploi et les premières expériences professionnelles de jeunes par niveau d'études ; la section 4 examine les principaux défis que les pouvoirs publics doivent relever à court terme pour atténuer l'impact de la crise sur les jeunes à risque, tandis que la section 5 met en évidence les réformes de l'action publique nécessaires pour aider les jeunes à s'insérer plus durablement sur le marché du travail.

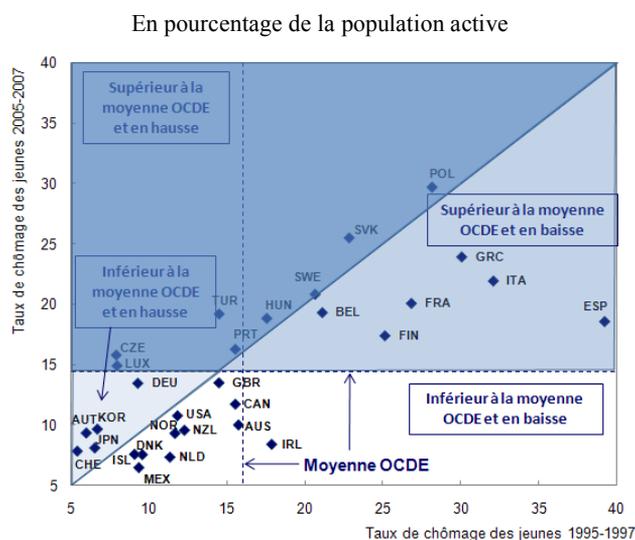
2. Tendances récentes sur le marché du travail des jeunes

La situation avant la crise économique et l'impact actuel de la crise

Avant le début de la crise économique, la situation du marché du travail des jeunes s'était quelque peu améliorée dans la plupart des pays de l'OCDE ...

À la suite de l'amélioration généralisée de la situation du marché du travail dans de nombreux pays de l'OCDE au cours de la décennie 1997-2007, le taux de chômage des jeunes a légèrement baissé, passant de 15 % au milieu des années 90 à 13 % au milieu des années 2000². La plupart des pays ont enregistré cette tendance à la baisse du chômage des jeunes (graphique 1), mais il existe des différences considérables entre pays, s'agissant du niveau de chômage des jeunes au moment où la crise a éclaté, comme de l'évolution du chômage au cours des dix années qui l'ont précédée. Les pays les mieux placés au début de la crise étaient ceux qui enregistraient un taux de chômage des jeunes relativement faible ou du moins une baisse de ce taux au cours de la dernière décennie (graphique 1).

Graphique 1. Performance inégale du taux de chômage des jeunes en 2005-07 en comparaison avec la décennie précédente



Source : Enquêtes nationales sur les forces de travail.

2. Dans ce document, la population des jeunes comprend le groupe des 15-24 ans (16-24 ans pour l'Islande, la Norvège, l'Espagne, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis) et la population adulte, le groupe des 25-54 ans, sauf autre spécification.

... mais même quand la conjoncture est favorable, les jeunes sont généralement plus exposés au chômage que les adultes ...

Les améliorations observées sur le marché du travail des jeunes au cours de cette période ne peuvent cependant pas occulter la vulnérabilité relativement plus élevée des jeunes au chômage et à l'inactivité (tableau 1).

Tableau 1. Indicateurs clés pour les jeunes, 1998 et 2008

	Australie		Canada		Japon		États-Unis		UE15 ^a		OCDE ^b	
	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008
Taux d'emploi (% de la classe d'âge)	59.9	64.3	52.5	59.6	44.6	41.4	59.0	51.2	41.5	43.0	44.5	43.9
Taux de chômage (TC) (% de la population active)	14.6	8.9	15.2	11.6	7.7	7.2	10.4	12.8	16.7	14.6	14.8	13.2
Ratio des TC jeunes/adultes	2.4	2.6	2.1	2.3	2.3	1.9	3.0	2.7	2.3	2.8	2.4	2.8
Proportion de chômage (% de la classe d'âge)	10.3	6.3	9.4	7.8	3.7	3.2	6.9	7.5	7.6	6.8	7.1	6.1
Incidence du chômage de longue durée (% du chômage)	19.0	8.6	5.8	2.1	13.3	23.8	4.9	7.1	28.1	21.4	21.8	18.8
Incidence du travail temporaire (% de l'emploi)	-	-	27.5	27.2	20.5	26.0	-	-	35.0	39.9	30.2	35.4
Incidence du travail à temps partiel (% de l'emploi)	42.0	40.5	45.3	44.9	23.5	25.8	34.7	34.1	20.5	25.4	20.5	24.8
Part ni en emploi, ni aux études, ni en formation (NEET) (% de la classe d'âge) ^c	12.9	9.3	11.4	10.0	7.7	8.9	10.8	10.9	11.8	10.5	13.4	11.8
Sortants de l'école sans diplôme (% de la classe d'âge) ^d	19.4	13.6	9.6	9.2	4.1	4.5	9.9	8.4	16.7	13.1	17.8	14.2
Ratio des TC (sans diplôme)/(diplômés du supérieur) ^e	3.0	3.4	2.6	3.0	3.6	-	5.8	4.2	2.0	2.0	2.4	2.1

a) Moyenne non pondérée des 15 pays suivants de l'Union européenne : Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni.

b) Moyenne non pondérée des 30 pays de l'OCDE.

c) NEET est le sigle pour « Neither in employment, nor in education or training » ; 1997 et 2006.

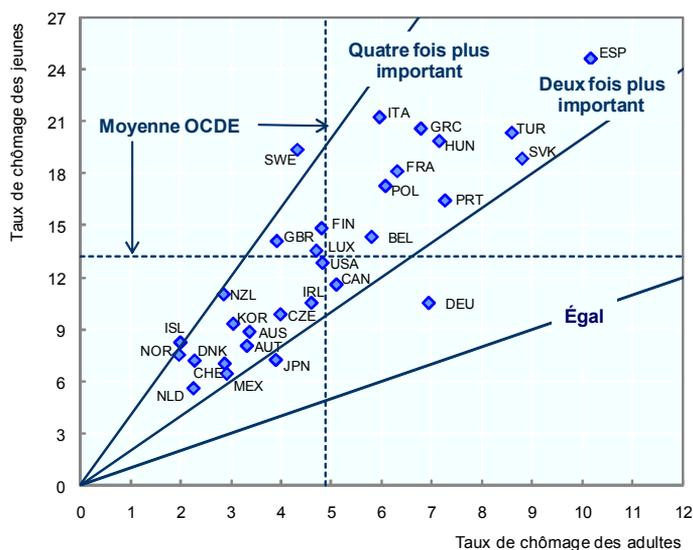
d) Part des jeunes qui ne poursuivent pas d'études et dont le niveau d'études est inférieur au niveau 3 (secondaire supérieur) de la CITE (Classification internationale type de l'éducation) ; 1997 et 2006 ; 2003 au lieu de 2006 pour le Japon.

Source : Enquêtes nationales sur les forces de travail ; Base de données de l'OCDE sur l'éducation.

Lorsque le retournement économique s'est amorcé en 2008, le ratio du chômage des jeunes par rapport à celui des adultes était de 2.8 en moyenne dans la zone de l'OCDE, avec des écarts importants entre les pays (graphique 2). Si ce rapport était de 1.5 en Allemagne, en grande partie grâce à un système d'apprentissage relativement efficace qui

facilite la transition de l'école à l'emploi de la plupart des jeunes³, il était proche de trois dans certains pays d'Europe continentale et méridionale – où environ un jeune actif sur cinq était au chômage – et même supérieur à quatre en Suède, où la règle du « dernier entré, premier sorti » est strictement appliquée dans les cas de licenciements et où les jeunes travailleurs sont touchés de façon disproportionnée par la mobilité de la main-d'œuvre (OCDE, 2008h)⁴.

Graphique 2. **Le risque de chômage chez les jeunes est beaucoup plus élevé que chez les adultes, 2008**
En pourcentage de la population active



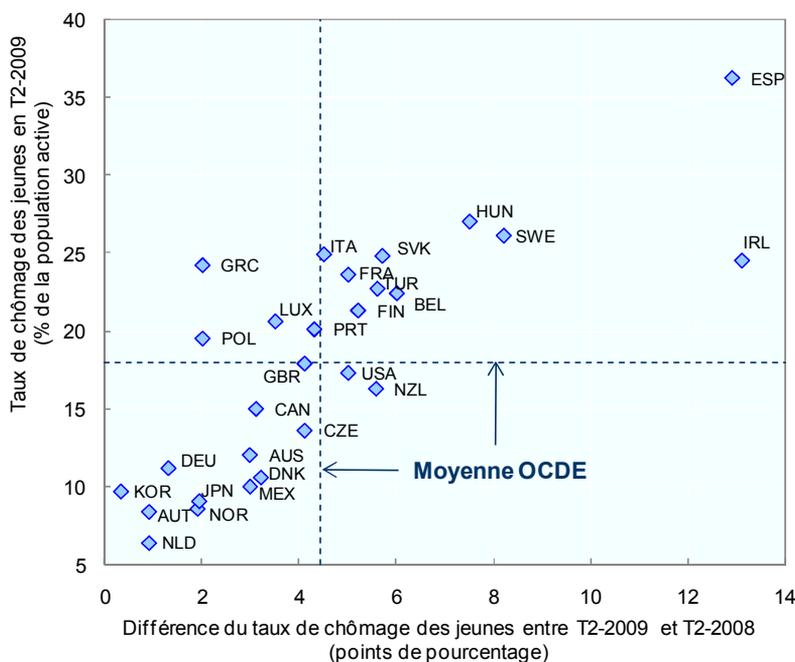
Comment lire le graphique ? Tous les pays qui se situent au-dessus de la ligne « Égal » enregistrent un taux de chômage supérieur à celui des adultes. En Suède par exemple, le taux de chômage des jeunes est plus de quatre fois supérieur à celui des adultes.

Source : Enquêtes nationales sur les forces de travail.

... et ils ont déjà été durement touchés par la récession

Les statistiques disponibles jusqu'au second trimestre 2009 indiquent une augmentation prononcée du chômage des jeunes dans la zone de l'OCDE conformément à la forte hausse du chômage total depuis le début de la récession en 2008 – jusqu'à 18 % de la population active en moyenne contre 14 % l'année d'avant. Les hausses les plus significatives ont été enregistrées dans les pays les plus touchés par la crise dès 2008 et le début de l'année 2009, à savoir l'Espagne et l'Irlande – avec une hausse de 13 points de pourcentage en un an du taux de chômage des jeunes (graphique 3). En Espagne, la plupart des pertes d'emploi ont été enregistrées chez les travailleurs temporaires, dont bon nombre sont des jeunes ; de ce fait plus d'un jeune actif sur trois était sans emploi dès le premier trimestre 2009.

3. Voir le rapport sur l'Allemagne préparé par Duell (2008) pour la Commission européenne.
4. Voir le rapport de l'OCDE intitulé *Learning for Jobs in Sweden* qui souligne que l'enseignement et la formation professionnels du deuxième cycle du secondaire en Suède n'ont pas pour premier objectif de préparer les jeunes à l'emploi – ce qui engendre un désajustement potentiel dans un marché du travail où les conventions collectives n'encouragent pas les employeurs à embaucher des jeunes qu'il faut encore former (Kuczera *et al.*, 2008).

Graphique 3. Détérioration significative du taux de chômage des jeunes en 2008-09^a

- a) Données corrigées des variations saisonnières se rapportant au second trimestre, sauf pour la Grèce, l'Italie, la Norvège, le Royaume-Uni et la Turquie où il s'agit du premier trimestre.

Source : Enquêtes nationales sur les forces de travail.

Un certain nombre de facteurs font que les jeunes sont particulièrement exposés lors d'un retournement conjoncturel

Le chômage des jeunes est plus sensible à la conjoncture ...

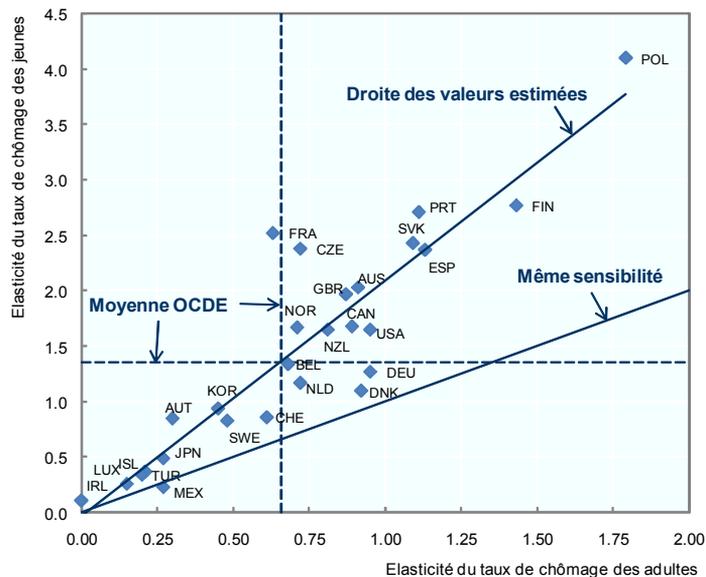
Dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, le chômage des jeunes est plus sensible à la conjoncture que le chômage des adultes, en particulier dans certains pays d'Europe continentale et dans les économies en transition d'Europe orientale (graphique 4). Un certain nombre de facteurs permettent d'expliquer la plus grande sensibilité des jeunes actifs à la conjoncture, mais les facteurs interdépendants qui dominent sont leur surreprésentation parmi ceux qui occupent des emplois temporaires et dans certains secteurs sensibles à la conjoncture (OCDE, 2009b).

... et avec un risque d'effets de stigmatisation chez les jeunes les plus en difficulté

Faire face à la perte d'un emploi en période de récession et à la période de chômage qui s'ensuit généralement est une situation difficile à gérer pour tous les travailleurs. Pour la plupart des jeunes, être chômeur au tout début de la vie active ne semble avoir qu'un effet temporaire sur les perspectives ultérieures de carrière et sur la position sociale, c'est-à-dire que l'impact diminue rapidement. Mais pour les jeunes défavorisés qui n'ont pas acquis les savoirs de base, un échec lors de leur première expérience sur le marché du travail est souvent difficile à rattraper et peut les exposer à une stigmatisation de longue durée (encadré 1).

Graphique 4. Le chômage des jeunes est plus sensible à la conjoncture que celui des adultes^a

Changement en point de pourcentage face à un écart de 1 point de pourcentage par rapport au taux de croissance du PIB potentiel, 1996-2007



- a) Dans l'OCDE, un changement de 1 point de pourcentage par rapport au taux de croissance du PIB potentiel au cours de la période 1996-2007 a entraîné un changement de 0.65 point de pourcentage du taux de chômage des adultes. Le taux de chômage des jeunes a quant à lui changé de près de 1.4 points de pourcentage. La ligne « même sensibilité » forme les points où l'élasticité du chômage des jeunes par rapport à la conjoncture est la même que celle des adultes. Les pays qui se situent au-dessus de cette ligne présentent un taux de chômage des jeunes plus sensible que celui des adultes et inversement.

Source : Estimations s'appuyant sur les enquêtes nationales sur les forces de travail et la *Base de données de l'OCDE sur les comptes nationaux*.

Encadré 1. Les effets de stigmatisation potentiels du chômage sur les jeunes

La stigmatisation a pour effet que la simple expérience du chômage augmentera les risques de chômage dans le futur et/ou réduira les gains à venir, principalement par un impact sur le capital humain (par exemple détérioration des compétences et accès retardé à l'expérience professionnelle) ou par le biais d'un signal négatif (des périodes de chômage indiquant une faible productivité). Plus la période de chômage est longue, plus la productivité individuelle sera affectée et plus le niveau de qualification de départ est faible, plus la stigmatisation risquera de durer.

La plupart des études concluent qu'en moyenne, le chômage précoce des jeunes a des effets négatifs marqués sur les revenus, mais que les effets ne sont pas aussi importants sur le risque futur de chômage (Ellwood, 1982 ; Arulampalam, 2001). En particulier, une période de chômage qui suit immédiatement l'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur est associée à des pertes de revenus futures substantielles et permanentes (Oreopoulos *et al.*, 2008 ; Gartell, 2009). Les effets potentiellement durables du chômage chez les jeunes dépendent également de la situation globale du marché du travail concerné. Le fait de connaître le chômage alors que la conjoncture est favorable et le chômage faible sera probablement interprété comme un signe de résultats médiocres et est associé à des pertes futures de revenus relativement plus importantes que lorsque le non-emploi intervient dans un contexte de chômage global élevé.

Plus généralement, Bell et Blanchflower (2009) constatent que des périodes de chômage dans la jeunesse laissent souvent des cicatrices indélébiles de par leurs effets néfastes sur différents aspects de la vie des individus – bonheur, satisfaction au travail, salaires et santé – plusieurs années après. De plus, les périodes de chômage sont généralement particulièrement destructrices pour l'individu – et pour la société – lorsque ce sont les jeunes les plus en difficulté qui basculent dans le chômage. Cela a des coûts sociaux mais aussi économiques considérables.

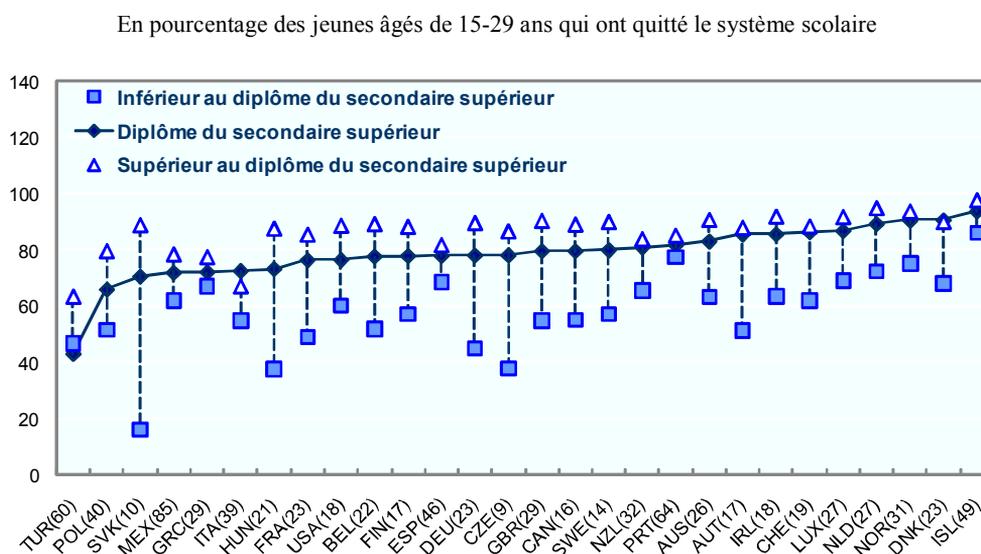
3. Principaux problèmes structurels affectant le marché du travail des jeunes

Le niveau d'études compte beaucoup en ce qui concerne l'emploi

L'accès à l'emploi est étroitement associé au niveau d'études ...

Il existe une grande disparité en matière d'emploi chez les jeunes qui ont quitté l'école dans les pays de l'OCDE. En général, l'éducation est payante : le taux d'emploi des jeunes âgés de 15-29 ans qui ont quitté l'école avec un diplôme de l'enseignement supérieur est beaucoup plus élevé que celui des jeunes qui ont quitté l'école sans diplôme, sauf en Turquie, en Grèce, en Italie, au Portugal, en Suisse et au Danemark (graphique 5). Les jeunes qui quittent l'école avec peu de qualification ne sont pas bien préparés au marché du travail d'aujourd'hui. La plupart du temps, ils ont quitté l'école sans diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, qui est généralement considéré comme le bagage minimum nécessaire pour s'insérer avec succès sur le marché du travail et pour participer par la suite à l'apprentissage tout au long de la vie.

Graphique 5. Grande disparité des taux d'emploi des jeunes âgés de 15-29 ans qui ont quitté le système scolaire, par niveau d'études^a et par pays, 2006



a) La part de jeunes dans l'emploi d'un niveau d'études inférieur au diplôme du secondaire supérieur est indiquée entre parenthèses pour chaque pays.

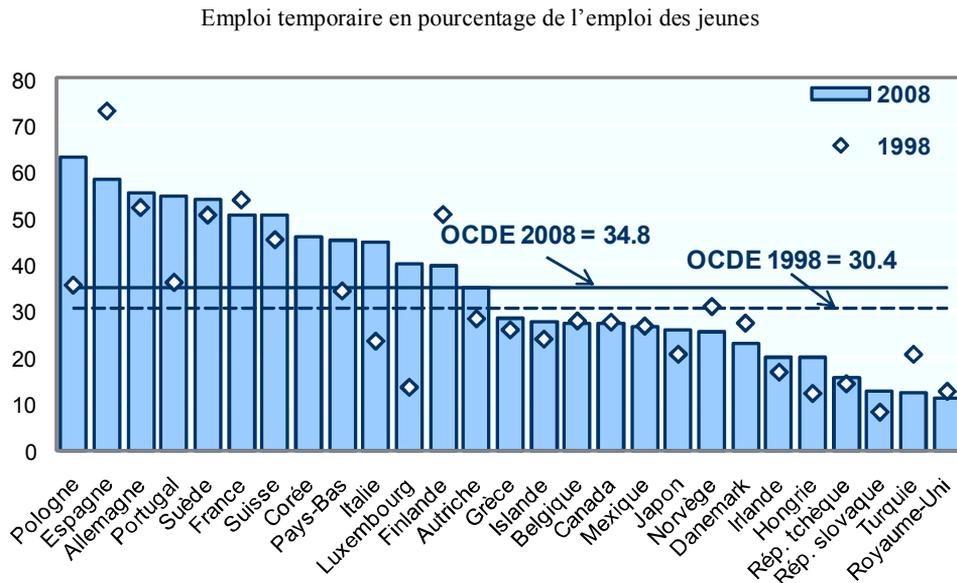
Source : Base de données de l'OCDE sur l'éducation.

... mais le niveau d'études influe également sur la qualité des emplois auxquels les jeunes ont accès

Un grand nombre des emplois occupés par les jeunes sont temporaires. L'incidence de l'emploi temporaire chez les jeunes travailleurs de 15-24 ans était, en moyenne dans l'OCDE, de 35 % en 2008, et avait augmenté d'un peu plus de 5 points de pourcentage entre 1998 et 2008. L'incidence des contrats temporaires est très variable d'un pays à l'autre. Le statut de travailleur temporaire est le lot d'au moins la moitié des jeunes

travailleurs en Pologne, en Espagne, en Suède, au Portugal, en France, en Allemagne et en Suisse⁵, mais cette proportion tombe à 20 % ou moins en Hongrie, en République tchèque, en République slovaque, au Royaume-Uni et en Turquie.

Graphique 6. La précarité des emplois occupés par les jeunes a augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE en 2008 par rapport à 1998^a



a) Les données pour la Grèce concernent 2001 au lieu de 2008 ; celles pour le Mexique, 2004 au lieu de 2008 ; et celles pour la Pologne, 2001 au lieu de 1998.

Source : Enquêtes nationales sur les forces de travail.

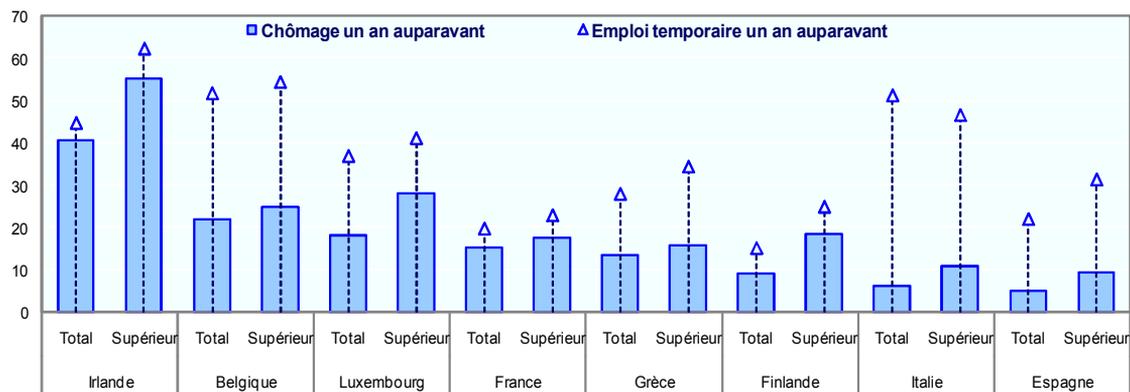
Cependant, la hausse de la part des emplois temporaires ne doit pas être jugée nécessairement négative pour les perspectives d'emploi des jeunes qui les occupent. Les contrats temporaires sont plus souvent un tremplin vers un contrat permanent qu'une voie sans issue pour les jeunes⁶. Sur les huit pays pour lesquels on dispose de données longitudinales, la probabilité que les jeunes accèdent à un emploi permanent est plus élevée l'année qui suit l'emploi temporaire que l'année qui suit une période de chômage (graphique 7). Cette probabilité est plus élevée chez les jeunes qui ont fait des études supérieures.

5. En Allemagne et en Suisse, les contrats temporaires sont principalement des contrats d'apprentissage.

6. Voir Cockx et Picchio (2009) qui constatent que les emplois de courte durée (inférieurs à un trimestre et qui débouchent involontairement sur le chômage) sont généralement des tremplins vers des emplois de longue durée (supérieure à un an) pour les jeunes Belges qui quittent l'école et basculent dans le chômage de longue durée.

Graphique 7. Stabilisation des jeunes dans l'emploi : impact du chômage des jeunes et effet de tremplin des emplois temporaires occupés par les jeunes

Probabilité estimée d'avoir un contrat permanent en 2006 selon le statut en 2005, par niveau d'éducation



Comment lire le graphique ? En France, la probabilité d'avoir un contrat permanent pour un jeune était de 15 % en 2006 s'il était au chômage en 2005 et de 20 % s'il occupait un emploi temporaire en 2005. La probabilité est plus élevée pour un jeune qui a fait des études supérieures (respectivement 17 et 25 %).

Source : Enquête sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) 2005-2006.

Le devenir sur le marché du travail dépend fortement de la durée et de la qualité de la transition de l'école à l'emploi

Deux groupes de jeunes risquent particulièrement une mauvaise performance en termes d'emploi

Seule une petite fraction de jeunes s'engage dans une carrière ou reste durablement inactive peu après avoir quitté l'école. De nombreux jeunes changent de statut sur le marché du travail, allant même jusqu'à se retirer du marché du travail pour une longue période ou reprendre des études, avant de trouver un emploi qui leur offre des perspectives de carrière et une certaine stabilité. Et même parmi ceux qui passent rapidement de l'école à l'emploi, il arrive que le contrat de travail ne soit que de courte durée et/ou que les perspectives d'emploi qu'il offre soient limitées. Si certains jeunes qui ont des emplois précaires et/ou temporaires évoluent rapidement vers des emplois plus stables et plus prometteurs, d'autres n'arrivent pas à sortir de situations de précarité, de chômage ou d'inactivité.

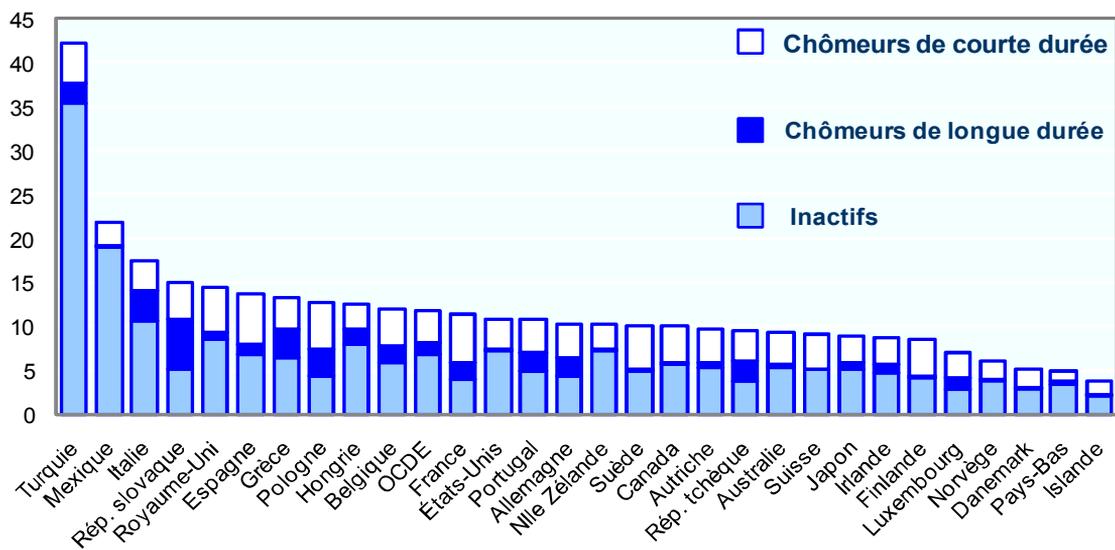
Procédant à un examen détaillé de la durée et de la qualité de la transition de l'école à l'emploi dans un large éventail de pays de l'OCDE, l'examen de l'OCDE intitulé *Des emplois pour les jeunes* a identifié deux groupes qui rencontrent plus de difficultés à se stabiliser sur le marché du travail après avoir quitté l'école : le groupe des « jeunes laissés pour compte » et le groupe des « débutants en mal d'insertion ».

Tous les pays de l'OCDE ont leur groupe de « jeunes laissés pour compte ». Si les caractéristiques de ces jeunes varient d'un pays à l'autre, leur point commun est qu'ils cumulent plusieurs handicaps. Il s'agit principalement de jeunes sans diplôme, issus de l'immigration/d'une minorité et/ou qui vivent dans des quartiers défavorisés/ruraux/isolés.

La taille de ce groupe peut être évaluée approximativement à partir du nombre de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni aux études, ni en formation (NEET). Ce groupe représentait 12 % des 15-24 ans en moyenne dans l'OCDE en 2006. Parmi eux, trois jeunes sur quatre étaient déjà bien en marge du marché du travail, soit parce qu'ils étaient au chômage depuis plus d'un an, soit parce qu'ils étaient inactifs et n'étaient pas à la recherche d'un emploi (graphique 8). Il est crucial que ces jeunes laissés pour compte soient assistés dans leur recherche d'emploi le plus tôt possible après qu'ils ont quitté le système scolaire ou qu'ils se voient offrir la possibilité de participer à un programme pour obtenir une qualification ou un diplôme reconnu. Autrement, ils risquent de s'enfermer durablement dans le chômage et l'inactivité, ce qui entraîne une grande détresse personnelle et un coût social persistant pour la société.

Graphique 8. La majorité de jeunes NEET^a risque de perdre le contact avec le marché du travail, 2006

En pourcentage de la classe d'âge



a) NEET est le sigle pour « Neither in employment, nor in education or training », c'est-à-dire ni en emploi, ni aux études, ni en formation.

Source : Base des données sur l'éducation de l'OCDE.

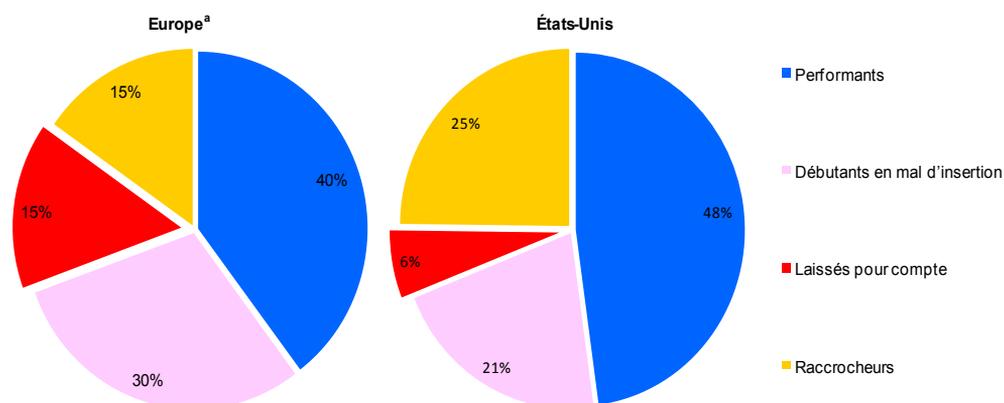
Le deuxième groupe de jeunes confrontés à des difficultés est celui des « débutants en mal d'insertion ». Ces jeunes, souvent diplômés, mettent parfois beaucoup de temps à se stabiliser dans l'emploi, même durant les périodes de forte croissance économique, et connaissent de fréquents allers-retours entre emplois temporaires, chômage et/ou inactivité. Ce deuxième groupe représente environ 20-30 % de l'ensemble des jeunes en moyenne dans l'OCDE et est généralement beaucoup plus étendu dans les pays d'Europe continentale et au Japon qu'aux États-Unis et dans d'autres pays anglophones (encadré 2). Il est nécessaire d'adapter le fonctionnement général du marché du travail pour faire en sorte que ce deuxième groupe accède rapidement à des emplois offrant de meilleures perspectives d'évolution de carrière.

Encadré 2. Les parcours de l'école à l'emploi des élèves qui ont quitté l'enseignement secondaire

Pour expliquer la nature *dynamique* des situations du marché du travail des jeunes et identifier les différents parcours qu'ils peuvent emprunter après avoir quitté l'enseignement secondaire, Quintini et Manfredi (2009) s'appuient sur les observations mensuelles de la *National Longitudinal Survey on Youth 1997* pour les États-Unis et sur les données du Panel communautaire des ménages pour l'Europe.

Le graphique A représente la part des jeunes dans l'un des quatre principaux parcours identifiés par Quintini et Manfredi (2009). Sur une période de cinq ans après avoir quitté l'école, les *performants* passent l'essentiel de leur temps – 70 % ou plus – dans l'emploi et il leur faut moins de six mois pour trouver leur premier emploi après avoir quitté l'école ; les *débutants en mal d'insertion* entrent et sortent de l'emploi, du chômage, de l'inactivité et parfois de l'école, ce qui témoigne de difficultés à se stabiliser dans une carrière prometteuse ; les jeunes *laissés pour compte* passent l'essentiel des cinq années au chômage ou dans l'inactivité ; les jeunes *raccrocheurs* quittent l'école pour passer une période de durée variable sur le marché du travail mais finissent par y retourner pour achever le second degré – s'ils l'ont quitté avant la fin – ou faire des études supérieures.

Graphique A. Principaux parcours de l'école à l'emploi aux États-Unis et en Europe



a) Les pays européens inclus sont : l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, l'Espagne, le Portugal et le Royaume-Uni.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE sur la base de la *National Longitudinal Survey on Youth 1997* et du Panel communautaire des ménages, vagues 1 à 8 (1994 à 2001). Adapté de Quintini et Manfredi (2009).

Les États-Unis affichent une part considérablement plus élevée de *performants* que l'Europe et beaucoup plus de jeunes *raccrocheurs* après une période sans travailler ni étudier*. De ce fait, la part des jeunes qui sont nettement en difficulté sur le marché du travail – *les laissés pour compte* et *les débutants en mal d'insertion* – est inférieure aux États-Unis avec près de 20 points de pourcentage de moins qu'en Europe. En Europe, 30 % des jeunes s'insèrent difficilement sur le marché du travail et 15 % supplémentaires sont durablement pris au piège du chômage ou de l'inactivité. D'autre part, aux États-Unis, 21 % des jeunes sont mal insérés et le caractère peu répandu du chômage de longue durée fait tomber la part des jeunes *laissés pour compte* à seulement 6 % des jeunes confrontés à une inactivité de longue durée.

Il n'est pas surprenant que l'on observe des différences considérables au niveau de la taille des groupes à risque à travers les pays de l'OCDE. Quintini et Manfredi (2009) montrent que les pays dotés de solides systèmes d'apprentissage et/ou de marchés du travail peu réglementés – en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni – affichent les parts les plus importantes de *performants*. En effet, dans le cas de marchés du travail très réglementés, il est très important de disposer de solides systèmes d'enseignement et de formation professionnels pour compenser ces rigidités (comme en Allemagne et en Autriche). D'autre part, les pays d'Europe méridionale qui ont une forte incidence de travail temporaire – notamment l'Italie et l'Espagne – affichent la plus grande part de *laissés pour compte*.

* Il faut souligner que le critère de réussite utilisé ici est l'emploi, non les salaires ou les avantages sociaux. Si ces derniers étaient utilisés, les États-Unis pourraient paraître un peu moins « performants » que l'Europe.

Le retournement conjoncturel actuel met encore plus sous pression ces jeunes défavorisés

Le retournement conjoncturel est en train de faire basculer de plus en plus de jeunes, même ceux qui auraient bien réussi dans un contexte favorable, dans le groupe des « débutants en mal d'insertion », voire dans le groupe des « jeunes laissés pour compte ».

L'examen de l'OCDE intitulé *Des emplois pour les jeunes* montre que la transition de l'école à l'emploi se fait plus facilement dans les marchés du travail peu réglementés où les « premiers emplois », même atypiques, servent rapidement de tremplin vers une carrière. La transition semble également plus facile pour les jeunes qui ont obtenu au moins une qualification du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Enfin, la formation en apprentissage et les autres programmes de formation professionnelle semblent être des voies efficaces de transition de l'école à l'emploi, en particulier pour les élèves du secondaire, si tant est que les compétences acquises correspondent aux besoins du marché du travail. En effet, on pourrait soutenir qu'un système dual est un complément indispensable dans un marché du travail réglementé (comme en Allemagne, en Autriche, etc.) si l'on veut assurer à la plupart des jeunes une transition réussie de l'école à l'emploi.

4. Principaux défis à court terme et actions possibles

Le retournement économique actuel presse encore plus les gouvernements à intervenir vigoureusement dans le marché du travail des jeunes. À court terme, le principal objectif est de s'assurer que les nouveaux venus comme ceux qui ont déjà été confrontés à des difficultés pour obtenir un emploi maintiennent un lien avec le marché du travail. Dans ce contexte, il est d'une importance capitale que les gouvernements interviennent rapidement pour proposer une aide et des conseils accrus en matière de recherche d'emploi à tous les jeunes qui rencontrent des difficultés pour trouver un emploi dans le marché du travail actuel et qu'ils adaptent les mesures actives pour les cibler sur les plus défavorisés d'entre eux.

Le retournement économique actuel peut aussi être l'occasion de traiter certains des problèmes sous-jacents auxquels sont confrontés de nombreux jeunes lors de la transition de l'école à l'emploi et au début de leur parcours professionnel. En particulier, les gouvernements devraient empêcher les jeunes de quitter prématurément l'école sans qualification et remédier à certaines des asymétries du marché du travail qui existent dans de nombreux pays de l'OCDE et qui désavantagent les jeunes. Dans un certain nombre de pays, les principaux obstacles à l'emploi des jeunes du côté de la demande auxquels il faut s'attaquer sont notamment le coût élevé du travail en raison notamment de salaires minimum relativement élevés, une législation de protection de l'emploi très déséquilibrée entre les contrats permanents et les contrats temporaires et, en ce qui concerne les jeunes issus de minorités visibles, des pratiques discriminatoires persistantes.

Empêcher la génération des jeunes qui quittent l'école cette année de devenir une « génération sacrifiée »

De nombreux éléments semblent indiquer que l'échec de la transition de l'école à l'emploi pourrait avoir des effets de stigmatisation durables. Par conséquent, il est très important d'aider les nouveaux venus sur le marché du travail dans leur transition vers un emploi ou, si cela s'avère difficile, à consolider leurs compétences de façon à améliorer leurs chances de trouver un emploi lorsqu'une reprise de l'économie s'amorcera.

L'expérience du Japon au cours de ce qu'il est convenu d'appeler la « décennie perdue des années 90 » illustre bien les effets durables pour la génération de jeunes qui entrent sur le marché du travail pendant la crise⁷. Il y a un risque que l'expérience japonaise soit reproduite dans certains pays de l'OCDE dans la période actuelle de ralentissement économique, les employeurs pouvant être tentés d'embaucher des jeunes fraîchement diplômés à la place de diplômés pris au piège du chômage ou de l'inactivité depuis longtemps lorsque la reprise de l'économie s'amorcera. Les programmes de transition de l'école à l'emploi pourraient aider la génération actuelle de jeunes qui quittent l'école à prendre un bon départ⁸. Par exemple, le Royaume-Uni a récemment mis en place des mesures destinées à « ne pas sacrifier une génération de jeunes, ni permettre que leurs talents ne soient gaspillés » (encadré 3).

Encadré 3. La nouvelle *Youth Guarantee* britannique

En avril 2009, les pouvoirs publics britanniques ont prévu au budget 2009 une garantie au titre de laquelle, à compter de janvier 2010, tous les jeunes âgés de moins de 25 ans qui sont au chômage depuis plus d'un an se verront proposer un emploi, une formation ou un stage en entreprise rémunéré. Cette proposition devrait profiter à 250 000 jeunes et se concentrer sur la création d'emplois pour les jeunes dans les zones qui ont été considérablement touchées par la récession. D'autres propositions destinées à aider les jeunes au chômage concernent le programme appelé *CareFirst* qui offre 50 000 stages dans le domaine social à des jeunes sans travail depuis un an ou plus. Les pouvoirs publics financeront également la création de 150 000 emplois par le biais d'un nouveau *Future Jobs Fund*. Les emplois seront accessibles à compter de l'automne 2009 et s'adresseront avant tout aux 18-24 ans ainsi qu'à d'autres groupes défavorisés et concerneront des zones de chômage élevé. Par l'intermédiaire du fond, les autorités locales et les associations pourront proposer des postes destinés à améliorer leur collectivité locale. Quelque 100 000 emplois supplémentaires seront également financés par les pouvoirs publics dans des secteurs d'avenir en pleine croissance et seront destinés aux jeunes au chômage de longue durée. Les pouvoirs publics se sont également engagés à veiller à ce que chaque jeune de 16 et 17 ans qui le souhaite puisse poursuivre ses études au cours des deux années suivantes, et a annoncé un financement de GBP 250 millions supplémentaires pour les écoles et les établissements proposant des formations complémentaires qui servira à financer les places des élèves à compter de septembre 2009.

Il faut réduire au maximum l'augmentation du nombre de jeunes qui risquent de perdre tout contact avec le marché du travail et de compromettre définitivement leurs perspectives d'emploi et leur capacité de gain. Des actions de promotion sont nécessaires car seules les personnes les plus motivées se présentent d'elles-mêmes pour participer à des programmes en faveur de l'emploi. Il faudrait encourager ces actions, de préférence le plus tôt possible pendant que les jeunes à risque sont encore à l'école, afin de s'assurer que, lorsqu'ils entreront finalement sur le marché du travail et auront des difficultés à s'intégrer professionnellement, il soit possible de leur apporter un soutien et que des filets de sécurité efficaces soient en place.

7. Avec la diminution de l'importance de l'emploi à vie et des liens entre l'école et les entreprises dans le cadre du processus de transition, le chômage des jeunes a considérablement augmenté au Japon au milieu des années 90 et au début des années 2000, et l'incidence du chômage de longue durée chez les jeunes a elle aussi plus que doublé au cours de la même période. De plus, au Japon, avec la segmentation croissante du marché du travail, de plus en plus de jeunes gens ont été poussés dans des emplois non réguliers (temporaires et à temps partiel), pour lesquels il est moins probable que les entreprises proposent une formation en cours d'emploi et des avantages sociaux (OCDE, 2008g).
8. Neumark (2009) indique qu'une littérature récente mais de plus en plus fournie sur les transitions de l'école à l'emploi indique que les programmes alternant école et emploi (tels que les périodes d'observation accompagnées en entreprise, le parrainage, les junior entreprises, les *tech prep*, les stages et les apprentissages) dynamisent les contacts avec le marché du travail, la formation des compétences, les salaires et les revenus.

Les pays pourraient envisager un certain nombre de politiques pour aider les jeunes débutants sur le marché du travail, notamment :

- *Assurer une meilleure coopération entre les services de l'emploi et le système d'enseignement de façon à intervenir auprès des jeunes dès que possible lorsqu'un risque de désengagement est détecté.* L'orientation des jeunes par les écoles vers le service public de l'emploi (SPE) est essentielle si l'on veut traiter le problème de désengagement le plus tôt possible lorsque les chances de réussite sont les plus grandes.
- *Proposer de façon précoce des conseils aux jeunes qui ont quitté l'école et cherchent un emploi.* Des actions de promotion destinées aux jeunes devraient permettre d'identifier ceux qui sont déscolarisés et qui ne parviennent pas à trouver un emploi. Il faudrait les orienter vers le SPE pour qu'ils s'y inscrivent, et y mettre rapidement en œuvre un processus de profilage pour déterminer qui est prêt pour l'emploi et qui il convient d'activer sans attendre.
- *Étendre les mesures d'aide à la recherche d'emploi à ceux qui sont prêts pour l'emploi.* Il est essentiel que l'accès à une aide à la recherche d'emploi, à une formation et à des mesures similaires soit assuré par le SPE dès les premières semaines de chômage.
- *Maintenir ceux qui ne sont pas directement aptes à travailler en contact avec le marché du travail.* Le passage d'une stratégie prônant le « travail d'abord » à une stratégie privilégiant « l'apprentissage/la formation d'abord » pourrait être envisagé pour ceux qui ont des sérieuses difficultés à trouver un emploi. S'il est important de passer du temps dans une entreprise grâce aux programmes d'apprentissage et de formation, des emplois du secteur public pourraient également être proposés aux jeunes défavorisés pour qu'ils acquièrent des compétences transférables aux emplois du secteur privé (voir les *emplois passerelles* en France dans l'encadré 6).

Garantir le filet de sécurité et les trajectoires vers l'emploi et la formation des jeunes travailleurs

Dans un certain nombre de pays de l'OCDE, une grande partie des jeunes qui sont au chômage après avoir perdu un emploi atypique (emplois temporaires, sur appel, saisonniers, en intérim, à temps très partiel) n'ont pas droit aux allocations de chômage et en période de récession, lorsque la demande de travailleurs temporaires est limitée, ils risquent fort de tomber dans la pauvreté. Pour régler ce problème, plus de la moitié des pays de l'OCDE ont déjà pris des mesures pour augmenter le revenu des personnes qui perdent leur emploi en accordant des allocations de chômage plus généreuses ou en étendant leur couverture à ceux qui en étaient exclus auparavant. Par exemple, les États-Unis ont récemment décidé d'accroître le financement fédéral octroyé aux États afin d'étendre les indemnités de chômage à un nombre bien plus important de travailleurs sans emploi, y compris les jeunes (encadré 4). Le Japon a également étendu la couverture de l'assurance chômage en réduisant de douze à six le nombre de mois de travail requis pour y être éligible et par conséquent a augmenté le nombre de jeunes travailleurs couverts.

Même dans les pays où le système de l'apprentissage est bien en place (Allemagne, Autriche, Suisse et Luxembourg), quand l'économie ralentit, de nombreux jeunes gens ont des difficultés à trouver une entreprise qui accepte de les prendre en apprentissage, ce qui est particulièrement le cas s'ils ne possèdent aucune qualification scolaire et sont issus de l'immigration. Il y a fort à craindre en effet que les entreprises soient moins disposées à

former un apprenti sans qualification, voire qu'elles mettent fin purement et simplement aux contrats en cours. Les jeunes apprentis dont le contrat a été interrompu devraient bénéficier d'une aide pour achever leur formation, en particulier lorsqu'ils n'ont aucune qualification. Les entreprises devraient être incitées à former, engager et garder plus d'apprentis non qualifiés car il est prouvé que l'alternance études-formation en entreprise est un moyen efficace d'entrer sur le marché du travail et, pour ceux dont les résultats scolaires sont médiocres, d'obtenir une qualification. Les employeurs devraient avoir accès à une aide en termes de pédagogie et d'encadrement pour les apprentis pendant leur période de formation, surtout s'ils n'ont que très peu de qualification. Il faudrait accorder des exonérations de cotisations sociales et des aides des régions ou de l'État dans le cadre des contrats d'apprentissage en priorité aux entreprises qui prennent des apprentis non qualifiés. De plus il faudrait instaurer une subvention temporaire pour l'employeur en cas d'embauche d'un apprenti sans qualification qu'il a formé. Une telle subvention devrait être mise au point avec soin et évaluée attentivement pour assurer que les bénéfices attendus dépassent les effets d'aubaine et de substitution éventuels qui apparaissent lorsque l'entreprise prend un apprenti. Une condition d'octroi de la subvention à un employeur pourrait, par exemple, porter sur le fait que le contrat d'apprentissage s'inscrive bien en plus du nombre de contrats d'apprentissage qu'il offre habituellement.

Encadré 4. Programmes en faveur des jeunes financés par le *Recovery Act* aux États-Unis

Aux États-Unis, le ministère du Travail a annoncé récemment un certain nombre de mesures à destination des jeunes, notamment :

- Un financement fédéral octroyé aux États afin d'étendre les indemnités de chômage à un nombre bien plus important de sans-emploi, y compris les jeunes, les travailleurs à temps partiel et ceux qui sont entrés ou sortis de la vie active, et qui ne touchent aucune indemnité dans de nombreux États. De ce fait, le financement supplémentaire actuel peut permettre à davantage de jeunes de bénéficier des allocations de chômage.
- L'extension du programme de crédits d'impôt existant pour qu'il s'applique aux employeurs qui embauchent des jeunes en marge du marché du travail (16-24 ans).
- Le développement d'activités destinées aux jeunes. Un accent particulier est mis sur la création de jobs d'été pour les jeunes, mais des activités à l'année sont également envisagées. L'âge fixé pour pouvoir bénéficier de ces activités ainsi financées est relevé et passe de 21 à 24 ans.
- Un financement fédéral accru en faveur du programme *YouthBuild*, qui est un programme de formation scolaire et professionnelle destiné aux jeunes dans le secteur du bâtiment.
- Des fonds supplémentaires en faveur de la construction, de la réhabilitation ou de l'acquisition de centres *Job Corps*, un programme résidentiel de formation s'adressant aux 16-24 ans.

Les pays pourraient envisager des mesures temporaires pour soutenir les jeunes travailleurs au chômage (ou risquant de l'être) consistant notamment à :

- *Étendre les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage pour améliorer la couverture des jeunes travailleurs.* Il serait bienvenu, notamment en temps de crise économique, de valider toute période d'emploi des jeunes comme les périodes de stage ou d'alternance de manière à atteindre le nombre de mois requis pour pouvoir prétendre aux allocations de chômage. Toute extension de la couverture des

allocations de chômage devrait, cependant, être subordonnée à une recherche d'emploi active suivant le principe des « engagements réciproques ».

- *Octroyer des subventions pour promouvoir l'apprentissage chez les jeunes sans qualification et introduire des mesures destinées à aider les apprentis sans contrat à achever leur formation.* Les subventions devraient être mises au point de manière à minimiser les effets d'aubaine et/ou de substitution. Les mesures devraient être limitées aux jeunes sans qualification et aux apprentis dont le contrat a été rompu pour les aider à obtenir une qualification. La France et l'Australie, en particulier, ont annoncé récemment des mesures destinées à assurer la formation des apprentis qui se sont retrouvés sans contrat (encadrés 6 et 7).

Rendre plus efficaces les mesures actives pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi et renforcer la protection sociale des jeunes les plus démunis

Si des mesures ou des dépenses supplémentaires sont mises en place pour aider les jeunes affectés par la crise, il sera important de mettre l'accent sur ce qui marche le mieux. Ce qui semble fonctionner le mieux pour les jeunes défavorisés, c'est la mise en œuvre d'une approche d'« engagements réciproques » selon laquelle, en échange d'un complément de revenu, les demandeurs d'emploi (y compris les jeunes) doivent participer à des activités de formation, de recherche d'emploi ou de placement⁹.

Les Pays-Bas, par exemple, ont décidé de généraliser dès que possible cette stratégie au niveau municipal (encadré 5). Dans un contexte de faible demande de main-d'œuvre, passer d'une stratégie prônant le « travail d'abord » à une stratégie privilégiant « l'apprentissage/la formation d'abord » pourrait être envisagé. Les jeunes sans diplôme devraient se voir offrir la possibilité de participer à une formation pour obtenir une qualification reconnue. Cependant, les gouvernements ne doivent pas sous-estimer les difficultés de mise en œuvre d'une telle politique sociale prônant les compétences avant tout. Les évaluations menées dans plusieurs pays sur les programmes de formation pour les jeunes défavorisés ne sont pas très encourageantes (Martin et Grubb, 2001), et il peut s'avérer difficile d'augmenter rapidement les places de formation tout en assurant la qualité et un ciblage approprié. Des programmes pilotes de formation ciblés sur les jeunes peu qualifiés pourraient d'abord être expérimentés dans les zones confrontées à un chômage élevé des jeunes et évalués rigoureusement avant d'être plus largement mis en œuvre.

9. Les résultats d'une évaluation expérimentale montrent que dans la municipalité de Stockholm en Suède, l'activation obligatoire des bénéficiaires de l'aide sociale s'est traduite par une diminution du nombre global de bénéficiaires de l'aide sociale et par une hausse de l'emploi, en particulier chez les jeunes de 18-25 ans (Dahlberg *et al.*, 2009). La probabilité de bénéficier d'aides sociales est en effet plus grande chez les jeunes chômeurs qui n'ont pas droit aux allocations de chômage. La récession des années 90 ayant entraîné des difficultés de financement du système de protection sociale, le droit à l'aide sociale est maintenant soumis à des conditions de ressources plus strictes, et l'obligation d'être disponible pour travailler a été étendue pour inclure également la participation à des stages et à des programmes actifs en faveur de l'emploi.

Encadré 5. La loi sur l'investissement dans les jeunes aux Pays-Bas

À compter de septembre 2009, toutes les municipalités auront l'obligation de faire une proposition de travail, de formation ou une combinaison des deux aux jeunes âgés de 18 à 27 ans qui demandent à bénéficier de l'aide sociale. Les plus grandes villes appliquent avec succès cette stratégie d'activation stricte depuis le milieu des années 2000. Les jeunes sans qualification professionnelle de base seront incités à opter pour une formation pour obtenir l'équivalence d'un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel. En cas de refus, ils ne percevront qu'une allocation réduite. Les pouvoirs publics veulent lutter contre la dépendance à l'égard de l'aide sociale mais aussi aider les jeunes à être à même, dès que la reprise de l'économie s'amorcera, d'y participer pleinement.

Un certain nombre de politiques pourraient être envisagées par les gouvernements pour aider plus efficacement les jeunes les plus démunis, notamment :

- *Étendre l'éligibilité à l'aide sociale pour les jeunes présentant un risque élevé de marginalisation et y associer une approche rigoureuse d'« engagements réciproques ».* Pour recréer un lien avec les jeunes qui présentent un risque de marginalisation, il faut doser de façon efficace les incitations positives (complément de revenu et politiques actives du marché du travail efficaces) et négatives (principe d'activation et menace de sanctions de réduction modérée des allocations).
- *Veiller à ce que les services d'amélioration des compétences proposés soient adaptés aux profils actuels des jeunes chômeurs.* Il est vital d'éviter l'option « retour à l'école », cette dernière pouvant s'avérer très contre-productive en ce qui concerne les jeunes marginalisés. Il faut continuer de donner la priorité à des programmes de formation de courte durée dispensés en dehors des établissements scolaires traditionnels en y associant des expériences fréquentes en entreprise.

5. La crise : l'occasion de promouvoir des réformes structurelles

La crise met une pression considérable sur les gouvernements sur de nombreux fronts, et a accentué les problèmes structurels qui se posent pour les jeunes sur le marché du travail. Elle appelle des actions correctives dont l'efficacité a été rigoureusement évaluée et qui pourraient être bénéfiques pendant la crise mais aussi bien au-delà. Dans de nombreux pays, des actions sont nécessaires dans plusieurs domaines différents, tels que l'éducation, la formation, l'emploi et les politiques sociales pour veiller à ce que les jeunes gens soient bien qualifiés et prêts pour occuper un emploi lorsque leur pays sortira de la crise. Des représentants des jeunes pourraient être associés pour identifier les principaux défis et les différentes actions possibles. Deux objectifs complémentaires spécifiques (voir ci-dessous) ont été identifiés lors de l'examen de l'OCDE.

Veiller à ce que chacun, à la sortie du système d'enseignement, soit capable d'acquérir les compétences nécessaires sur le marché du travail

Un système d'enseignement qui aide les enfants et les jeunes issus de tous les milieux à réaliser pleinement leur potentiel est indispensable au maintien de la prospérité et à la réduction de l'exclusion professionnelle des jeunes. Il est évident dans de nombreux pays que le modèle consistant à travailler tout en étant à l'école prend une place plus importante et joue un rôle plus efficace dans la transition de l'école à l'emploi que le

schéma traditionnel *école d'abord, travail ensuite*. Tout d'abord, il faudrait avant tout empêcher les jeunes de décrocher de l'école. Ensuite, les jeunes qui sont sur le point de décrocher et ceux dont les résultats scolaires sont insuffisants devraient bénéficier d'une seconde chance grâce à l'alternance (voir par exemple le plan d'urgence de la France dans l'encadré 6) pour acquérir les compétences requises sur le marché du travail. Enfin, les étudiants devraient bénéficier d'incitations financières telles que des bourses au mérite s'ils cumulent études et travail afin de faciliter leur transition vers l'emploi et les aider à acquérir les compétences dont l'économie aura besoin dans un proche avenir.

Encadré 6. Favoriser l'apprentissage et les possibilités de cumuler études et travail et mettre en place des mesures d'emploi pour les jeunes défavorisés en France

Le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes annoncé en avril 2009 en France vise :

- i. à faciliter la transition entre le système scolaire et l'emploi par le soutien de l'embauche en contrat en alternance. Toute entreprise qui recrutera un jeune apprenti avant fin 2010 sera exonérée des charges sociales pour cette personne pendant une période d'un an. De plus, les petites entreprises (de moins de 50 employés) bénéficieront d'une aide directe supplémentaire de 1 800 EUR. Les pouvoirs publics vont également financer 170 000 nouveaux *contrats de professionnalisation* d'ici à la mi-2010, partant de 145 000 en 2008. Ce type de contrat prévoit l'alternance de stages en entreprise et d'une formation formelle. Pour inciter les entreprises à offrir ces contrats, le plan propose une aide directe unique, qui s'élève à 1 000 EUR pour chaque stagiaire âgé de moins de 26 ans. Si le stagiaire ne possède pas de qualification équivalant au baccalauréat (général, technologique ou professionnel), la subvention est doublée et passe à 2 000 EUR.
- ii. à inciter les entreprises à transformer les stages en contrats de travail permanent (*contrats à durée indéterminée*, ou CDI). Les entreprises qui procéderont à ce changement avant la fin du mois de septembre 2009 recevront de l'État 3 000 EUR par stagiaire.
- iii. à offrir des opportunités de formation et d'emploi supplémentaires aux jeunes les plus éloignés de l'emploi. Les jeunes sans qualification se verront offrir 50 000 parcours de formation qualifiants financés conjointement par le gouvernement et le service public de l'emploi pour les aider à acquérir une qualification. Le gouvernement prévoit également de subventionner pour ces jeunes 50 000 embauches supplémentaires dans le secteur marchand et 30 000 contrats supplémentaires dans la sphère publique. Cette dernière mesure porte sur la création d'*emplois passerelles*. Ces contrats subventionnés dans le secteur public au niveau local sont axés sur l'acquisition de compétences transférables qui pourront être utilement exploitées dans le secteur privé (par exemple, les compétences informatiques, les services liés à la petite enfance et la gestion de biens immobiliers).

L'expérience montre qu'en période de ralentissement de l'économie, les jeunes restent généralement à l'école ou entreprennent des études au lieu de chercher du travail¹⁰. Il faudrait que les initiatives des pouvoirs publics s'efforcent de capitaliser sur cette tendance. En Australie, par exemple, le retournement conjoncturel est considéré explicitement comme une occasion d'améliorer le niveau d'études tout en combattant le chômage (encadré 7). Davantage de jeunes devraient être encouragés à rester à l'école au-delà de l'âge de la scolarité obligatoire pour consolider leurs compétences et améliorer leurs perspectives d'emploi à long terme, lorsque l'économie reprendra. Se contenter d'imposer le relèvement de l'âge de scolarité obligatoire ne constitue pas un remède

10. Les enseignements tirés des précédentes récessions donnent à penser que les jeunes confrontés à un risque élevé de chômage reprennent généralement des études à temps plein (Bell et Blanchflower, 2009).

miracle, particulièrement pour les adolescents qui risquent d'abandonner l'école et qui ont des problèmes avec l'autorité et les contraintes.

Si tant est qu'elles s'accompagnent d'initiatives en faveur de la diversification des choix éducatifs, en particulier par le biais de l'apprentissage, et qu'elles mettent l'accent sur l'acquisition d'une qualification reconnue valorisée par les employeurs, et non sur une simple augmentation du temps passé en classe, les mesures destinées à encourager un prolongement de la scolarité ont montré qu'elles permettaient d'assurer efficacement aux jeunes qui quittent l'école un bagage minimum de compétences. L'extension de la durée de scolarisation pourrait se faire de différentes manières. Certains pays ont relevé l'âge de fin de scolarité. C'est le cas, par exemple, aux Pays-Bas, où depuis 2007 une loi impose aux jeunes de 18 ans qui ne sont pas titulaires d'un diplôme en deux ans du deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel de suivre un programme combinant travail et études. En Angleterre également, le projet de loi intitulé *Education and Skills Bill* prévoit de rendre obligatoire la scolarisation et la formation des jeunes jusqu'à l'âge de 18 ans ou jusqu'à l'obtention d'une qualification du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, selon ce qui intervient en premier. Les changements se mettront en place progressivement, les jeunes étant tenus de participer jusqu'à leurs 17 ans à compter de 2013 et jusqu'à leurs 18 ans à compter de 2015. En 2006, la province de l'Ontario au Canada a relevé l'âge de formation obligatoire de 16 à 18 ans et a prévu un éventail de mesures destinées à inciter les jeunes à poursuivre leur scolarité et à obtenir une qualification dans le cadre de sa *Student Success Strategy*.

Encadré 7. La crise : période propice pour améliorer le niveau d'études en Australie tout en combattant le chômage

Le nouvel axe de l'action publique en Australie s'appuie sur l'éducation et la formation pour éviter l'enlèvement des jeunes dans le chômage. Les États et les territoires sont convenus en avril 2009 d'avancer à 2015 au lieu de 2020 l'objectif de 90 % de jeunes de 25 ans titulaires de l'équivalent d'une qualification du niveau 3 de la CITE. Les pouvoirs publics se sont également engagés à revoir les conditions pour que les jeunes âgés de 15 à 20 ans reçoivent une allocation sociale en faisant de la participation à l'éducation et à la formation la condition préalable la plus importante pour pouvoir la recevoir. Les employeurs seront incités financièrement à recruter et garder de nouveaux apprentis et stagiaires, sous la forme d'une subvention si l'apprenti obtient son diplôme (*Securing Apprenticeships Wage*). Les apprentis et stagiaires qui ont perdu leur travail devraient bénéficier d'une aide pour poursuivre leur formation en leur permettant d'achever la composante hors entreprise de leur programme de formation auprès du SPE ou d'un prestataire privé. Ces incitations seront disponibles pendant une durée de deux ans jusqu'à fin décembre 2010. Les offres portant sur de nouveaux projets d'infrastructure financés par les pouvoirs publics seront privilégiées si elles affichent clairement une volonté d'employer des stagiaires et des apprentis. Des places supplémentaires de formation préprofessionnelle seront proposées aux jeunes demandeurs d'emploi vulnérables.

Un certain nombre de politiques pourraient être envisagées par les gouvernements pour renforcer les compétences des jeunes qui quittent l'école, notamment :

- *Tout mettre en œuvre pour éviter le décrochage scolaire.* Aucun jeune ne devrait quitter le système éducatif sans une qualification reconnue. Cela peut signifier que les jeunes quittent l'école à l'âge de 17 ou 18 ans voire 19 ans dans certains pays. Il serait important de veiller à ce que ceux qui abandonnent l'école bénéficient d'une attention particulière de la part des autorités de l'éducation afin de veiller à ce qu'ils ne perdent pas le contact ou renouent le contact avec la formation en préparant un diplôme du

deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou un équivalent, avec de préférence une composante de formation dans l'entreprise.

- *Promouvoir la possibilité de travailler tout en faisant des études.* Le fait d'avoir travaillé tout en faisant des études dans le cadre de contrats d'apprentissage, de stages et de jobs étudiants facilite l'entrée sur le marché du travail. L'enseignement scolaire et les formations académiques pourraient être professionnalisés par le recours à des stages obligatoires en entreprise. Dans le ralentissement économique actuel, il faudrait au moins que les gouvernements empêchent le nombre de places de ce type de diminuer.
- *Offrir à chaque jeune une « seconde chance à la qualification ».* Il faudrait créer un droit à la formation différée pour les jeunes gens sortis du système scolaire sans maîtriser les savoirs de base, sans qualification et/ou sans diplôme afin de corriger les inégalités héritées de l'école. Loin de corriger ces inégalités, la pratique dominante en matière de formation continue les creuse la plupart du temps dans les pays de l'OCDE. L'accès aux diplômes, et à l'ensemble des certifications professionnelles, par d'autres voies, notamment par la validation des acquis de l'expérience, doit être renforcé.

S'attaquer aux barrières à l'emploi des jeunes du côté de la demande

Le retournement conjoncturel peut aussi constituer une période propice pour revoir certaines institutions du marché du travail qui, en renforçant la segmentation, ont tendance à pénaliser les jeunes. L'un des défis consiste à réduire le coût associé à l'emploi de jeunes peu qualifiés. Près de la moitié des pays de l'OCDE dotés d'un salaire minimum légal (neuf sur 21) ont un salaire minimum plus faible en dessous d'un certain âge pour faciliter l'accès des jeunes peu qualifiés à l'emploi. D'autres ont réduit considérablement les cotisations sociales versées par les employeurs pour les travailleurs à faible salaire. Une autre solution consisterait à favoriser les contrats d'apprentissage pour les jeunes peu qualifiés, le salaire d'apprenti étant inférieur au salaire minimum en raison de l'engagement de formation que cela implique pour l'employeur.

Un autre défi est de faciliter la transition des jeunes d'un premier emploi à un contrat plus stable et plus rémunérateur. Dans les pays où la rigueur de la réglementation est très différente selon qu'il s'agit de contrats temporaires (ou d'autres emplois atypiques) ou de contrats permanents, de nombreux jeunes ont tendance à être cantonnés dans des emplois précaires qui ne leur offrent que peu de perspectives d'emploi à long terme. Si le fait de réduire les différences dans les dispositions associées à différents types de contrats peut avoir des effets positifs pour de nombreux travailleurs peu qualifiés et pour ceux qui connaissent des périodes de travail par intermittence, les jeunes en seront probablement les principaux bénéficiaires. Il faudrait un rééquilibrage de la protection de l'emploi de manière à promouvoir le passage progressif des jeunes (ainsi que d'autres travailleurs dont l'expérience professionnelle est limitée) de premiers emplois qui sont souvent atypiques à des emplois qui offrent plus de perspectives de carrière.

Un certain nombre de politiques pourraient être envisagées par les gouvernements pour mener à bien la réforme nécessaire à la suppression des obstacles du côté de la demande, notamment :

- *Encourager activement le parrainage des jeunes issus de l'immigration.* La mesure qui s'avère la plus rentable dans les pays de l'OCDE est le parrainage (OCDE, 2007e, 2008i). Le parrainage peut fournir aux jeunes issus de l'immigration des informations

sur les « règles du jeu » ainsi que sur les comportements à adopter lors des entretiens d'embauche et sur le lieu de travail, à même de rassurer les employeurs. Le parrainage, qui fait appel à des bénévoles qui connaissent bien le monde de l'entreprise ou de l'administration, devrait être largement étendu. Mais il convient aussi de lutter directement contre les comportements ouvertement discriminatoires.

- *Réduire le coût associé à l'emploi des jeunes peu qualifiés.* Une solution consisterait à mettre en place un sous-salaire minimum pour les jeunes dans les pays où le salaire minimum légal est relativement élevé et universel et où ce type de sous-salaire minimum n'existe pas. Une réduction des cotisations sociales versées par les employeurs pour les travailleurs à faible salaire pourrait aussi être envisagée, en tenant compte du fait qu'une telle réduction devra être financée par des recettes supérieures provenant d'autres sources. Une autre solution consisterait à proposer aux jeunes peu qualifiés des contrats d'apprentissage qui offrent un salaire inférieur au salaire minimum en raison de l'engagement de formation que ces contrats impliquent pour l'employeur.
- *Poursuivre les efforts pour réduire globalement la segmentation du marché du travail.* Réduire l'écart entre les réglementations des contrats temporaires et permanents pourrait contribuer à rendre plus fluide la transition des débutants, particulièrement les plus jeunes, de premiers emplois souvent de courte durée à des emplois plus stables qui offrent de réelles perspectives de carrière. Cette réduction de la segmentation du marché du travail devrait être accompagnée du développement de mesures actives pour l'emploi de manière à protéger les travailleurs plutôt que les emplois selon le paradigme de la « flexicurité ».

BIBLIOGRAPHIE

- Arulampalam, W. (2001), « Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment on Wages », *Economic Journal*, vol. 111, pp. 585-606.
- Bell, D.N.F. et D.G. Blanchflower (2009), « What Should Be Done about Rising Unemployment in the UK », IZA Discussion Paper, n° 4040, Bonn.
- Cockx, B. et M. Picchio (2009), « Are Short-Lived Jobs Stepping Stones to Long-Lasting Jobs? », IZA Discussion Paper, n° 4004, Bonn.
- Dahlberg, M., K. Johansson et E. Mörk (2009), « On Mandatory Activation of Welfare Recipients », IZA Discussion Paper, n° 3947, Bonn.
- Duell, N. (2008), « Pathways to Work: Current Practices and Future Needs for the Labour Market Integration of Young People. Case Study Germany », in Paparella, D. et L. Savino (dir. pub.), *YOUTH: Young People in Occupations and Unemployment: Thinking of their better integration in the labour market*, Rapport destiné à la Commission européenne.
- Ellwood, D.T. (1982), « Teenage Unemployment: Permanent Scars Temporary Blemishes », in Freeman R.B. et D. A. Wise (dir. pub.), *The Youth Labour Market problem: Its Nature, Causes and Consequences*, University of Chicago Press, pp. 349-390, Chicago.
- Garzell, M. (2009), « Unemployment and Subsequent Earnings for Swedish College Graduates: A Study of Scarring Effects », Working Paper n° 10, IFAU, Uppsala.
- Kuczera, M., S. Field, N. Hoffman et S. Wolter (2008), *Learning for Jobs. OECD Reviews of Vocational Education and Training. Sweden*, Editions de l'OCDE, Paris.
- Martin, J.P. et D. Grubb (2001), « What works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n° 2.
- Neumark, D. (2009), « Alternative Labor Market Policies to Increase Economic Self-sufficiency: Mandating higher Wages, Subsidizing Employment, and Increasing Productivity », Working Paper n° 14807, Cambridge.
- OCDE (2007a), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : Belgique*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : Spain*, Editions de l'OCDE, Paris
- OCDE (2007c), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : Slovak Republic*, Editions de l'OCDE, Paris
- OCDE (2007d), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : Korea*, Editions de l'OCDE, Paris

- OCDE (2007e), *Jobs for Immigrants/ Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, vol. 1, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : Netherlands*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : New Zealand*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : Canada*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008d), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : United Kingdom*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008e), *Regards sur l'éducation*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008f), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : Norway*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008g), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : Japan*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008h), *Etude économique de la Suède*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008i), *Les migrants et l'emploi (vol. 2): L'intégration sur le marché du travail en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Portugal*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : Australia*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Perspectives de l'emploi*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : France*, Editions de l'OCDE, Paris.
- Oreopoulos, P., T. von Wachter et A. Heisz (2008), « The Short and Long-Term Career Effects of Graduation in a Recession: Hysteresis and Heterogeneity in the Market for College Graduates », IZA Discussion Paper, n° 3578, Bonn.
- Quintini, G. et T. Manfredi (2009), « Going Separate Ways? School-to-work Transitions in the United States and Europe », OECD Social, Employment and Migration Working Paper n° 90, Editions de l'OCDE, Paris, www.oecd.org/els/workingpapers.

**Réunion de l'OCDE au niveau ministériel
sur l'emploi et le travail**

Faire face à la crise de l'emploi

**Les réponses des politiques sociales
et de l'emploi**