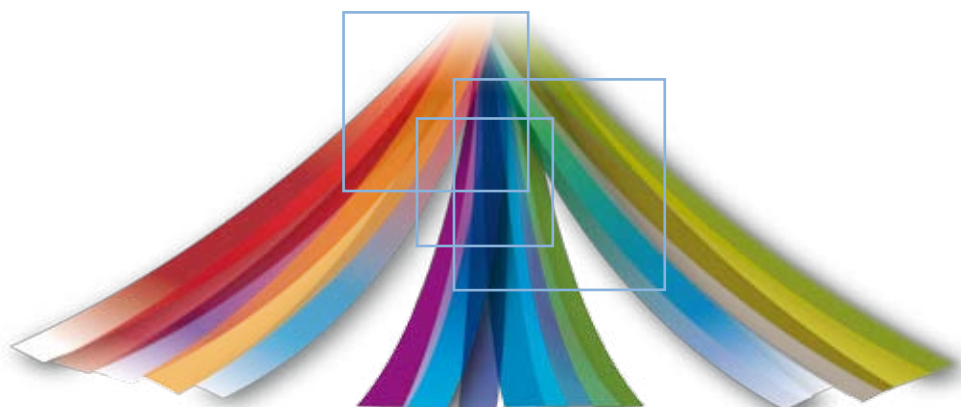


NOTES DE SYNTHÈSE DU PACTE MONDIAL POUR L'EMPLOI



Organisation
internationale
du Travail



OPTIONS POLITIQUES POUR SOUTENIR LES JEUNES TRAVAILLEURS PENDANT LA REPRISE ECONOMIQUE

1. Résumé

La crise mondiale de l'emploi a durement frappé les jeunes. Sur les 211 millions de chômeurs estimés dans le monde en 2009, près de 40% - soit environ 81 millions - avaient entre 15 et 24 ans. Dans de nombreux pays, le paysage morose du chômage est encore assombri par le grand nombre de jeunes occupant des emplois de faible qualité et mal rémunérés, par le biais d'arrangements intermittents et précaires, notamment dans l'économie informelle. De nombreux jeunes sont pauvres ou sous-employés : quelque 152 millions de jeunes, soit 28% de tous les jeunes travailleurs du monde, travaillent mais vivent dans des foyers gagnant moins que l'équivalent de 1,25 dollar par jour. L'emploi et le sous-emploi des jeunes résultent d'opportunités manquées en termes de croissance et de développement économiques.

Le Pacte mondial pour l'emploi, adopté par la Conférence internationale du Travail de 2009, met en évidence la vulnérabilité des jeunes sur le marché du travail et exhorte à l'action pour soutenir la jeunesse en danger. Pendant la crise de l'emploi, de nombreux gouvernements ont pris des mesures pour soutenir l'emploi des jeunes à travers une combinaison d'incitations visant à créer de nouveaux emplois, à promouvoir les services de l'emploi, à développer les compétences, à soutenir les revenus, les travaux publics et les services à la collectivité ainsi que l'entrepreneuriat. La présente note de synthèse met en lumière un certain nombre d'enseignements tirés d'initiatives mises en œuvre au cours des crises passées. Ceux-ci pourraient être pris en considération par les gouvernements, de concert avec les partenaires sociaux, afin de concevoir des interventions visant à promouvoir le travail décent pour les jeunes pendant la reprise économique.

2. Description des enjeux politiques

L'emploi des jeunes est particulièrement sensible au cycle économique. Les jeunes sont généralement les premiers à perdre leur emploi en temps de récession économique et les derniers à en retrouver un lorsque la reprise s'amorce. L'expérience des crises passées montre que les jeunes mettent davantage de temps à retirer les bénéfices de la reprise économique et de la croissance de l'emploi les jeunes défavorisés, et encore plus. En outre, les jeunes qui ont connu des pénuries durant la crise vont postuler pour des emplois avec des millions de nouveaux entrants sur le marché du travail au cours des prochaines années. La pres-

sion grandissante sur le marché du travail peut entraîner un mécontentement social. La section ci-après souligne les défis politiques relatifs à la fois à la quantité et à la qualité de l'emploi des jeunes.

Pendant la crise, le chômage des jeunes a augmenté à un rythme plus rapide que celui du chômage en général. Aujourd'hui, les jeunes sont entre deux et trois fois plus susceptibles de devenir chômeurs que les adultes. Rien qu'en 2009, 6,7 millions de jeunes sont venus gonfler les rangs des chômeurs. Si on place ce chiffre en perspective,

La série des notes de synthèse du Pacte mondial pour l'emploi est destinée à informer les lecteurs de la pertinence des domaines techniques d'action de l'OIT pour faire face aux récessions économiques et participer à une reprise économique durable. Chaque note invite le lecteur à prendre contact avec l'OIT pour des informations et un soutien complémentaires.

D'autres notes sont disponibles à l'adresse <http://www.ilo.org/jobspact>



au cours des dix années précédant la crise actuelle (1997 à 2007), le nombre de jeunes chômeurs avait augmenté en moyenne de 191 000 par an. Le taux de chômage des jeunes a atteint un taux mondial de 13,0% en 2009, par rapport à 11,9% deux ans auparavant. Au cours de la même période, le taux de chômage des adultes a augmenté de 4,2 à 4,9%. Les taux de chômage des jeunes ont augmenté dans toutes les régions, notamment dans les économies développées et en Europe de l'est (cf. Tableau 1). Par ailleurs, la crise a découragé de nombreux jeunes à rechercher un

emploi. La diminution du taux de chômage est un défi de plus en plus ardu pour les responsables politiques qui veulent réduire le nombre de jeunes travailleurs découragés, moins attachés au marché du travail que les chômeurs. Dans l'UE, environ 3,9 millions de jeunes inactifs étaient désireux de prendre un emploi fin 2009 – bien qu'ils aient perdu espoir et ne soient pas actifs dans leur recherche d'emploi. Ce chiffre vient s'ajouter aux 5,2 millions de jeunes chômeurs, (EUROSTAT, 2010).

Tableau 1 : Indicateurs clés du marché du travail des jeunes, 2007 et 2009 (pour cent)

Région	Taux de participation de la main-d'œuvre		Ratio emploi-population		Taux de chômage	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009
MONDE	51.1	51.0	45.0	44.2	11.9	13.0
Pays industrialisés et Union européenne	50.7	50.3	44.5	41.4	12.2	17.7
Europe centrale et du Sud-est (hors UE) et CEI	41.5	41.6	34.2	33.0	17.6	20.8
Asie de l'Est	58.9	59.2	54.3	54.0	7.8	8.9
Asie du Sud-est et Pacifique	52.0	51.6	44.3	44.0	14.8	14.7
Asie du Sud	46.8	46.6	42.6	41.8	10.3	10.3
Amérique latine et Caraïbes	53.0	52.3	45.5	43.9	14.1	16.1
Moyen Orient	36.5	36.4	28.1	27.9	23.0	23.4
Afrique du Nord	37.2	38.0	28.5	29.0	23.3	23.7
Afrique sub-saharienne	57.5	57.5	50.6	50.6	11.9	11.9

Source : BIT, modèles économétriques de tendances, avril 2010; Tendances mondiales de l'emploi des jeunes, août 2010

Les défis politiques sont également liés au nombre croissant de jeunes travailleurs occupés par le biais d'arrangements intermittents et précaires dans les pays industrialisés, ainsi qu'à la large part de jeunes travailleurs pauvres et de jeunes gens travaillant dans l'économie informelle dans les pays en développement. Fin 2009, le taux de jeunes travailleurs occupés dans des emplois précaires au sein de l'Union européenne était quatre fois plus élevé que celui des travailleurs adultes (40,8 et 10,3% respectivement). En Amérique latine, le pourcentage de jeunes travailleurs employés

dans l'économie informelle dans les zones urbaines a augmenté de 5,4% entre mi-2007 et mi-2009, pour atteindre 51,3%, alors qu'un autre quart de jeunes travailleurs était employé sur une base informelle par des entreprises actives dans l'économie formelle (OIT 2009). Il est possible que la hausse prévue du nombre global de travailleurs pauvres (OIT 2010a) touche davantage les jeunes travailleurs, particulièrement en Afrique sub-saharienne, en Asie et dans le Pacifique, compte tenu de leur surreprésentation dans les emplois faiblement rémunérés.



3. Options politiques pour relever ces défis

Stimuler la demande et placer l'emploi au centre des politiques macroéconomiques sont les conditions préalables à la création d'emplois pour tout le monde, y compris les jeunes, car l'emploi des jeunes est lié à l'emploi en général. Les options politiques visant à atteindre des niveaux élevés d'emploi et de qualité du travail serviront également à améliorer les perspectives de travail décent pour la main-d'œuvre jeune. Du côté de la demande, les politiques sectorielles axées sur les investissements à forte intensité de main-d'œuvre, combinées au développement des ressources humaines et à la formation, pourraient accroître la demande globale et améliorer l'employabilité des jeunes. De même, les politiques visant à améliorer l'accès aux financements et aux marchés pour les petites et moyennes entreprises pourraient accroître la demande en main-d'œuvre dans l'économie formelle. Du côté de l'offre, des jeunes éduqués et formés possédant des compétences et des expériences de travail peuvent contribuer à prévenir le chômage et à améliorer la qualité des emplois. Le lien avec l'expérience de travail est un ingrédient essentiel pour vaincre la réticence à recruter des jeunes inexpérimentés. Les stratégies de relance de l'emploi devraient être accompagnées de politiques visant à fournir un socle social pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale chez les jeunes, rétablir les inégalités entre les sexes et promouvoir une main-d'œuvre jeune saine et productive.

Les enseignements tirés des crises précédentes suggèrent un certain nombre d'options politiques pour appréhender les aspects spécifiques de l'emploi des jeunes pendant la reprise. Ces options doivent viser à accroître les opportunités sur le marché du travail et à accélérer le délai de redressement des taux d'emploi chez les jeunes. Par exemple, les réductions temporaires d'une part des coûts non salariaux de la main-d'œuvre peut constituer une incitation pour les employeurs à recruter des jeunes pendant la reprise. Ces mesures fonctionnent mieux si elles ciblent les jeunes travailleurs les plus défavorisés ou les zones géographiques dans lesquelles le chômage et l'emploi informel sont particulièrement présents. Des politiques de marché du travail actives qui concilient l'offre et la demande peuvent atténuer les lacunes du marché du travail et en matière d'éducation et promouvoir l'efficacité et l'équité sur le marché de l'emploi. Par exemple, une assistance dans la planification et la recherche d'un emploi, habituellement offerte par les agences pour l'emploi, peut aider à trouver un emploi. Des programmes de formation peuvent accroître l'employabilité des jeunes défavorisés, particulièrement en combinant enseignement et expérience. Les mesures encourageant le travail indépendant et la création d'entreprise par le biais de crédits de lancement et de micro-financements peuvent s'avérer efficaces si elles sont complétées par une formation professionnelle et des servi-

Encadré 1 Mesures de promotion de l'emploi des jeunes adoptées pendant la dernière crises

Alors que la stimulation de la demande est un facteur fondamental pour la création d'emplois, plusieurs mesures axées sur l'emploi des jeunes ont été adoptées pour amortir les incidences négatives de la crise.

Des aides à l'emploi (p.ex. contribution au paiement des salaires, exonérations des cotisations de sécurité sociale, réductions d'impôts) lors de l'embauchement de jeunes ou des primes ad hoc destinées à transformer des contrats temporaires en contrats permanents ont été introduites pour soutenir la demande en jeunes travailleurs. Des incitations visant à promouvoir l'entrepreneuriat des jeunes – formation et accès à des services financiers et non financiers – ont été mises en place pour créer des emplois. Certains gouvernements ont augmenté les programmes de financement en offrant des emplois d'été payés, alors que d'autres ont encouragé l'emploi des jeunes par le biais de programmes de travaux publics de grande envergure et de programmes de services aux collectivités afin d'améliorer les infrastructures et l'environnement ainsi que pour fournir un soutien au revenu. Des ressources supplémentaires ont été affectées aux services d'emploi publics afin d'aider à la recherche d'emplois et à d'autres services de marché du travail. Durant la récession, de nombreux pays ont parrainé des programmes de développement des compétences -y compris des compétences dans des emplois émergents (p.ex. emplois verts) afin d'améliorer l'employabilité des jeunes défavorisés. Les employeurs ont été encouragés à proposer des apprentissages et d'autres programmes d'expérience professionnelle par le biais de bonus et autres incitations. Des prestations de chômage et d'assistance sociale (bourses et autres transferts conditionnels en espèces) ont été accordées pour protéger le revenu des jeunes ou pour les aider à rester scolarisés.

Source : www.ilo.org/youth

ces non-financiers. Dans les pays en développement, des apprentissages informels préparent les jeunes qui veulent se mettre à leur compte.

Pendant la dernière crise, différents pays ont introduit une ou plusieurs de ces mesures pour promouvoir l'emploi des jeunes (cf. encadré 1 ci-dessus).



Bien que les évaluations de ces mesures ne soient pas encore disponibles, les conclusions des évaluations passées présentent des résultats mitigés en termes d'impact et de rapport coût/efficacité de ces programmes. Toutefois, la

plupart d'entre eux convergent sur les principaux avantages et inconvénients de mesures intégrées à des programmes d'emploi des jeunes (cf. encadré 2 ci-après).

Encadré 2 programmes d'emplois pour les jeunes : avantages et inconvénients

Plusieurs études de programmes d'emplois pour les jeunes ont révélé que certains d'entre eux réussissent alors que d'autres ne parviennent pas à augmenter les chances des participants à trouver un emploi. Certaines caractéristiques de ces programmes sont résumées ci-après.

Type de programme	Avantages	Inconvénients	Exemples de programmes concluants
Formation au marché du travail	Fonctionne mieux avec de larges compétences professionnelles et une employabilité qui répondent à la demande et qui intègrent une expérience de travail ainsi que des services à l'emploi.	Peut produire des solutions temporaires plutôt que durables et, si elle est mal ciblée, peut profiter à ceux qui s'en sortent déjà mieux que les autres. La formation seule peut se révéler insuffisante pour augmenter les perspectives d'emploi.	PLANFOR (Brésil) Programmes «Jóvenes» (plusieurs pays en Amérique latine) et Employability Improvement Programme (Canada).
Services de l'emploi (recherche, orientation de carrière et information sur le marché du travail)	Peuvent aider les jeunes à faire des choix réalistes et à faire correspondre leurs aspirations avec des possibilités d'emploi et de formation ; améliorent l'information sur les perspectives de travail ainsi que l'efficacité et la pertinence des initiatives.	Peuvent créer des attentes irréalistes si elles ne sont pas liées aux besoins du marché et ne couvrent souvent que les zones urbaines de l'économie formelle.	New Deal for Young People (UK) and Active Labour Market Programme (Finlande).
Travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre et services à la collectivité	Aide les jeunes à entrer en contact avec le marché du travail tout en améliorant les infrastructures physiques et sociales ainsi que l'environnement – en particulier s'ils sont combiné avec des stratégies de développement sectorielles – et améliore l'employabilité, si combiné avec de la formation.	Faible capacité d'intégration au marché du travail. Les jeunes travailleurs peuvent être pris dans un engrenage de programmes de travaux publics souvent discriminatoires entre hommes et femmes. Pertes d'emplois pour les entreprises du secteur privé.	American Conservation and Youth Service Corps (USA) et Programme temporaire en faveur de l'emploi (Bulgarie)



Type de programme	Avantages	Inconvénients	Exemples de programmes concluants
Aides à l'emploi	Peuvent créer de l'emploi si elles sont ciblées sur les besoins spécifiques (p. ex. pour compenser une productivité et une formation initialement faibles) et sur des groupes de jeunes défavorisés.	Lourdes pertes et effets de substitution (si non ciblées); l'emploi risque de durer uniquement tant que dure l'aide.	Plan pour l'emploi (Belgique). Programme de subventions salariales (République tchèque) et Programme de travaux d'intervention (Pologne).
Promotion de l'entrepreneuriat	Peut créer un fort potentiel d'emplois et répondre aux attentes des jeunes (p. ex. en matière de flexibilité, d'indépendance); plus efficace si combiné avec des services financiers et autres, notamment de mentorat.	Peut induire un déplacement d'effets et présenter un taux d'échec élevé qui limite sa capacité à créer des emplois durables. Ces programmes sont souvent difficiles pour les jeunes défavorisés en raison de leur manque de réseaux, d'expérience, de savoir-faire et de supports.	Programme d'auto-entreprise (Bulgarie), Formation à la création d'entreprises pour les jeunes (Pérou) et Jeunes créateurs de micro-entreprises (Pérou).

Source : Adapté de Rosas G., Rossignotti G., "Starting the new millennium right: Decent employment for young people", *Revue international du Travail*, vol. 144 (2005), No 2 Genève et de Betcherman et al., *A review of interventions to support young workers: Findings of the youth employment inventory*, Banque mondiale, Washington D.C., 2007.

4. Conclusions et recommandations

Même en période de haute conjoncture, les jeunes ont du mal à prendre pied sur le marché du travail. Bien qu'elle fasse partie intégrante de la situation de l'emploi au sens large, la crise de l'emploi des jeunes revêt des aspects spécifiques. La crise mondiale de l'emploi a exacerbé les difficultés que rencontrent les jeunes à accéder au marché du travail et au travail décent. A moins que des options politiques ne soient mises en place pour soutenir à la fois la quantité et la qualité des emplois jeunes, les bénéfices de la reprise économique pourraient être retardés pour les jeunes travailleurs. Bien entendu, seules des mesures agissant sur l'offre seraient vaines sans un accroissement de la demande effective.

Il n'existe ni solutions normalisées, ni solutions à l'échelon individuel. Les réponses politiques au défi de l'emploi des jeunes dépendent de la nature et de la gravité de la crise dans le pays concerné. Les gouvernements et les partenaires sociaux sont les mieux placés pour identifier les options politiques valables au niveau du pays, à même d'améliorer les

résultats de l'emploi des jeunes une fois que l'économie est sur la voie de la reprise. Les options politiques doivent faire partie intégrante d'un cadre stratégique visant à promouvoir la reprise de l'économie et de l'emploi – tel est le message important à l'attention des responsables politiques à travers le monde. L'Agenda mondial pour l'emploi peut fournir un cadre propice pour traiter la question du chômage des jeunes en période de reprise économique.

En outre, les jeunes ont différentes expériences et inconvénients et leurs besoins dépendent de caractéristiques individuelles (p. ex. âge, sexe, origine nationale, contexte socio-économique, niveaux d'éducation et de formation). La crise a également accru le risque d'exclusion sociale des jeunes défavorisés. Ce point nécessite que l'on coordonne les politiques de reprise économique avec des programmes ciblés, à même de surmonter les handicaps spécifiques de nombreux jeunes en matière d'emploi.



Les principales caractéristiques des programmes d'emploi pour les jeunes qui ont été plus efficaces que d'autres peuvent être résumées comme suit :

- leur formulation et leur mise en œuvre au premier stade de l'absence de travail (chômage, découragement ou inactivité) sont moins onéreuses, augmentent l'attachement au marché du travail et ont davantage de chances d'améliorer l'emploi des jeunes.
- une conception qui réponde aux exigences du marché du travail améliore les opportunités d'emploi des participants. Une information sur le marché du travail et des groupes de contrôle sont essentiels pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation des initiatives.
- un ciblage approprié des programmes et leur adaptation aux besoins individuels et aux faiblesses du marché ont produit de meilleurs résultats. Un ciblage générique basé sur l'âge peut profiter aux moins mal lotis.
- Des catalogues complets de services combinant différentes composantes ayant trait à la fois à la demande de main-d'œuvre (p.ex. incitations fiscales, entrepreneuriat) et à l'offre (p.ex. formation, orientation de carrières et aide à la recherche d'emploi) peuvent se révéler plus efficaces que des mesures isolées.
- Le lien avec l'expérience de travail et l'implication du secteur privé (p.ex. par des formations internes, des stages pratiques) augmente les opportunités d'emploi, notamment si les programmes placent les participants dans des entreprises privées.
- L'implication des partenaires sociaux contribue à l'efficacité des programmes et aide à connecter la jeunesse avec le monde travail.

5. Lectures et ressources complémentaires

- Organisation Internationale du Travail. 2010b. *G20 Meeting of Labour and Employment Ministers : Country briefs and statistical update*, Communication du Directeur général au Sommet de Pittsburgh. (BIT, Genève).
- Organisation Internationale du Travail. 2010a. *Tendances mondiales de l'emploi*, (BIT, Genève).
- Organisation Internationale du Travail. 2009b. *Panorama laboral 2009 : América Latina y el Caribe*, (BIT, Lima)
- Organisation Internationale du Travail. 2009a. *Protecting people, promoting jobs: A survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis*, BIT, Genève.
- Organisation Internationale du Travail. *Résolution concernant l'emploi des jeunes*, Conférence internationale du Travail, 93^e session, Genève, 2005.
- O'Higgins, N. A paraître. *The Impact of the economic and financial crisis on youth employment : European Union, Canada and the United States*, (BIT, Genève).
- Scarpetta S., Sonnet, A., Manfredi, T : *Rising youth unemployment during the crisis : How to prevent negative long-term consequences on a generation?* OCDE, document de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations No 106 2010, (OCDE, Paris, avr. 2010)
- Adapté de Rosas G., Rossignotti G., *“Starting the new millennium right: Decent employment for young people”*, Revue internationale du travail, vol. 144 (2005), No. 2 Genève et Betcherman et al., *A review of interventions to support young workers: Findings of the youth employment inventory*, Banque mondiale, Washington D.C., 2007.