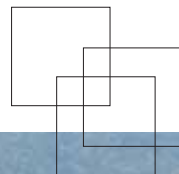




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

**UN GUIDE POUR LA CONCEPTION DE
PROGRAMMES PUBLICS D'EMPLOI NOVATEURS**



Note d'orientation n° 6-1
**Introduire l'emploi
des jeunes dans les PPE**

Remerciements

Le présent guide – *Vers le droit au travail: Un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs* – a été élaboré par le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO). Il est complété par un cours mis au point avec l'aide du Centre international de formation de l'OIT (CIF-OIT) pour un public composé de décideurs politiques et de partenaires sociaux, de planificateurs et de fonctionnaires de niveau élevé ou moyen des différents ministères nationaux et agences et programmes de développement concernés.

La rédaction du guide et la conception du cours ont été dirigés par Mito Tsukamoto, spécialiste principale du Programme HIMO. Le contenu du cours est principalement l'œuvre de Maikel Lieuw-Kie-Song et Kate Philip, consultants internationaux. Valter Nebuloni, Chef du Programme des politiques de l'emploi et du développement des compétences (EPSD) du CIF-OIT, s'est occupé de la structure du cours et des méthodes d'apprentissage. Mito Tsukamoto et Marc van Imschoot, lui aussi spécialiste principal du Programme HIMO ont examiné le matériel. Thierry Troude s'est chargé de la traduction depuis l'original anglais, et Jean Majeres a relu et corrigé le guide traduit.

L'OIT voudrait également remercier les principaux auteurs des notes d'orientation: Steven Miller de la *New School* de New York, États-Unis d'Amérique (emploi des jeunes et zones urbaines), Rania Antonopoulos du *Levy Economics Institute of Bard College*, New York, États-Unis d'Amérique (questions de genre), Radhika Lal du Centre international de politique pour une croissance inclusive du PNUD (systèmes de paiement) et Pinaki Chakraborty du *National Institute on Public Finance and Policy*, Inde, pour leurs contributions initiales à certains modules.

Les premières notes d'orientation ont également été relues par Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, Maria Teresa Gutierrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otake, Susana Puerto Gonzalez, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem et Edmundo Werna.

Enfin, l'OIT remercie tous ceux qui ont participé à l'atelier de validation de mai 2010 pour leurs précieux commentaires qui ont permis d'affiner le contenu et la structure du cours.

Vers le droit au travail

UN GUIDE POUR LA CONCEPTION DE PROGRAMMES PUBLICS D'EMPLOI NOVATEURS



Note d'orientation n° 6-1

Introduire l'emploi des jeunes dans les PPE

Copyright © Organisation internationale du Travail 2013

Première édition 2013

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Vers le droit au travail : un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs

ISBN: 978-92-2-226771-2 (print)

978-92-2-226772-9 (web pdf)

Données de catalogage avant publication du BIT

Vers le droit au travail : un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs / Bureau international du Travail, Secteur de l'emploi. - Genève: BIT, 2013

ISBN 9789222267712 ; 9789222267729 (web pdf)

International Labour Office; Employment Sector

travaux publics / création d'emploi / emploi des jeunes / emplois verts / droit au travail / élaboration de projet

04.03.7

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns

Conception et impression par le Centre international de formation de l'OIT, Turin – Italie

Note d'orientation n° 6-1

Introduire l'emploi des jeunes dans les PPE



Objectif

La présente note a pour objet d'aider les responsables de l'élaboration des politiques et les praticiens à créer des emplois décents pour les jeunes, en suivant des approches ciblées et en intégrant des aspects concernant l'emploi des jeunes dans les programmes publics d'emploi¹.

Introduction

La présente note commence par exposer certaines tendances mondiales et régionales de l'emploi des jeunes, ainsi que leurs implications au niveau des politiques. Celles-ci dépendent en grande partie de plusieurs facteurs clés.

- Combien de jeunes, et combien de jeunes au chômage, y a-t-il par rapport à la population en âge de travailler, et par rapport au nombre de chômeurs global? Quelles sont les tendances et différences régionales concernant ces indicateurs mondiaux?
- Quelles sont les attentes des jeunes concernant le marché du travail?
- Quel est le niveau de segmentation des jeunes demandeurs d'emploi et de ceux qui travaillent dans l'économie informelle par rapport à leur niveau d'éducation et au caractère formel ou informel de l'emploi?

Les politiques et programmes relatifs à l'emploi des jeunes devront être conçus pour différentes catégories de jeunes, c'est-à-dire en fonction de leur niveau d'éducation, de la question de savoir s'ils travaillent ou s'attendent à travailler dans l'économie formelle ou dans l'économie informelle, ou de la question de savoir si les jeunes forment un élément majeur ou mineur du marché du travail global. À la base de la présente note, on trouve deux données factuelles globales, qui peuvent sembler contradictoires, mais qui correspondent à la réalité de l'emploi des jeunes:

1. nous sommes en présence de la génération de jeunes dont le niveau d'instruction est le plus élevé jamais atteint; et
2. la majorité des jeunes dans le monde travaillent dans l'économie informelle.

¹ M. Lieuw-Kie-Song ; K. Philip ; M. Tsukamoto ; M. Van Imschoot. *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes (IPEP)*, Document de travail de l'Emploi n° 69 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).



La difficulté, en ce qui concerne les politiques de l'emploi pour les jeunes est de fournir une réponse valable aux attentes élevées qu'ils nourrissent (au lieu d'essayer, comme c'est souvent le cas, d'abaisser ces attentes pour qu'elles se conforment aux "réalités" du marché du travail), tout en élaborant des politiques réalistes et opérationnelles dans un contexte de niveaux élevés de chômage des jeunes, en particulier de sous-emploi et d'emplois précaires dans l'économie informelle.

En général, les jeunes forment un segment majeur de la population totale, sauf dans les pays industrialisés où la cohorte des jeunes est petite et en diminution. Du point de vue des politiques, la présence d'une importante cohorte des jeunes est souvent considérée comme un "problème", notamment en raison de la nécessité de trouver des emplois pour les jeunes et des dangers que représentent les jeunes chômeurs pour la sécurité de la société. Cependant, il ne faut pas considérer systématiquement qu'une population de jeunes importante constitue un problème: une génération de jeunes employés dans des conditions productives peut être un facteur positif de développement et d'innovation. De même, on ne peut pas juger que les pays industrialisés ont un avantage s'ils ont une petite cohorte des jeunes. Le fait d'avoir une génération de jeunes employés dans des conditions productives contribuera à la bonne santé du régime des pensions de retraite et de la sécurité sociale pour les générations plus âgées.

Comme les jeunes sont considérés comme un "groupe cible", on suppose souvent que les politiques qui favorisent leur emploi sont nécessairement des politiques ciblées. Cependant, la section suivante de la note examine comment promouvoir l'emploi des jeunes au moyen de stratégies ciblées et de stratégies non ciblées. Par ailleurs, la présente section étudie la façon dont l'emploi des jeunes peut être intégré au mieux non seulement dans les programmes publics d'emploi, mais aussi dans les régimes de garantie de l'emploi (RGE).

Les stratégies d'investissement à haute intensité de main d'œuvre constituent un élément clé de la plupart des programmes publics d'emploi. Les stratégies visant à promouvoir l'emploi des jeunes dans le cadre des PPE nécessitent une situation initiale saine ainsi qu'un système pour le suivi des effets des investissements en infrastructures sur l'emploi des jeunes. La présente section propose donc différentes méthodes pour évaluer et suivre l'emploi des jeunes.

La section suivante de la note d'orientation porte sur différentes mesures concrètes qu'il est possible de prendre pour promouvoir l'emploi des jeunes ainsi que sur la meilleure manière d'impliquer des jeunes en tant qu'acteurs, promoteurs et responsables politiques pour soutenir l'emploi des jeunes.

Enfin, la note examine et conteste les opinions courantes sur l'emploi des jeunes, qui sont généralement orientées vers le développement de l'entrepreneuriat et la formation, et la préparation des jeunes à l'entrée sur le marché du travail (principalement par des programmes de formation). Certes, l'importance de l'entrepreneuriat et de la formation chez les jeunes n'est pas remise en question, mais la dimension manquante proposée dans la note est celle de la création d'emplois.

Nature et dimensions de l'emploi des jeunes

Différences au plan des indicateurs de la population des jeunes dans les pays à des niveaux de développement différents

D'un point de vue purement statistique, les Nations Unies définissent les jeunes comme ceux qui relèvent de la catégorie des personnes âgées de 15 à 24 ans. Cependant, du point de vue des politiques et de celui des programmes, qui est l'optique principale de la présente note d'orientation, les jeunes, selon les coutumes locales et les définitions nationales, peuvent inclure des personnes allant jusqu'à l'âge de 35 ans (encadré 1). En fait, les jeunes prolongent de plus en plus leurs études et retardent leur entrée sur le marché du travail, ce qui a pour double résultat que: a) cette génération de jeunes est la plus éduquée qu'il y ait jamais eu; et b) la participation des jeunes au marché du travail est en baisse. S'agissant de la définition des jeunes, de l'éducation et de la participation à la main-d'œuvre, l'OIT fait valoir ce qui suit:

De plus en plus de jeunes vont à l'école et y restent plus longtemps. Beaucoup d'entre eux restent ainsi scolarisés pendant toute la tranche d'âge de 15 à 24 ans, ce qui entraîne une baisse des taux d'activité de

Encadré 1. Sujet à débattre

Comment définir les jeunes du point de vue des politiques?

Étant donné que les jeunes restent en dehors du marché du travail pendant de plus longues périodes, principalement parce qu'ils prolongent leurs études, l'OIT fait valoir que: "[s]'il s'agit pour les chercheurs et les décideurs politiques d'évaluer l'intégration des jeunes sur les marchés du travail, cette situation plaide fortement pour faire passer la définition standard de la jeunesse, aujourd'hui fixée de 15 à 24 ans, à 15 à 29 ans." En revanche, le Programme de l'OIT pour l'emploi des jeunes a fait valoir ceci:

L'âge qui est l'objet de nos travaux n'est pas une question purement statistique. Si les jeunes sont caractérisés et entravés par un niveau de qualifications inférieur à celui des adultes, et si cela découle du fait qu'ils ont une expérience professionnelle minimale ou qu'ils n'en ont pas du tout, alors les programmes publics d'emploi ciblés pourraient être explicitement axés sur eux. Partant, sauf à ce qu'il y ait des troubles civils provoquant un élargissement de la part de la population dépourvue de qualifications et d'expérience, la définition des jeunes dans le contexte des programmes doit être aussi restrictive que possible.

Comment les "jeunes" sont-ils définis dans votre pays? Seriez-vous en faveur d'une définition expansive ou restrictive des jeunes, et quelles sont les implications de votre choix au niveau des politiques?

Source: Organisation internationale du Travail (OIT). 2008. *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes* (Genève).

Tableau 1. Part des jeunes dans la population en âge de travailler

	1997	2006	2007
MONDE	25.8	24.9	24.7
Économies développées & Union européenne	16.8	15.7	15.5
Europe centrale et du Sud-est (hors UE) & CEI	22.0	22.2	21.9
Asie du Sud	30.6	29.6	29.5
Asie du Sud-est & Pacifique	29.8	26.9	26.5
Asie de l'Est	22.6	21.0	20.8
Amérique latine & Caraïbes	29.3	26.2	25.8
Moyen-Orient	34.4	33.3	32.7
Afrique du Nord	33.1	31.0	30.5
Afrique subsaharienne	35.7	36.1	36.1

Source: Organisation internationale du Travail (OIT). 2008. *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes* (Genève).

ce groupe d'âge et une hausse des taux d'inactivité. Le fait que les taux d'activité des personnes appartenant au groupe d'âge suivant des 25-29 ans demeurent inchangés avec le temps vient étayer l'argument selon lequel le déclin des taux d'activité est principalement une conséquence indirecte de durées de scolarisation plus longues, c'est-à-dire l'ajournement de l'entrée dans la population active au-delà des années qui définissent la "jeunesse". Alors que, il y a quelques générations à peine, il était courant qu'une personne entre dans la population active entre 15 et 24 ans, aujourd'hui de nombreuses personnes ne sautent le pas que vers l'âge de 25 ans ou plus. S'il s'agit pour les chercheurs et les décideurs politiques d'évaluer l'intégration des jeunes sur les marchés du travail, cette situation plaide fortement pour faire passer la définition standard de la jeunesse, aujourd'hui fixée de 15 à 24 ans, à 15 à 29 ans.²

Du point de vue des politiques, il importe aussi d'analyser la taille de la cohorte des jeunes dans la population en âge de travailler totale. Bien que la part des jeunes dans la population en âge de travailler soit en baisse dans toutes les régions du monde sauf en Afrique subsaharienne et en Europe centrale et du Sud-est (États qui ne font pas partie de l'Union européenne (UE)) ainsi que dans la Communauté des États indépendants (CEI), le nombre absolu des jeunes dans la population en âge de travailler est bien plus élevé dans les régions les moins développées du monde comme le montre le tableau ci-après.

² Organisation internationale du Travail: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes* (Genève, 2008).

Les régions qui présentent une “poussée” des jeunes supérieure à la moyenne dans la démographie globale de la population en âge de travailler sont: l'Afrique subsaharienne (36,1 pour cent), le Moyen-Orient (32,7 pour cent), l'Afrique du Nord (30,5 pour cent), l'Asie du Sud (29,5 pour cent), l'Asie du Sud-est et le Pacifique (26,5 pour cent) et l'Amérique latine et les Caraïbes (25,8 pour cent).

Selon l'OIT³, les jeunes représentent 40,2 pour cent du total des chômeurs dans le monde, alors qu'ils ne constituent que 24,7 pour cent de la population en âge de travailler totale (âgée de 15 ans et plus). Le rapport plus récent sur les tendances mondiales de l'emploi 2010 (voir l'encadré 2) fait valoir que:

...à l'instar des femmes, les jeunes sont souvent en situation défavorisée sur les marchés du travail. Avant la crise économique, les jeunes étaient déjà en moyenne 2,8 fois plus susceptibles d'être au chômage que les adultes au niveau mondial, et ce ratio a peu changé en 2009. Selon les estimations actuelles, le taux de chômage mondial des jeunes a augmenté de 1,3 point de pourcentage, passant de 12,1 pour cent en 2008 à 13,4 pour cent en 2009 (avec un intervalle de confiance – IC – entre 12,7 et 14 pour cent), contre une augmentation de 0,7 point de pourcentage pour les travailleurs adultes (de 4,3 pour cent à 5 pour cent, avec un IC entre 4,7 et 5,2 pour cent). Le nombre de jeunes au chômage a augmenté de 8,5 millions entre 2008 et

Encadré 2. Rapport de l'OIT sur les tendances mondiales de l'emploi des jeunes, 2010

Selon le rapport, les taux d'activité des jeunes suivaient une tendance baissière sur le long terme dans beaucoup de pays avant la crise, et celle-ci a renforcé cette tendance dans certains pays. Au niveau mondial, le taux d'activité des jeunes a baissé de 3,4 points de pourcentage entre 1999 et 2009, et toutes les régions ont connu une baisse des taux. L'évolution au niveau mondial est déterminée dans une large mesure par les baisses importantes en Asie de l'Est au cours des dix dernières années, où le taux d'activité des jeunes a baissé de 9,3 points de pourcentage, et en Asie du Sud-est et dans le Pacifique, où il a baissé de 5,3 points de pourcentage. C'est seulement au Moyen-Orient et en Afrique subsaharienne que les taux sont restés bas, à 0,5 et 0,2 point de pourcentage, respectivement.

Si l'on examine les années les plus récentes, les taux d'activité des jeunes ont affiché des baisses relativement importantes, en comparaison des années précédentes, dans les économies développées et l'Union européenne (moins 0,4 point de pourcentage), ce qui souligne les effets psychologiques négatifs de la crise sur la participation des jeunes à la main-d'œuvre. Cependant, dans toutes les autres régions, les taux d'activité soit ont peu évolué entre 2008 et 2009, soit ont augmenté, ce qui donne à penser que le besoin de participer aux marchés du travail et de soutenir le revenu familial est important dans une bonne partie des pays en développement.

³ Ibid.

2009, soit la plus forte augmentation d'une année à l'autre sur au moins dix ans, et de plus de 10 millions depuis 2007.⁴

Au niveau régional, comme pour le taux de chômage sur tous les groupes d'âge, les poussées les plus fortes des taux de chômage des jeunes entre 2008 et 2009 se sont produites dans les économies développées et dans l'Union européenne, qui a affiché une hausse de 4,6 points de pourcentage, en Europe centrale et du Sud-est (hors UE) et dans la CEI, de 4,5 points de pourcentage, et en Amérique latine et dans les Caraïbes, de 2,2 points de pourcentage. Bien que les hausses aient été beaucoup plus faibles au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, ces deux régions continuent d'afficher les taux de chômage des jeunes les plus élevés en valeur absolue.

Participation des jeunes au marché du travail

Au niveau mondial, les taux d'activité des jeunes ont baissé sur les dix dernières années, avec une diminution soudaine en raison de la crise économique actuelle. Cela s'explique, d'une part, par le fait que les jeunes prolongent leurs études et retardent donc leur arrivée sur le marché du travail (comme on l'a vu plus haut) et, d'autre part, par l'"effet des travailleurs découragés", c'est-à-dire que la crise actuelle décourage les jeunes de chercher activement du travail. Cependant, la crise actuelle, en particulier dans les régions les moins développées du monde, a un impact compensateur sur le taux d'activité des jeunes, c'est-à-dire qu'ils sont forcés de revenir sur le marché du travail (l'effet des "travailleurs ajoutés") pour soutenir les foyers confrontés à la crise économique.

Dans beaucoup de pays en développement, le chômage apparent des jeunes est faible, non pas parce qu'ils ont des emplois décents, mais plutôt parce qu'ils ne peuvent pas se permettre le luxe d'être au chômage. Comme la plupart des pays en développement n'ont pas de régime de protection sociale financé par l'État, beaucoup de jeunes n'ont pas d'autre choix que de gagner un revenu de survie dans l'économie informelle. Par conséquent, il ne faut pas nécessairement considérer les taux de chômage relativement bas dans les pays en développement comme un signe de bonne santé économique. En fait, moins de jeunes apparaissent dans les statistiques du chômage que dans les pays industrialisés en raison des niveaux d'emploi élevés dans l'économie informelle. Dans le monde entier, les jeunes sont mieux éduqués que jamais auparavant, mais il n'en demeure pas moins que la plupart d'entre eux travaillent dans l'économie informelle. C'est pourquoi les politiques de l'emploi qui ciblent les jeunes devraient généralement se concentrer sur deux groupes:

1. les jeunes ayant suivi des études poussées qui aspirent à trouver un emploi décent dans l'économie formelle; et

⁴ OIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes* (Genève, 2010).

2. ceux qui travaillent pour un bas salaire et dans des conditions médiocres dans l'économie informelle.

Ces catégories devraient être prises en considération en ne perdant pas de vue le niveau d'instruction global des jeunes dans le pays en question, et en évaluant l'importance et la nature de l'emploi dans l'économie informelle.

Méthodes ciblées ou méthodes non ciblées pour promouvoir l'emploi des jeunes?

La plupart des programmes publics d'emploi donnent lieu à une forme quelconque de ciblage ou d'auto-ciblage. Cependant, le ciblage ne doit pas être confondu avec le rationnement qui est aussi une caractéristique des programmes de garantie de l'emploi et des programmes publics d'emploi.⁵ Se fondant sur un examen international des régimes de garantie de l'emploi, Devereux et Solomon⁶ ont tiré les enseignements suivants du ciblage:

Les programmes d'emploi ont un certain nombre de caractéristiques concernant l'**auto-ciblage**, notamment le travail requis, le niveau de rémunération et le mode de paiement. Cependant, adapter chacune de ces caractéristiques pour atteindre les objectifs du ciblage est une tâche délicate. Si la charge de travail est trop lourde, on exclut les femmes et les personnes dont la capacité de travail est limitée. Si l'on fixe le taux de rémunération trop bas, on décourage ceux qui ne sont pas pauvres, mais on diminue aussi l'impact du programme sur la pauvreté et cela peut être jugé contraire à l'éthique, voire illégal si le taux est inférieur au salaire minimum légal. Payer les travailleurs en denrées alimentaires au lieu de les rémunérer en espèces est souvent critiqué comme une preuve de condescendance, et dans certains cas, cela dissuade les hommes de s'inscrire. D'autres types de mécanismes de ciblage peuvent aussi être appliqués, y compris le ciblage **fondé sur des indicateurs** (fixer des quotas pour des catégories comme les femmes, les foyers dont le chef est une femme, ou ceux qui ne possèdent pas de terres) et l'**examen des moyens** (cibler les membres les plus pauvres de la communauté). Bien que le ciblage fondé sur des indicateurs soit facile à mettre en œuvre, la plupart des indicateurs ne sont pas robustes (ils n'identifient pas précisément ceux qui sont le plus dans le besoin – les foyers dont le chef est une femme ne sont pas tous pauvres) et ils ne sont pas non plus complets (beaucoup de foyers dont le chef est un homme peuvent être plus pauvres que certains foyers dont le chef est une femme). L'examen des moyens est très difficile à mettre en œuvre car les responsables des programmes n'ont pas les informations

⁵ Fournir un emploi à une seule personne par foyer, ou fournir des "possibilités de travail" pour un maximum de 100 jours par an constituent des formes de rationnement de l'emploi dans le cadre d'un PEP.

⁶ S. Devereux et C. Solomon: *Employment creation programmes: The international experience* (Genève, Organisation internationale du Travail, 2006).



nécessaires sur les revenus et les biens des foyers. Une solution pour faire face à cette asymétrie de l'information consiste à faire participer les communautés au processus de sélection, par exemple en adoptant le **ciblage des collectivités locales**. Mis à part ces considérations techniques, toutes les méthodes sont susceptibles d'être manipulées à des fins politiques.⁷

Les programmes d'emploi des jeunes donnent lieu à un ciblage "fondé sur des indicateurs". Bien que Devereux et Solomon considèrent ce type de ciblage comme "facile à mettre en œuvre", dans le cas du ciblage des jeunes, il comporte des coûts administratifs (vérifier l'âge et l'identité) et éventuellement des coûts politiques (création de conflits intergénérationnels et de ressentiment chez les travailleurs plus âgés qui sont au chômage). Par conséquent, les responsables de l'élaboration des politiques devraient évaluer soigneusement les raisons et les justifications du ciblage au regard des coûts et des retombées négatives inévitables liés au ciblage. Dans les pays où la cohorte de la population des jeunes est importante, même sans s'efforcer spécifiquement de cibler uniquement les jeunes – et d'exclure les groupes plus âgés – il est en fait plus rentable de créer des emplois pour les jeunes à l'aide de méthodes non ciblées. Si les travaux sont sélectionnés pour attirer principalement les jeunes, et conçus selon une méthode d'"auto-ciblage", l'impact final sur les jeunes pourrait être positif sans qu'il soit nécessaire de supporter les coûts administratifs que comporte le ciblage. La principale justification du ciblage dans le cadre d'un PPE est que les ressources sont limitées et, par conséquent, les autorités publiques ne peuvent pas se permettre de fournir un emploi à un groupe de la population plus important. Comme le manque d'expérience professionnelle et de formation est considéré comme le principal obstacle à l'entrée sur le marché du travail, se concentrer sur les jeunes peu qualifiés n'ayant que peu ou pas du tout d'expérience du marché du travail semblerait être la principale raison de mettre en place un ciblage restrictif pour ces catégories de jeunes.

⁷ Ibid.

La plupart des programmes publics d'emploi ne fournissent pas une garantie universelle d'emploi à tous ceux qui sont disposés et aptes à travailler à un salaire minimum fixé. L'avantage des véritables RGE, c'est qu'ils ont une couverture universelle, et non pas ciblée. Ainsi, ils évitent de stigmatiser les bénéficiaires (par exemple, en les étiquetant comme les "plus pauvres parmi les pauvres") et ils créent une large base politique pour le programme. Bien entendu, une telle couverture universelle n'exclut pas la possibilité de l'auto-ciblage lorsque les types de travail et les niveaux de rémunération prévus dans le programme sont conçus pour attirer uniquement les jeunes à faible revenu et peu qualifiés. Il convient d'en tenir compte lorsqu'on conçoit des programmes d'emploi pour les jeunes et qu'on décide si les bénéficiaires devraient être uniquement des jeunes, ou bien si les jeunes devraient être intégrés dans des initiatives plus générales en matière d'emploi.



Mettre en place des systèmes pour surveiller l'emploi des jeunes et ventiler les données par âge

Tout programme d'emploi pour les jeunes devrait comporter des systèmes pour déterminer, surveiller et évaluer le nombre de jeunes qui bénéficient réellement de possibilités d'emploi. Les méthodes pour y arriver varieront en fonction du type d'emploi fourni. Comme la plupart des PPE axés sur les jeunes concernent des travaux publics, la construction ou la maintenance d'infrastructures, quelques suggestions sont présentées au sujet de ce type d'emploi. Si ce sont les pouvoirs publics qui embauchent les travailleurs, il est possible de mettre en place des rôles d'appel ou d'autres systèmes de recueil direct de données, y compris des cartes d'identité précisant l'âge des travailleurs. Si les travaux sont entrepris en faisant appel à de petits entrepreneurs, il peut être plus difficile d'imposer de telles prescriptions concernant le recueil direct de données détaillées. Habituellement, les entrepreneurs sont rémunérés en fonction du travail physique exécuté et de l'infrastructure construite, selon ce qui est indiqué dans les devis descriptifs, et non pas en fonction du nombre et des catégories de travailleurs recrutés. Bien que cela ne soit pas courant, il est possible d'envisager d'introduire des quotas de jeunes dans les documents des appels d'offres. Cependant, plus on inscrit d'exigences extérieures dans la documentation des appels d'offres, et plus la sélection des offres sera compliquée. Les entrepreneurs pourront faire valoir que ces prescriptions additionnelles font obstacle à leur tâche principale, qui est de produire des infrastructures de bonne qualité.

Que l'on introduise des quotas de jeunes dans les spécifications des marchés ou non, il faut mettre en place des systèmes de suivi pour recueillir des données sur la participation des jeunes. Le recueil systématique de données sur le lieu de travail est possible, mais implique des coûts supplémentaires, la création de systèmes et la formation du personnel, autant d'éléments qu'il faut prévoir au budget des PPE qui visent à procurer des avantages ciblés aux jeunes. Dans les cas où il est fait appel à des



entrepreneurs privés pour exécuter les travaux, il serait préférable que l'administration centrale du programme d'emploi pour les jeunes réalise des enquêtes par sondage sur les sites des travaux en interrogeant les entrepreneurs, le personnel d'encadrement et les travailleurs afin de déterminer le nombre de jeunes qui participent effectivement. C'est une solution pratique qu'il est possible d'utiliser au lieu d'imposer des prescriptions contraignantes concernant le recueil des données aux petits entrepreneurs qui peuvent avoir besoin d'une formation et d'un renforcement des capacités simplement pour fournir des infrastructures et/ou des services de bonne qualité tout en procurant des emplois décents.

Il convient de mentionner un dernier point au sujet des systèmes de suivi et d'évaluation (S&E), à savoir leur potentiel comme source de création d'emplois pour les jeunes instruits. Recueillir des données de suivi et procéder à des enquêtes par sondage concernant les sites de travail et les services sociaux peut être une activité à haute intensité de main-d'œuvre qui favorise la transparence et nécessite une main-d'œuvre éduquée.

Comment promouvoir et accroître l'emploi des jeunes dans les programmes publics d'emploi

On peut envisager de nombreuses méthodes différentes concernant les programmes d'emploi pour les jeunes, mais la présente note se limite à une méthode qui vise à intégrer l'emploi des jeunes dans les programmes et institutions d'investissement et de fourniture de services existants, au lieu de créer de nouveaux programmes indépendants ciblant exclusivement les jeunes. Par ailleurs, elle préconise le recours à des mécanismes de création d'emplois pour les jeunes en les faisant activement participer aux politiques et processus en la matière, voire à en prendre l'initiative.

Il existe un certain nombre de façons concrètes d'intégrer les jeunes aux PPE.

- Le moment choisi et la durée. Le chômage des jeunes peut être structurel ou dû à une crise, ou les deux. Il est souvent provoqué par les crises car durant les périodes de fléchissement de l'économie, de même que durant les catastrophes naturelles et les crises politiques, les jeunes sont habituellement les premiers à être licenciés et les derniers à être embauchés. En pareils cas, il est urgent, au plan social et au plan politique, de mettre en place des PPE temporaires ciblant les jeunes. Si ceux-ci sont bien conçus et efficaces par rapport aux coûts, et qu'ils produisent les résultats souhaités, alors il est possible de tirer parti de cette expérience pour mettre en place un programme de garantie de l'emploi plus permanent. Le chômage des jeunes est aussi habituellement structurel car les jeunes dans le monde entier sont presque trois fois plus susceptibles d'être au chômage que les adultes. La nature permanente et structurelle du chômage des jeunes appelle à établir un mécanisme permanent en matière de création d'emplois, pour compléter les mesures qui visent à dynamiser la formation,



© CIFOIT/Gio Palazzo

l'entrepreneuriat et le travail indépendant. C'est pourquoi un RGE permanent s'adressant surtout aux jeunes est généralement justifié.

- **Fixation des salaires.** Les pouvoirs publics ont souvent essayé de fixer une rémunération “spéciale jeunes”, à un taux plus bas assorti de prestations inférieures. Même si l'intention est d'aider les jeunes à accéder au marché du travail, ces mesures sont souvent rejetées par les jeunes et les syndicats car elles établissent un double standard et entraînent une croissance de l'informalité sur les marchés du travail. Généralement, les forfaits salariaux ne devraient pas être utilisés comme moyen de cibler les jeunes, mais plutôt d'autres formes d'aide, par exemple les services de conseil et les liens spéciaux avec les agences de l'emploi.
- **Flexibilité du marché du travail.** La question plus générale de la flexibilité des lois et règlements du travail, notamment la facilité d'embauche et de licenciement, a conduit à un vif débat politique entre l'OIT et la Banque mondiale. À la suite de ces échanges, la Banque mondiale a modifié son indice “Embauche des travailleurs” dans le cadre de son initiative “Doing Business”⁸.
- **Adapter le développement d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre aux besoins des jeunes.** Le travail manuel n'est pas attirant pour la plupart des jeunes, surtout ceux qui ont suivi des études poussées. Cependant, les travaux à haute intensité de main-d'œuvre peuvent fournir un large éventail de postes et de tâches attrayants pour

⁸ Pour de plus amples renseignements sur l'ensemble de la question de savoir si la flexibilité du marché du travail est une bonne ou une mauvaise chose pour l'emploi (des jeunes), voir J. Berg et S. Cazes: *The doing business indicators: Measurement issues and political implications*, Document n° 7 de la série Analyse économique et marchés du travail (Genève, Organisation internationale du Travail, 2006) ainsi que le site web de l'initiative Doing Business de la Banque mondiale: <http://www.doingbusiness.org/>.



les jeunes dont le bagage scolaire et les aspirations professionnelles sont divers. Il importe donc de ne pas cataloguer les travaux à haute intensité de main-d'œuvre parmi les activités peu qualifiées. Par exemple, beaucoup de jeunes peuvent être attirés par la possibilité de créer leur propre entreprise de main-d'œuvre contractante, en mettant en place et en gérant des systèmes de suivi et d'évaluation informatisés et en exerçant diverses fonctions de surveillance sur les sites de travail. D'autres jeunes n'ayant pas fait d'études supérieures pourraient être attirés par le revenu prévisible procuré par le travail manuel, surtout s'il est assorti d'une formation et de possibilités de promotion.

- Non seulement les catégories d'emploi prévues dans le cadre d'un PPE devraient être adaptées aux besoins des jeunes, mais aussi les types de travaux. Une "évaluation des jeunes" ou un "audit des jeunes" devrait être réalisé durant la phase de la conception pour déterminer les catégories de travail où les jeunes ont plus de chances d'être embauchés comme travailleurs, mais aussi où ils sont susceptibles d'être les bénéficiaires essentiels. Par exemple, si les jeunes sont souvent obligés de travailler dans le cadre familial ou comme personnes soignantes non rémunérées, cette catégorie de travail peut être transformée en emploi rémunéré dans le cadre d'un PPE. De même, s'ils travaillent dans la collecte des déchets, il est possible d'offrir un soutien pour améliorer leurs conditions de travail et leur rémunération par l'intermédiaire d'associations professionnelles, de coopératives ou en développant l'entrepreneuriat dans ce domaine.
- Insérer des données sur l'âge et le sexe dans les évaluations de l'impact des programmes d'investissement sur l'emploi. Tout programme d'emploi pour les jeunes, que ce soit dans le domaine du développement des infrastructures ou dans celui des services sociaux, devrait être évalué principalement au regard du nombre d'emplois qui seront créés. Ces évaluations devraient être ventilées par âge et par sexe, et faire l'objet d'un suivi.
- Les jeunes peuvent recevoir un soutien pour établir leur propre entreprise de main-d'œuvre contractante. La structure d'appui devrait être mise en place avant que les jeunes soient "livrés à eux-mêmes" pour répondre aux appels d'offres et exécuter des travaux. Elle devrait comprendre une formation aussi bien théorique que sur site pour aider les jeunes à établir des offres qui soient compétitives et qui permettent aussi aux entreprises d'investir et de croître. L'assistance devrait également faciliter l'accès des jeunes aux marchés publics en leur fournissant des services de conseils et en établissant des réglementations des marchés qui ne les pénalisent pas (par exemple, des prescriptions concernant la sélection préalable, les années d'expérience et les équipements).
- Il est possible de faire participer les jeunes à divers formes de développement de l'entrepreneuriat et des coopératives, surtout si une formation et des marchés fiables sont garantis durant la phase initiale. Les activités à haute intensité de main-d'œuvre peuvent porter sur l'entretien

d'infrastructures, par exemple le nettoyage des rues ou l'entretien des parcs et des espaces verts, la collecte des ordures et le recyclage des déchets.

- Les limites des services sociaux publics rémunérés peuvent être reculées selon des modalités qui bénéficient aux jeunes en tant qu'ils font partie de la main-d'œuvre et en tant que bénéficiaires de ces services. Par exemple, ils peuvent travailler comme assistants d'enseignement, assistants-bibliothécaires, tuteurs et personnes soignantes pour les personnes âgées, les handicapés et ceux qui vivent avec le VIH/sida. Toutes ces activités peuvent fournir un appui très utile aux services publics qui sont débordés.
- Les jeunes peuvent aussi participer à l'élaboration des politiques de l'emploi si l'on fait en sorte que les organisations qui les représentent soient incluses dans diverses organisations s'occupant de l'emploi aux niveaux national et local (par exemple, les commissions nationales de l'emploi, les syndicats et les organisations d'employeurs).
- Il y a beaucoup d'organisations qui font la promotion de l'entrepreneuriat pour les jeunes aux niveaux international, national et local. Il convient d'établir des contacts avec ces organisations pour contribuer à placer les PPE davantage à l'écoute des besoins et des aspirations des jeunes et pour renforcer les liens entre le secteur public et le secteur privé en ce qui concerne l'emploi des jeunes.
- Les associations de jeunes peuvent être des instruments très efficaces pour faire campagne en faveur des politiques qui encouragent la création d'emplois et le plein emploi.
- Les organisations internationales qui s'occupent de développement et qui interviennent comme bailleurs de fonds sont particulièrement réceptives et favorables aux programmes visant à encourager le développement et l'emploi des jeunes. Il peut être très efficace d'amener les jeunes à dialoguer directement avec ces organisations pour développer et obtenir des fonds pour les programmes d'emploi qui les visent directement.

Conclusion: Une garantie d'emploi pour les jeunes?

Généralement, les stratégies pour l'emploi des jeunes sont axées sur l'entrepreneuriat ou la formation des jeunes. Si ces deux approches sont incontestablement d'importants éléments d'une stratégie globale pour l'emploi des jeunes, la présente note d'orientation examine essentiellement comment les politiques de création directe d'emplois publics peuvent être utilisées au mieux pour créer des emplois pour les jeunes. Le point faible des deux premières stratégies, c'est qu'elles essaient d'aider les jeunes à se préparer à l'entrée sur le marché du travail, ou à créer leurs propres emplois, mais ni l'une ni l'autre ne leur procurent un emploi ou une expérience professionnelle.

Les observations formulées par Randall Wray⁹ au sujet de la façon dont Hyman Minsky aborde la création d'emplois et la formation sont particulièrement pertinentes pour les jeunes qui, bien qu'ils aient investi énormément de temps et de ressources dans leurs études et leur formation, ont en définitive plus de deux fois plus de chances d'être au chômage que d'autres groupes sur le marché du travail:

Hyman Minsky a toujours fait valoir qu'une politique publique qui favorise l'éducation et la formation par rapport à la création d'emplois mettait "la charrue avant les bœufs" et avait peu de chances de réussir. Premièrement, il en fait porter la responsabilité aux chômeurs, ce qui peut être démoralisant et peut sanctionner les idées répandues dans le grand public au sujet des caractéristiques indésirables censées être endémiques dans la population défavorisée. Cela revient à dire aux pauvres qu'ils doivent modifier leurs traits distinctifs – y compris leur comportement – pour mériter de travailler. Cependant, ceux qui n'ont pas d'emploi ne considèrent peut-être pas ces changements comme souhaitables, ou même possibles. Deuxièmement, il faudra peut-être beaucoup de temps pour constater des résultats; la période de "gestation" pour produire un travailleur est au moins de 16 ans pour les nations en développement. ... Par ailleurs, une économie dynamique est toujours en train de laisser de vieilles compétences derrière elle pour en exiger de nouvelles. À tout moment, il y aura en permanence une population relativement importante d'individus dont les compétences et la formation ne seront pas adaptées, même si beaucoup sont capables de sortir du lot en temps voulu. Troisièmement, comme on l'a mentionné, le danger, c'est que ceux qui se seront reconvertis soient confrontés à une pénurie d'emplois, de sorte que, dans le meilleur des cas, ils déplaceront simplement des travailleurs auparavant employés qui viendront grossir les rangs des chômeurs. ... il faut offrir des emplois correspondant aux travailleurs tels qu'ils sont, sans considération de leurs qualifications, de leur formation ou de leurs caractéristiques personnelles.

En intégrant des jeunes qui souvent n'ont jamais fait partie de la main-d'œuvre auparavant, des RGE bien conçus peuvent améliorer leur "employabilité" et/ou faciliter leur réinsertion dans le secteur privé, ce qui laisse supposer que dans beaucoup de cas, le secteur privé préfère embaucher des individus qui ont déjà une expérience de travail ou qui travaillent¹⁰. Les régimes de garantie de l'emploi peuvent aussi compléter certains des programmes visant à reconvertir les travailleurs et les maintenir dans d'autres secteurs en contribuant à stabiliser la demande et les revenus locaux.

⁹ L. Randall Wray: *The employer of last resort programme: Could it work for developing countries?* Documents de la série Analyse économique et marchés du travail (Genève, Organisation internationale du Travail, 2007) Peut être consulté à: <http://www.ilo.org/public/english/employment/download/elm/elm07-5.pdf> [21 mai 2010].

¹⁰ "L'amélioration de ces caractéristiques serait la seconde étape – une bonne partie de la formation nécessaire se déroulant sur le tas. Les chômeurs ont besoin d'emplois, et non simplement de la promesse d'un emploi pour ceux qui réussissent à se réformer." (Randall Wray, 2007).

Pour en savoir plus

-  Berg, J.; Cazes, S. 2006. *The doing business indicators: Measurement issues and political implications*, Document n° 7 de la série Analyse économique et marchés du travail (Genève, Organisation internationale du Travail).
-  Chambers, R.; Lake, A. 2002. *Youth business international: Bridging the gap between unemployment and self-employment for disadvantaged youth* (Genève, Organisation internationale du Travail, Programme focal sur les connaissances, les compétences et l'employabilité).
-  Devereux, S.; Solomon, C. 2006. *Employment creation programmes: The international experience* (Genève, Organisation internationale du Travail).
-  Dichter, D. 1978. *Mobilizing youth and students for reforestation and land reclamation* (Genève, Organisation internationale du Travail).
-  Llisterri, J.J. et coll. 2006. *Youth entrepreneurship an opportunity or a necessity: A first exploration of household and new enterprise surveys in Latin America* (Washington, DC, Banque interaméricaine de développement).
-  Miller, S. et coll. 2010. *Employment guarantee programmes: A response to economic crises, working poverty and unemployment in developing countries*, Document d'information n° 3 sur la réduction de la pauvreté (New York, NY, Programme des Nations Unies pour le développement).
-  Nations Unies. 2005. *Global analysis and evaluation of national action plans on youth employment*, Rapport du Secrétaire général, Assemblée générale des Nations Unies, 60 session, New York, A/60/133, 19 juillet (New York, NY).
-  O'Higgins, N. 1997. *The challenge of youth unemployment: Action programme on youth unemployment* (Genève, Organisation internationale du Travail).
-  Organisation internationale du Travail (OIT). 1999. *Les jeunes au travail: Promouvoir la croissance de l'emploi*, Rapport du symposium interrégional sur les stratégies à adopter pour lutter contre la marginalisation et le chômage des jeunes, Genève, 13–14 décembre.
-  _____. 2008. *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes* (Genève).
-  _____. 2010. *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes* (Genève).
-  Randall Wray, L. 2007. *The employer of last resort programme: Could it work for developing countries?* Peut être consulté à: <http://www.ilo.org/public/english/employment/download/elm/elm07-5.pdf> [21 mai 2010].

Liste de points à vérifier

1. Différents profils de qualifications	☒
Qualifié (études supérieures ou formation professionnelle) Semi-qualifié (études secondaires et possible formation courte) Non qualifié (illettré ou études primaires) a. Scolarité achevée b. Scolarité non achevée et/ou illettré En fonction du profil de travail, les PPE ont la possibilité d'inclure des jeunes non qualifiés et des jeunes qualifiés	
2. Profil du groupe cible	
À l'école ou en formation Au chômage Sous-employés Employés, mais dans la pauvreté au travail Jeunes découragés NEET (ni dans l'emploi, au chômage, à l'école ou en formation)	
Cohorte d'âge - 15-17 ans - 18-20 ans - 21-24 ans Femmes/hommes/avec ou sans enfants En conflit avec la loi VIH/sida Handicapés Migrants	
3. Décision concernant le moment choisi	
Quand (moment choisi pour l'intervention) Durée de l'intervention Travail à la pièce ou au temps	
4. Activités identifiées pour les jeunes dans les PPE	
Développement d'infrastructures Travaux publics dans les zones rurales et urbaines Maintenance de travaux publics	
Travaux environnementaux Assainissement des sols Gestion de bassin hydrographique Nettoyage de rivières, de lieux publics Recyclage Infrastructurels: systèmes d'irrigation	
Services aux communautés (ces types d'activités pourraient attirer les jeunes qualifiés) Développement de la petite enfance Soins à domicile pour les malades, les handicapés et les personnes âgées Sécurité de la communauté Loisirs des jeunes; encadrement sportif Soutien scolaire Soutien aux centres de soins	

Sécurité alimentaire	
À des fins d'intérêt général	
Participation des jeunes à la prise de décisions et à la fixation des priorités dans les PPE	
Participation des jeunes à la conception des PPE	
Participation des jeunes à la fixation des priorités des activités	
5. Les jeunes dans les PPE – Quelles conditions ?	
Fixation des salaires (salaire minimum, le cas échéant ou autre / salaires du marché pour les travailleurs non qualifiés)	
Protection sociale (quel niveau ? – couverture progressive)	
Droits d'association	
Temps de travail (adapté à la cohorte d'âge) hebdomadaire	
Congés (annuel, de maternité) et autres dispositions (ou services de soutien pour accroître la participation, par ex. crèches, subventions au transport)	
Santé et sécurité: fourniture d'équipements de protection	
6. Stratégies de ciblage	
Ciblage fondé sur des indicateurs (identification peut-être facile, mais risque de provoquer des conflits intergénérationnels avec les autres chômeurs)	
L'auto-ciblage suppose un programme conçu avec certaines activités pour attirer une population spécifique, à savoir les pauvres, les personnes vulnérables, les jeunes	
Le ciblage géographique s'appuie sur le lieu pour sélectionner les bénéficiaires	
Un ciblage complet conjugue différents types de ciblage comme l'auto-sélection et les méthodes géographiques pour mieux approcher la population voulue	
7. Stratégies de gradation	
Formation des compétences (techniques et non techniques, théorique et/ou sur le tas)	
Subventions salariales	
Formation à l'entrepreneuriat et accès à la finance	
8. Mise en œuvre, externalisation et gestion	
Par les pouvoirs publics : si oui, gérées à ce niveau	
Partenariats public-privé pour l'exécution des programmes	
Utilisation d'organismes à but non lucratif	





ISBN: 978-92-2-226771-2

