
Conférence internationale du Travail, 101^e session, 2012

Rapport V

La crise de l'emploi des jeunes: Il est temps d'agir

Cinquième question à l'ordre du jour

Bureau international du Travail Genève

ISBN 978-92-2-224499-7 (imprimé)
ISBN 978-92-2-224500-0 (pdf Web)
ISSN 0251-3218

Première édition 2012

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.

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 du Bureau international du Travail peuvent être obtenues 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 e-mail: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction.....	1
Une crise de l'emploi des jeunes d'une ampleur sans précédent.....	1
L'OIT et l'emploi des jeunes	4
Résolution adoptée à la session de 2005 de la Conférence:	
Appel à une action globale	5
Relever le nouveau défi mondial: Il est temps d'agir	6
Structure et contenu du rapport	7
Chapitre 1. La crise de l'emploi des jeunes: Tendances, caractéristiques et nouveaux défis à relever	9
1.1. Tendances de la population des jeunes	9
1.1.1. Diversité du défi démographique	9
1.1.2. Convertir en opportunité le défi que représente l'accroissement de la population de jeunes	11
1.2. Tendances du marché du travail pour les jeunes.....	12
1.2.1. Diminution de la participation au marché du travail.....	12
1.2.2. Le chômage des jeunes atteint des niveaux sans précédent	13
1.2.3. Baisse de la qualité des emplois auxquels ont accès les jeunes: Pauvreté au travail, bas salaires et informalité	16
1.2.4. Nouveaux défis à relever pour assurer la transition des jeunes vers un travail décent	21
1.3. Accroissement de la polarisation et aggravation des inconvénients subis par les jeunes.....	25
1.4. Perspectives d'avenir	30
Chapitre 2. Des politiques de travail décent pour les jeunes: Les problèmes de fond et les leçons tirées de l'expérience.....	33
2.1. L'emploi des jeunes: Une question de plus en plus prioritaire dans les programmes politiques nationaux	34
2.2. Stratégies de croissance, politiques macroéconomiques et emploi des jeunes	38
2.2.1. Repenser les cadres macroéconomiques favorables à l'emploi	41
2.3. Education et formation.....	49
2.3.1. L'éducation de base: Le double problème de l'accès et de la qualité ...	50
2.3.2. Donner une deuxième chance	54
2.3.3. Formation supérieure et chômage des diplômés	54
2.3.4. Renforcer le lien entre les systèmes d'éducation et de formation et le monde du travail	56

2.3.5.	Réformes de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels (EFTP)	58
2.3.6.	Programmes d'apprentissage, de stages et de formation en cours d'emploi et contrats de formation	59
2.4.	Politiques et institutions du marché du travail	63
2.4.1.	Politiques actives du marché du travail	63
2.4.2.	Services de l'emploi	65
2.4.3.	Subventions salariales, salaires minima et emploi des jeunes	67
2.4.4.	Contrats de travail, protection et passage des jeunes à la vie active ...	69
2.4.5.	Transition vers le secteur formel	71
2.4.6.	Les leçons de l'expérience	72
2.5.	Encourager l'entrepreneuriat et le travail indépendant chez les jeunes	76
2.5.1.	Efficacité des programmes ciblant les jeunes entrepreneurs.....	79
2.6.	Assurer l'emploi des jeunes avec les coopératives	82
2.7.	Programmes d'investissements et d'emplois publics (PEP).....	83
2.8.	Normes internationales du travail et emploi des jeunes	87
2.9.	Protection sociale pour les jeunes travailleurs	90
2.9.1.	Allocations de chômage: Couverture des jeunes chômeurs ayant déjà une expérience professionnelle	91
2.9.2.	Allocations de chômage: Corrélation avec les politiques actives du marché du travail.....	92
2.9.3.	Couverture sociale des jeunes pour les risques autres que le chômage.....	93
2.10.	Participation des jeunes, dialogue social et négociation collective	96
2.10.1.	Les jeunes et la négociation collective	98
2.11.	Cohérence, coordination et évaluation des politiques	103
2.11.1.	Suivi et évaluation	104
Chapitre 3.	Soutien du BIT à l'emploi des jeunes et aux partenariats mondiaux.....	107
3.1.	La stratégie de soutien du BIT.....	107
3.2.	Partenariats mondiaux en faveur de l'emploi des jeunes	114
3.2.1.	La Déclaration du Millénaire, les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et le système des Nations Unies.....	114
3.2.2.	Le Réseau pour l'emploi des jeunes	115
3.2.3.	Le G20 et l'emploi des jeunes	117
3.2.4.	Autres partenariats	118
Chapitre 4.	Remarques récapitulatives et voies possibles à suivre	121
	Points suggérés pour la discussion.....	125
Annexes		
I.	Appui de l'OIT aux Etats Membres pour l'emploi des jeunes, 2006-2011	127
II.	Portefeuille de coopération technique en cours de l'OIT sur l'emploi des jeunes.....	128

Introduction

Une crise de l'emploi des jeunes d'une ampleur sans précédent

1. C'est l'ampleur sans précédent de la crise de l'emploi des jeunes qui a incité le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, à sa session de mars 2011, à inscrire ce sujet à l'ordre du jour de la 101^e session de la Conférence internationale du Travail en vue d'une discussion générale. Si l'on s'accorde généralement à penser que la résolution issue de la Conférence de 2005 concernant l'emploi des jeunes demeure tout à fait pertinente, l'urgence d'agir se fait sentir. Dans les pays gravement touchés par la crise financière mondiale, le chômage des jeunes a atteint des proportions stupéfiantes. Avoir quatre jeunes sur dix au chômage constitue une catastrophe économique et sociale¹. La crise financière mondiale a exacerbé la «crise d'avant la crise». Partout dans le monde, les jeunes des deux sexes font face à des difficultés réelles et croissantes pour trouver un emploi décent. Au cours des deux dernières décennies, le chômage des jeunes est resté en moyenne trois fois plus élevé que celui des adultes et, dans certaines régions, il est à présent cinq fois supérieur à celui des adultes.

2. En 2011, le monde a connu une recrudescence importante des mouvements de protestation politique et sociale dirigés par des jeunes à travers le monde, dans le cadre desquels les jeunes ont réclamé à cor et à cri «des emplois, la liberté et la justice sociale». Les doléances des jeunes relatives au chômage élevé et au régime autoritaire de la Tunisie ont constitué l'une des étincelles du Printemps arabe de 2011. Les jeunes ont également été très présents lors de l'occupation de la place Tahrir au Caire qui a précipité la chute du régime en Egypte. Le manque de possibilités d'emplois productifs, auquel s'ajoutaient des aspirations de liberté politique, de justice sociale et d'un meilleur avenir économique, a constitué des facteurs importants qui ont attisé les protestations. Dans ces deux cas, la mobilisation initiale et l'organisation ultérieure du mouvement se sont largement appuyées sur Internet et sur les réseaux de médias sociaux, mettant ainsi en évidence la participation importante des jeunes.

3. L'esprit de protestation des jeunes n'a pas tardé à se propager dans plusieurs pays industrialisés qui avaient été sérieusement touchés par la crise économique. En Espagne, le mouvement des «indignados» et son occupation de la Puerta del Sol à Madrid a mobilisé les jeunes à travers le pays pour protester contre la gestion de la crise économique par l'establishment politique et la hausse catastrophique du chômage des jeunes qui en a résulté. L'une des revendications centrales du mouvement concernait la nécessité de formes plus participatives de démocratie, ce qui reflétait le sentiment de marginalisation et d'exclusion économique et sociale de la jeune génération. Le

¹ En Grèce et en Espagne, par exemple, le taux de chômage des jeunes a doublé entre 2007 et 2011 et se situe à présent à 46 et 42 pour cent respectivement (voir chap. 1).

mouvement n'a pas tardé à s'étendre à d'autres pays européens et à la Grèce en particulier, où les protestations étaient au départ dirigées contre le programme d'austérité.

4. En septembre 2011, le même esprit avait atteint les Etats-Unis et pris la forme du mouvement «Occupy Wall Street». Centré sur l'occupation du square Zuccotti près de Wall Street à New York, il protestait principalement contre les milieux financiers dont la cupidité et l'irresponsabilité étaient considérées comme ayant déclenché la crise financière mondiale en 2008. Mais la revendication sous-jacente générale concernait la réforme d'un système économique et politique qui engendrait d'extrêmes inégalités de richesses et de revenus et protégeait les intérêts des très riches – soit 1 pour cent de la population – au détriment de ceux de la grande majorité de la population – soit 99 pour cent. Bientôt, les protestations se sont propagées de New York à d'autres grandes villes américaines.

5. Des manifestations similaires dirigées par des jeunes contre l'injustice économique ont éclaté notamment en Israël et au Chili. Au Chili, les étudiants des universités et des écoles secondaires participent à un vaste mouvement de protestation contre les inégalités sociales inhérentes à un système d'éducation essentiellement privé et axé sur le profit plutôt que sur l'égalité des chances. Dans cette même perspective, les étudiants ont manifesté en masse au Royaume-Uni contre le triplement des frais universitaires alors que le gouvernement faisait des coupes sombres dans le budget de l'enseignement supérieur. Ces manifestations de jeunes, allant du mouvement des «indignados» à ceux de l'«Occupy Wall Street», «Occupy All Streets» et «Occupy Together», se sont produites dans 1 000 villes et dans 82 pays au cours de l'automne 2011.

6. Ce serait une erreur que de qualifier tous ces mouvements de réaction de la part des jeunes du monde entier face au manque de débouchés professionnels, vu qu'il existe des différences importantes entre les situations spécifiques qui ont engendré les manifestations dans chaque pays. La quête de la démocratie, par exemple, a joué un rôle très important dans le Printemps arabe, alors qu'elle n'était pas au centre des manifestations dans les démocraties occidentales. Il est évident, néanmoins, que les frustrations éprouvées par les jeunes face au manque de débouchés professionnels et leurs angoisses profondes quant à leurs perspectives d'avenir figuraient en bonne place parmi les facteurs qui ont entraîné la vague de manifestations de jeunes à travers le monde et qui s'est manifestée et répandue par le biais d'Internet et des médias sociaux. Leurs préoccupations sont claires: *Que vais-je faire? Quel est mon avenir?*

7. Indépendamment des statistiques relatives au marché du travail, la situation est si désastreuse qu'elle menace un pilier important du modèle socio-économique actuel. Les politiques économiques et sociales à travers le monde sont toujours sous-tendues par la confiance en la possibilité de parvenir à un progrès économique et social continu. Pratiquement tous les pays se sont engagés en faveur de l'objectif d'un taux de croissance économique élevé et d'une hausse du niveau de vie pour tous.

8. Dans le cadre de ce modèle, chaque génération est prête à faire des économies, des investissements et des sacrifices afin d'offrir un niveau de vie plus élevé à la génération suivante ainsi que de meilleures perspectives économiques. Dans un sens, il s'agit simplement d'une extension, à l'échelle nationale, de l'espoir qui fait que la plupart des parents aspirent naturellement à assurer un avenir meilleur pour leurs enfants.

9. Dans l'ensemble, ces aspirations ont été satisfaites dans la plupart des pays. Bien qu'il y ait eu des périodes de récession au cours des sept dernières décennies, elles ont en général été suivies par des périodes de reprise robuste. De même, bien qu'il y ait eu de graves crises financières, aucune n'a été aussi profonde, aussi longue et aussi contagieuse que la crise actuelle. Il faut remonter à la Grande Dépression des années

trente pour trouver une menace comparable contre l'objectif de progrès économique et social continu. Toutefois, c'est la perte de confiance dans le paradigme qui rend la crise actuelle de l'emploi des jeunes si importante à l'échelle mondiale.

10. Dans les pays industrialisés les plus touchés par la crise financière, il est déjà manifeste que les perspectives d'emploi de la cohorte actuelle de jeunes sont pires que ne l'étaient celles des cohortes précédentes. Non seulement les emplois sont plus difficiles à trouver, mais un grand nombre de jeunes devront vivre avec les stigmates d'une employabilité réduite due à un chômage anormalement long et à l'éloignement du marché du travail. En outre, même les perspectives d'avenir de ceux qui réussissent à trouver un emploi sont plus sombres que celles des générations antérieures. Ils auront vraisemblablement plus de difficultés à progresser vers des emplois de meilleure qualité et à s'assurer des revenus plus élevés dans des marchés du travail affaiblis par la crise. Les perspectives d'obtenir une pension décente et une couverture sociale adéquate sont également diminuées en raison de la précarité actuelle des finances publiques, qui laisse entendre qu'il risque de falloir augmenter les impôts pour supporter le coût des renflouements, des mesures de relance budgétaire et de l'endiguement de la crise de la dette souveraine. De même, l'accès gratuit ou subventionné à l'enseignement supérieur et à la formation risque d'être considérablement réduit du fait des coupures profondes dans les dépenses publiques.

11. Dans les pays en développement, la crise a entraîné un ralentissement de la croissance économique à cause des liens en matière de commerce et d'investissement avec les pays industrialisés. Elle a également rendu plus incertaines les perspectives de croissance du fait que l'accès aux marchés financiers, à l'investissement étranger direct et à l'aide publique au développement est désormais plus limité qu'avant la crise. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une contraction économique proprement dite, le ralentissement de la croissance aggrave les problèmes déjà sérieux du chômage des jeunes, du sous-emploi et de la pauvreté auxquels sont confrontés la plupart des pays en développement.

12. Même avant le début de la crise, de nombreux pays en développement, y compris des pays connaissant une croissance rapide comme la Chine et l'Inde, enregistraient une baisse des taux de création d'emplois dans le secteur moderne². L'intensité de la croissance en emplois dans le secteur moderne, en particulier dans le secteur manufacturier, était en baisse en raison de l'intensité capitalistique croissante des nouveaux investissements. En conséquence, une part croissante des nouveaux emplois créés l'a été dans le segment informel et peu productif de l'économie. Parallèlement, il y a eu une hausse de l'emploi précaire dans le secteur moderne. Les jeunes des pays en développement ont de plus en plus de mal à trouver un emploi décent dans le secteur formel moderne de l'économie, et une proportion croissante de jeunes gens doivent se contenter d'emplois subalternes dans l'économie rurale et informelle. Dans cette optique, si la crise économique mondiale devait se poursuivre, elle affaiblirait encore les perspectives d'emploi des jeunes dans les pays en développement.

13. Ainsi, la crise actuelle de l'emploi des jeunes va à l'encontre de la croyance selon laquelle chaque génération successive voit une amélioration de ses perspectives économiques et d'emploi. Elle menace également le principe de l'égalité des chances d'une génération à l'autre. Un tel recul des perspectives économiques et d'emploi des jeunes pourrait également laisser présager une stagnation économique, voire une régression.

² Pour un examen de la documentation récente, voir BIT: *Le défi de la création d'emplois dans les pays du G20: Options politiques*, document soumis à la réunion des experts de l'emploi du G20, Paris, mai 2011.

14. L'intensification de la crise de l'emploi des jeunes non seulement pose des problèmes d'un point de vue intergénérationnel, mais menace aussi de creuser encore l'écart en matière d'inégalité au sein de la cohorte actuelle de jeunes. Avant la crise, les inégalités entre les jeunes en termes d'accès à l'emploi décent, ainsi que les inégalités entre les jeunes et les adultes, étaient déjà une source de préoccupation. Si la crise de l'emploi des jeunes se prolonge, ces inégalités ne pourront que s'intensifier. Avec le temps, cela aggravera le problème de la hausse des inégalités de revenus que connaissaient déjà la plupart des pays au cours des décennies relativement prospères qui ont précédé la crise financière mondiale. Il y a donc un risque évident de marche inexorable vers des sociétés de plus en plus inégales si on laisse durer la crise de l'emploi des jeunes.

15. C'est pourquoi il est si difficile d'admettre la poursuite ou l'aggravation de la crise actuelle de l'emploi des jeunes. Une telle perspective conduit à évoquer le risque de tensions sociales et politiques généralisées qui pourraient remodeler le tissu social tout entier ainsi que le système économique de façon imprévisible et indésirable.

L'OIT et l'emploi des jeunes

16. Les problèmes auxquels doivent faire face les jeunes sont une préoccupation de longue date pour l'OIT. Au cours des deux premières décennies qui ont suivi la création de l'Organisation en 1919, ses travaux ont porté essentiellement sur l'élaboration de normes visant à protéger le bien-être des jeunes travailleurs. Parmi les premières conventions adoptées par l'OIT figuraient la convention (n° 6) sur le travail de nuit des enfants (industrie), 1919, la convention (n° 16) sur l'examen médical des jeunes gens (travail maritime), 1921, et la convention (n° 77) sur l'examen médical des adolescents (industrie), 1946.

17. A partir des années cinquante, l'OIT a commencé à élargir ses travaux pour les faire porter sur les politiques et programmes de promotion de l'emploi des jeunes. Cela est mis en évidence par la prise en compte de cette question dans les principales conventions et recommandations de l'OIT relatives à la politique de l'emploi, à la mise en valeur des ressources humaines et aux politiques du marché du travail (voir la section 2.8 du présent rapport). Cinq résolutions ont été adoptées par la Conférence internationale du Travail sur les questions relatives à l'emploi des jeunes entre 1978 et 1998³. La Conférence a organisé son dernier grand débat sur le thème de l'emploi des jeunes en 2005. Le Pacte mondial pour l'emploi, adopté en 2009 en réponse à la crise financière, a désigné les jeunes comme l'un des groupes à haut risque dont les besoins exigent des politiques d'intervention en cas de crise. La lenteur de la reprise et l'approfondissement de la crise financière en 2011 et 2012 n'ont fait que souligner la vulnérabilité des jeunes.

³ BIT: Résolution concernant l'emploi des jeunes (1978); résolution concernant la suite à donner à la Conférence mondiale de l'emploi (1979); résolution concernant les jeunes et la contribution de l'OIT à l'Année internationale de la jeunesse (1983); résolution concernant les jeunes (1986); résolution concernant l'emploi des jeunes (1998).

Résolution adoptée à la session de 2005 de la Conférence ⁴: Appel à une action globale

18. La résolution concernant l'emploi des jeunes, adoptée en 2005, a mis en évidence le fait qu'«il y a trop de jeunes qui n'ont pas accès à un travail décent» et «rencontrent des difficultés sur le marché du travail», ce qui est d'autant plus regrettable que «Les jeunes apportent au marché du travail de nombreux atouts». Afin de surmonter ce problème, il faudrait ouvrir aux jeunes «de multiples voies d'accès à un travail décent», d'autant plus que «les jeunes travailleurs ne forment pas des groupes homogènes; leurs besoins, leurs capacités et leurs attentes diffèrent».

19. A cette fin, la résolution préconisait «une approche intégrée et cohérente qui combine des interventions macro et microéconomiques, traite tant l'offre que la demande de travail, et tant la quantité que la qualité des emplois». A cet égard, elle soulignait qu'il importait de parvenir à une croissance forte et soutenue et à forte intensité d'emploi; de mettre les politiques monétaires, fiscales et commerciales et les politiques de sécurité sociale en adéquation avec l'objectif de création d'emplois décents; de veiller à ce que l'environnement réglementaire pour les investissements et les entreprises et le droit du travail crée un climat d'investissement propice à la croissance économique et à l'emploi décent pour les jeunes; d'assurer l'accès à un enseignement primaire et secondaire public de qualité gratuit et universel; d'adopter une politique globale visant à renforcer l'employabilité des jeunes grâce à l'enseignement professionnel et à des systèmes d'apprentissage tout au long de la vie capables de répondre aux besoins du marché du travail; de mettre en place des programmes actifs du marché du travail; et de développer l'esprit d'entreprise des jeunes. La résolution recommandait aussi l'établissement de programmes de prestations sociales pour aider les jeunes au chômage ou en sous-emploi; l'adoption de mesures susceptibles d'aider les jeunes qui travaillent dans l'économie informelle à passer dans l'économie formelle ainsi que l'adoption de mesures urgentes «pour que les jeunes travailleurs, les organisations de travailleurs, ainsi que les employeurs de ces jeunes travailleurs et leurs organisations participent plus étroitement à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques et programmes du marché du travail pour les jeunes».

20. Les principales conclusions que l'on peut tirer des travaux antérieurs du BIT sur l'emploi des jeunes peuvent se résumer comme suit. Pour satisfaire les aspirations des jeunes en matière d'emploi, il faut un taux élevé de création d'emplois. Les politiques économiques doivent donc prévoir en priorité un objectif de création d'emplois. Dans ce cadre, il est également essentiel de cibler les politiques sur les problèmes d'emploi des jeunes. Les politiques éducatives et de formation sont particulièrement importantes et doivent transmettre aux jeunes qui entrent sur le marché du travail des compétences qui les rendent employables; pour leur part, les institutions du marché du travail telles que les services de l'emploi doivent aider les jeunes à trouver un emploi adéquat. Il faut des politiques actives du marché du travail pour aider les jeunes chômeurs à retrouver un emploi et offrir aux jeunes défavorisés une formation de rattrapage et un soutien. Il faut aussi des programmes de développement d'entreprises, vu que le travail indépendant et la création de petites entreprises constituent un moyen non négligeable pour les jeunes de trouver un emploi rémunéré. Tous ces programmes doivent garantir l'égalité des sexes, cibler les jeunes les plus défavorisés et éliminer toutes les formes de discrimination. Ils doivent être soigneusement conçus, suivis et évalués, afin d'assurer

⁴ BIT: Résolution concernant l'emploi des jeunes, Conférence internationale du Travail, 93^e session, Genève, 2005.

des avantages économiques et sociaux élevés. Enfin, il est important de s'assurer la participation des organisations de travailleurs et d'employeurs dans tous les programmes d'emploi des jeunes.

21. Les travaux du BIT dans ce domaine ont été largement motivés par la conscience du fait que les jeunes ont des vulnérabilités et des besoins spéciaux lorsqu'ils effectuent la transition de l'enfance au monde du travail. Pour de nombreux jeunes, le chemin est semé d'obstacles parmi lesquels figurent souvent une éducation et une formation insuffisantes pour les préparer à la vie active; l'insuffisance d'institutions pour les guider et leur venir en aide dans le choix d'une carrière et l'obtention d'un emploi; et des structures du marché du travail qui font qu'il leur est particulièrement difficile de commencer à gravir l'échelle de l'emploi pour progresser ensuite. Face à ces obstacles, un nombre considérable de jeunes ne parviennent souvent pas à effectuer une transition réussie et durable vers la vie active; ce groupe présente un haut risque d'exclusion sociale chronique si des politiques ne sont pas mises en place pour leur offrir une «deuxième chance». Une grande partie des travaux de l'OIT sur l'emploi des jeunes ont essentiellement porté sur la promotion de la mise en place de politiques et programmes efficaces dans les Etats Membres afin de surmonter les multiples obstacles rencontrés par les jeunes.

22. Il y a une autre motivation liée à la prise de conscience du fait qu'il est essentiel, du point de vue de la société, de régler le problème du chômage des jeunes. Un niveau élevé de chômage chez les jeunes représente un gaspillage de ressources humaines potentielles et de talents indispensables pour rajeunir la main-d'œuvre. Si l'on remédie à ce problème, les retombées économiques pourraient être considérables. De même, les coûts sociaux d'un chômage élevé chez les jeunes (et leur éloignement du marché du travail) sont extrêmement lourds. Un taux de chômage élevé engendre l'exclusion sociale qui, à son tour, débouche sur une forte dépendance à l'égard de l'aide sociale, donne lieu à des crimes et des comportements antisociaux, et rend les sociétés plus vulnérables aux troubles civils et aux bouleversements politiques.

23. Il est en outre absolument prioritaire de réduire le chômage des jeunes parce qu'il peut avoir des conséquences absolument dévastatrices pour les personnes concernées. S'il est vrai que le chômage porte atteinte au bien-être économique et personnel de tous ceux qu'il atteint, indépendamment de leur âge, c'est lorsqu'il se produit au moment délicat où la personne débute sa vie active que les dégâts qu'il provoque sont les plus prononcés. Les espoirs légitimes de trouver un emploi et une carrière sont réduits à néant et la douleur liée à l'injustice du rejet social les remplace. Cela équivaut à un déni de citoyenneté économique et engendre le désespoir et la rancœur. Ces blessures précoces ont souvent des conséquences profondes et durables qui se manifestent par une diminution de l'employabilité et des revenus futurs.

Relever le nouveau défi mondial: Il est temps d'agir

24. La profondeur et l'ampleur de la crise actuelle de l'emploi des jeunes et les troubles sociaux en cours soulignent les enjeux derrière les initiatives internationales et nationales visant à éviter une deuxième phase de la crise mondiale qui pourrait s'avérer plus dangereuse. Ces enjeux résident véritablement dans la conviction selon laquelle la mondialisation peut être équitable et inclusive et peut contribuer à la promotion du travail décent et de la justice sociale pour les jeunes femmes et les jeunes gens.

25. L'heure est venue pour la communauté internationale de traduire en actions à grande échelle le large consensus auquel ont donné lieu les conclusions issues de la session de 2005 de la Conférence et l'expérience acquise avec leur mise en œuvre pratique ainsi qu'avec le débat d'après-crise relatif aux paradigmes politiques, en vue de parvenir à une croissance inclusive et riche en emplois et à une mondialisation équitable pour lutter contre la crise de l'emploi des jeunes.

Structure et contenu du rapport

26. Le présent rapport comporte quatre chapitres. Le chapitre 1 considère les dimensions quantitatives et qualitatives de la crise de l'emploi des jeunes dans différentes régions et différents pays et expose les nouveaux défis à relever, tels que le chômage de la main-d'œuvre qualifiée et l'éloignement croissant des jeunes du marché du travail. Le chapitre 2 analyse les modèles d'intervention et les politiques mises en œuvre par les pays du monde entier depuis la dernière discussion générale. Il met en relief les principaux enseignements que l'on peut tirer de la crise financière mondiale et les réponses qui y sont apportées. Il couvre un large éventail de domaines d'action mentionnés dans les conclusions de la discussion menée lors de la session de 2005 de la Conférence, qui vont de considérations macroéconomiques aux politiques et programmes du marché du travail, au développement de l'esprit d'entreprise, aux droits et aux institutions du marché du travail, à la protection sociale et aux autres facteurs affectant l'offre et la demande ainsi que la quantité et la qualité de l'emploi. Cette analyse intégrée de tous les aspects de l'Agenda du travail décent applique le principe découlant de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 qui veut que les objectifs soient indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement. Elle met en évidence l'importance de la cohérence des politiques et de la coordination aux niveaux national et mondial pour lutter contre la crise de l'emploi des jeunes. Elle fait aussi apparaître une grave lacune qui tient au fait que la voix des jeunes ne se fait guère entendre et que leur participation est limitée quand il s'agit de construire leur présent et leur avenir. Le chapitre 3 examine brièvement la stratégie du Bureau international du Travail en matière de soutien à ses mandants, développée depuis 2005, et les principaux partenariats mondiaux et régionaux qui mettent l'accent sur l'emploi des jeunes. Le chapitre 4 présente les principales conclusions qui ressortent de l'examen et de l'analyse et suggère quelques voies possibles à suivre.

Chapitre 1

La crise de l'emploi des jeunes: Tendances, caractéristiques et nouveaux défis à relever

27. La crise de l'emploi des jeunes touche le monde entier, bien que ses aspects sociaux et économiques varient considérablement d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre pour ce qui est de leur ampleur et de leur nature. Le présent chapitre analyse quelques-uns des aspects les plus importants de cette crise du point de vue démographique ainsi que du point de vue du marché du travail, et met en évidence les changements structurels ainsi qu'un certain nombre de nouveaux problèmes qui sont apparus.

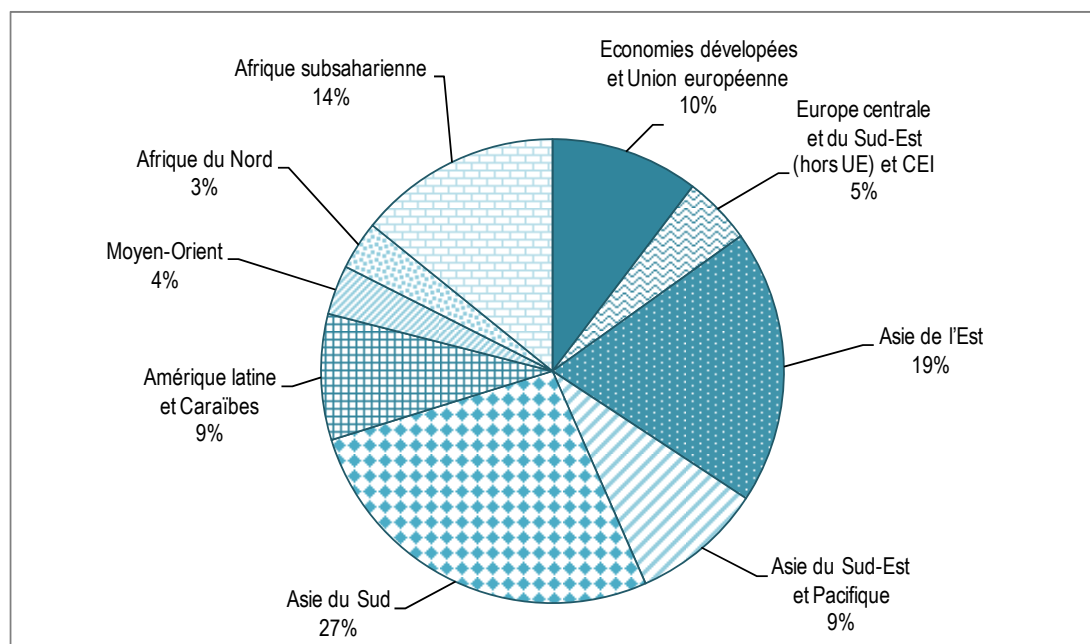
1.1. Tendances de la population des jeunes

1.1.1. Diversité du défi démographique

28. Aujourd'hui, près d'une personne sur cinq est âgée de 15 à 24 ans. La population totale de jeunes dans le monde dépasse 1,2 milliard. La majorité des jeunes – environ 90 pour cent – vit dans des pays en développement, dont 60 pour cent en Asie et 17 pour cent en Afrique (voir figure 1.1). La population de jeunes dans les pays en développement n'a jamais été aussi nombreuse (elle est actuellement de près de 1 milliard de personnes). Cette population atteindra un maximum de 1,1 milliard de personnes en 2060 et diminuera ensuite progressivement ¹.

¹ La source de toutes les données sur la population présentées dans la présente section est la base de données des Nations Unies «Perspectives de la population mondiale, révision de 2010». Toutes les données sont des variantes moyennes de projections. <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.

Figure 1.1. Répartition de la population de jeunes par région, 2012



Source: Nations Unies, Perspectives de la population mondiale, révision de 2010.

29. Dans toutes les régions (mais pas dans tous les pays), l'augmentation de la tranche d'âge des 15-24 ans est en cours de ralentissement et le poids des jeunes dans la population totale est en baisse. Ceci indique clairement que, au niveau global, le monde en est à sa dernière phase de transition démographique, généralement qualifiée de phase de «vieillissement de la population» (voir encadré 1.1).

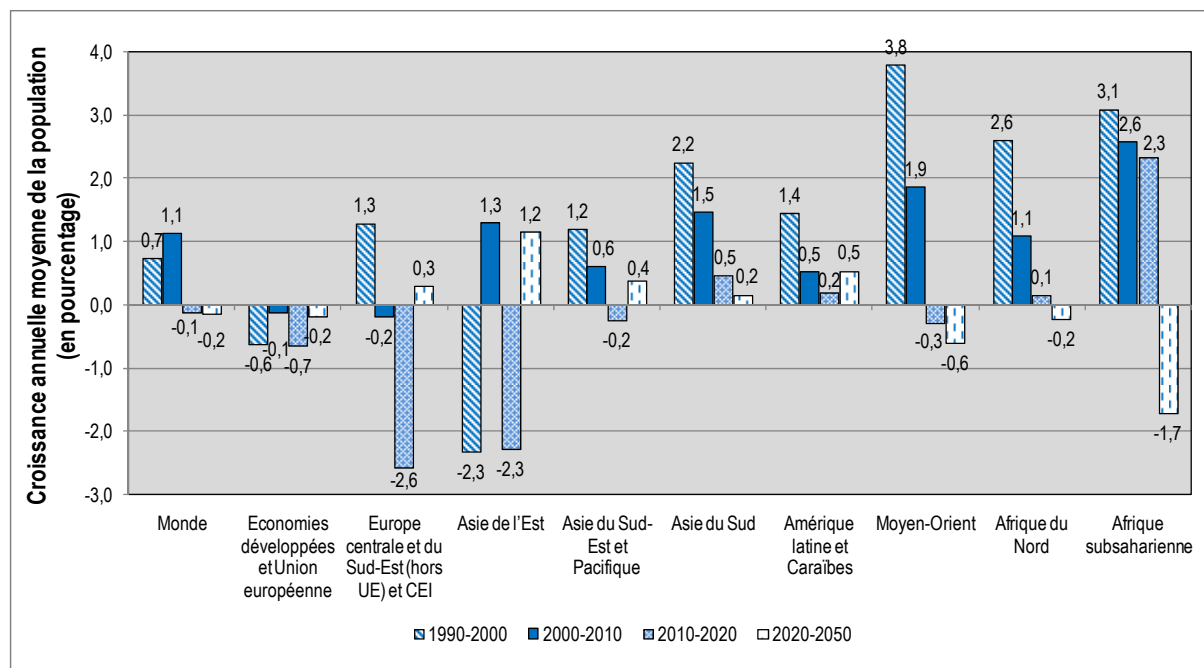
Encadré 1.1 Les trois étapes de la transition démographique

La transition démographique comporte trois étapes. Au cours de la première, la baisse des taux de mortalité chez les enfants entraîne une augmentation de la proportion de jeunes dans la population. Au cours de la deuxième, l'abaissement de la fécondité entraîne une diminution de la proportion de jeunes et une augmentation de la proportion d'adultes en âge de travailler. Enfin, la baisse de la mortalité et de la fécondité entraîne un accroissement de la proportion de personnes âgées – phénomène que l'on nomme le «vieillissement de la population». L'explosion du nombre de jeunes parmi la population en âge de travailler au cours de la deuxième étape de la transition est temporaire et dure, en règle générale, environ cinquante ans. Toutefois, cette période est suffisamment longue pour avoir des incidences marquées pour les pays concernés. Cette étape, que l'on qualifie de «dividende démographique», peut créer une conjoncture propice pour une croissance et un développement économiques accélérés. Au cours de la troisième étape, le vieillissement rapide de la population peut créer des problèmes particuliers pour l'ordre public, des ajustements décisifs dans divers domaines étant nécessaires pour faire face à une diminution de la main-d'œuvre et une demande croissante de soins de santé et de soutien aux personnes âgées.

30. Toutefois, comme il ressort de la figure 1.2, la vitesse à laquelle s'effectue cette transition varie selon les régions et selon les pays. La population de jeunes devrait diminuer dans les économies développées et l'Union européenne (UE), l'Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et la Communauté d'Etats indépendants (CEI), l'Asie de l'Est, l'Asie du Sud-Est et le Pacifique et le Moyen-Orient. A l'opposé, la population de jeunes

devrait s'accroître rapidement en Afrique subsaharienne; on prévoit une augmentation modérée de la population en Asie du Sud, en Amérique latine et dans les Caraïbes et en Afrique du Nord. La population de jeunes en Afrique subsaharienne continuera de croître jusqu'en 2050 et au-delà; entre 2010 et 2050, elle devrait augmenter de 182 millions. En Asie du Sud, le nombre de jeunes devrait progresser de 15 millions entre 2010 et 2020. La population de jeunes continuera de croître jusqu'en 2020 en Amérique latine et dans les Caraïbes et jusqu'en 2035 en Afrique du Nord, puis elle commencera à diminuer.

Figure 1.2. Croissance annuelle moyenne de la population de jeunes, monde et régions, 1990-2050



Source: Nations Unies, base de données World Population Prospects, 2010 Revision.

1.1.2. Convertir en opportunité le défi que représente l'accroissement de la population de jeunes

31. On estime qu'une population jeune constitue un formidable atout pour l'innovation et la créativité qu'elle suscite dans les économies et les sociétés. Toutefois, pour que les pays profitent pleinement du potentiel que cette population offre et exploitent le dividende qu'elle constitue, il faut que les jeunes occupent un emploi productif et soient intégrés à la société.

32. La plupart des pays en développement en sont au deuxième stade de la transition démographique et connaissent une explosion démographique des jeunes, ces derniers représentant plus de 30 pour cent de la population en âge de travailler pendant plusieurs décennies encore.

33. Dans le présent contexte, les pays en développement comptant d'importantes populations de jeunes ont de plus en plus de mal à intégrer ces derniers dans le système éducatif et dans les marchés du travail; ils ne tirent donc pas pleinement parti du dividende que constituent les jeunes. Il est prouvé que, dans les pays en développement et économies en transition, une augmentation de 10 pour cent entre 1980 et 2000 de la part de jeunes dans la population s'est traduite par une augmentation du chômage des jeunes, estimée à 6 pour cent. En Ethiopie, les marchés du travail locaux sur lesquels la

proportion de jeunes est la plus importante ont connu les taux d'emploi des jeunes les plus faibles, les jeunes sans instruction étant les plus touchés ².

34. Les pays développés se trouvent en général au troisième stade de la transition démographique, et leur pyramide des âges est nettement plus âgée que celle des pays en développement. Toutefois, le plein emploi productif des jeunes reste essentiel au maintien du développement économique, de la solidarité intergénérationnelle et des systèmes de retraites. Bien que les jeunes constituent un groupe plus restreint dans les pays développés, ce sont eux qui, en tant que groupe, ont payé le plus lourd tribut lors de la crise mondiale; ils sont particulièrement défavorisés par rapport aux adultes en ce qui concerne leurs chances d'entrer sur des marchés du travail sinistrés.

35. Dans une perspective démographique à long terme, tous les pays doivent s'efforcer de faire en sorte que l'emploi des jeunes favorise le développement. Mais le temps presse. S'il est devenu plus urgent encore de mettre l'accent sur l'emploi des jeunes dans les programmes d'action, ce n'est pas uniquement pour permettre à ceux-ci de satisfaire leurs aspirations à une vie meilleure, c'est aussi pour améliorer le bien-être des sociétés en général.

1.2. Tendances du marché du travail pour les jeunes

36. La crise de l'emploi des jeunes constitue un élément majeur de la crise mondiale de l'emploi. Sa gravité n'est pas simplement liée aux niveaux de chômage ni à la durée du chômage; elle est de plus en plus liée à la baisse de la qualité des emplois disponibles pour les jeunes comme les faits tendent à le démontrer. Toutefois, l'on craint surtout que la crise de l'emploi des jeunes, sous toutes ses formes, ne constitue pas simplement une évolution transitoire liée à une croissance économique anémique et aux menaces que la crise de l'endettement dans la zone euro font peser sur la reprise économique, mais plutôt une tendance structurelle qui pourrait s'avérer plus durable, surtout au vu des politiques actuelles, et donc acquérir une nouvelle dimension, critique celle-là.

1.2.1. Diminution de la participation au marché du travail

37. Les taux de participation des jeunes à la population active ainsi que le ratio emploi des jeunes/population sont en recul. Le taux mondial de participation des jeunes à la population active a régressé de 52,9 à 48,7 pour cent entre 2000 et 2011, ce qui signifie qu'en 2011 moins d'un jeune sur deux dans le monde jouait un rôle actif sur le marché du travail. En 2011, le nombre de jeunes occupant un emploi se chiffrait à 516 millions, ce qui constituait une augmentation de 16 millions depuis 2000. Toutefois, la population jeune ayant progressé plus rapidement que l'emploi des jeunes, la proportion de jeunes pourvus d'un emploi (soit le ratio emploi des jeunes/population) a chuté, passant de 46,2 à 42,6 pour cent entre 2000 et 2011. C'est sans doute principalement à l'augmentation du nombre de jeunes dans le système éducatif que l'on doit cette tendance qui n'a rien de regrettable en soi. Toutefois, dans certaines régions, les jeunes ont été découragés de rechercher un emploi – ce qui a largement contribué à expliquer ces tendances, comme nous le verrons plus tard ³.

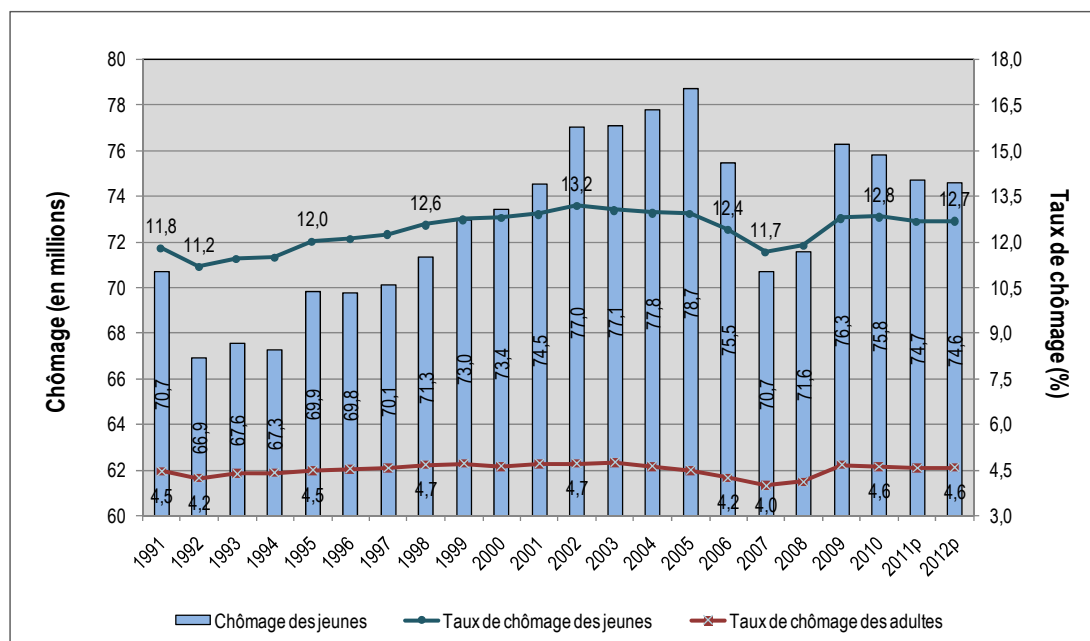
² Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2007: Le développement et la prochaine génération* (Washington, DC, 2006).

³ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi*.

1.2.2. Le chômage des jeunes atteint des niveaux sans précédent

38. En 2011, quatre jeunes sur dix étaient au chômage. A l'échelle mondiale, les jeunes étaient trois fois plus susceptibles que les adultes d'être au chômage (voir figure 1.3); en Asie du Sud et du Sud-Est, ils l'étaient au moins cinq fois plus ⁴.

Figure 1.3. Taux mondiaux de chômage des jeunes et des adultes et chômage des jeunes, 1991-2012



p = projection.

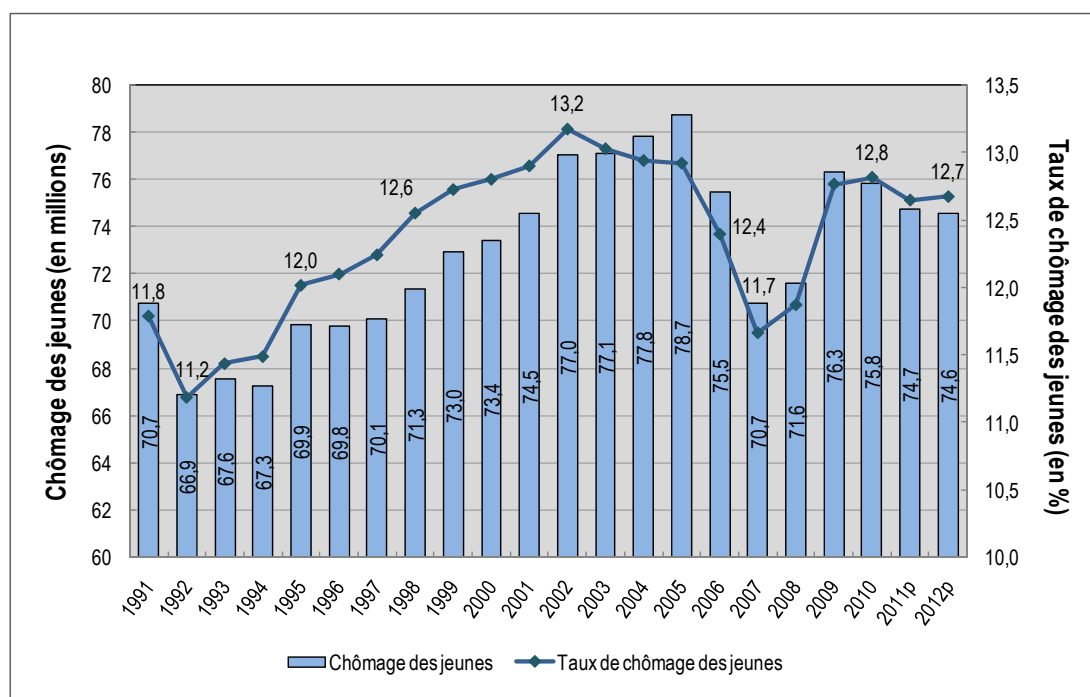
Source: BIT: *Trends econometric models: A review of the methodology* (Genève, 2011).

39. Le phénomène du chômage des jeunes n'a rien de nouveau; ce qui est nouveau ce sont les proportions stupéfiantes qu'il a atteintes. Depuis les années quatre-vingt-dix – lors de la «crise d'avant la crise» –, le taux de chômage des jeunes s'était constamment maintenu au-dessus de 11 pour cent. La crise financière mondiale et la lente reprise qui lui a fait suite ont porté un coup dur à l'emploi des jeunes.

40. Au plus fort de la crise, en 2009, le taux mondial de chômage des jeunes a connu sa plus forte croissance annuelle. En un an (entre 2008 et 2009), il est passé de 11,9 pour cent à 12,8 pour cent, ce qui représentait la plus forte croissance annuelle depuis que l'on dispose de données mondiales, c'est-à-dire depuis vingt ans; il a ainsi inversé la tendance qui, avant la crise, allait dans le sens d'une baisse lente mais constante du chômage des jeunes (voir figure 1.4).

⁴ BIT: *Global employment trends for youth: 2011 update* (Genève, 2011).

Figure 1.4. Taux mondial de chômage des jeunes, 1991-2012



p = projection.

Source: BIT: *Tendances mondiales de l'emploi*, op. cit.

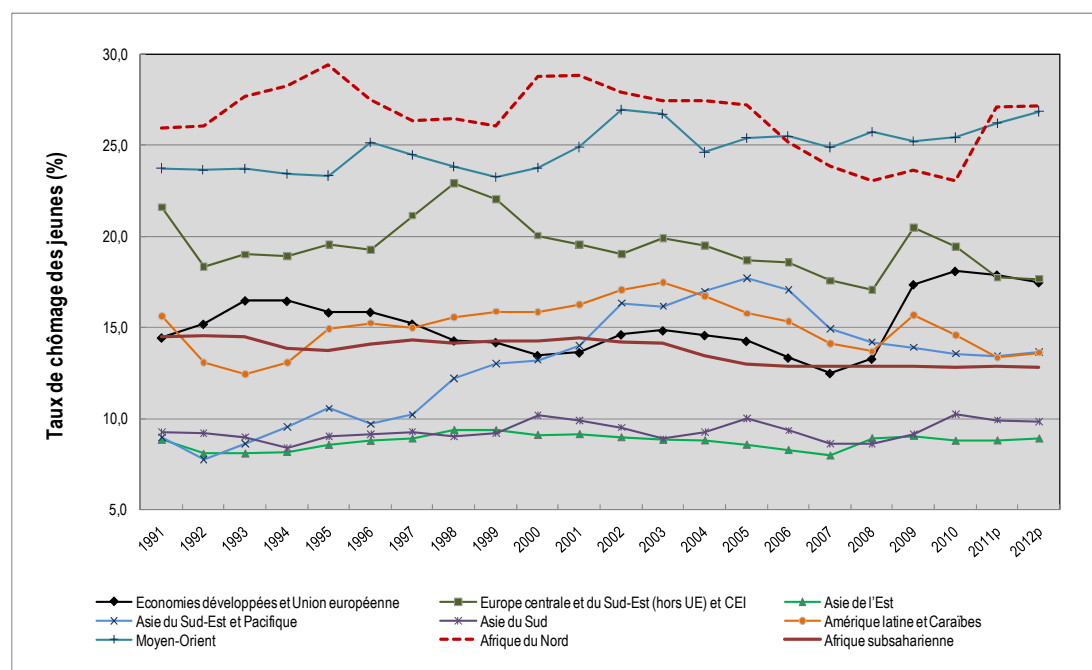
41. Entre 2007 et 2011, le chômage des jeunes s'est accru de 4 millions de personnes au niveau mondial. A titre comparatif, au cours des dix années qui ont précédé la crise actuelle (de 1997 à 2007), le nombre de jeunes chômeurs a augmenté en moyenne de 60 000 par an.

42. Les taux de chômage des jeunes se sont avérés maintes et maintes fois plus vulnérables aux chocs économiques que les taux de chômage des adultes. De 2008 à 2010, le taux mondial de chômage des jeunes a augmenté de 0,9 point de pourcentage, alors que celui des adultes a augmenté de 0,5 point de pourcentage.

43. En 2010, le taux de chômage des jeunes femmes se situait à 13,1 pour cent contre un taux masculin de 12,6 pour cent (un différentiel de 0,5 point de pourcentage, le même écart que celui observé en 2008).

44. Le calendrier de la crise économique et les répercussions de celle-ci sur l'emploi des jeunes ont varié selon les régions. L'impact le plus fort a été ressenti en 2007-08 dans les pays développés et dans l'Union européenne ainsi qu'en Asie de l'Est et au Moyen-Orient, alors que dans les autres régions l'impact de la crise sur le taux de chômage des jeunes s'est surtout manifesté de 2008 à 2009. En Asie du Sud-Est et dans le Pacifique, le taux régional de chômage des jeunes a en fait reculé pendant les années de crise (voir figure 1.5).

Figure 1.5. Taux de chômage des jeunes, par région, 1991-2012



p = projection.

Source: BIT: *Global employment trends for youth, 2011 update*, op. cit.

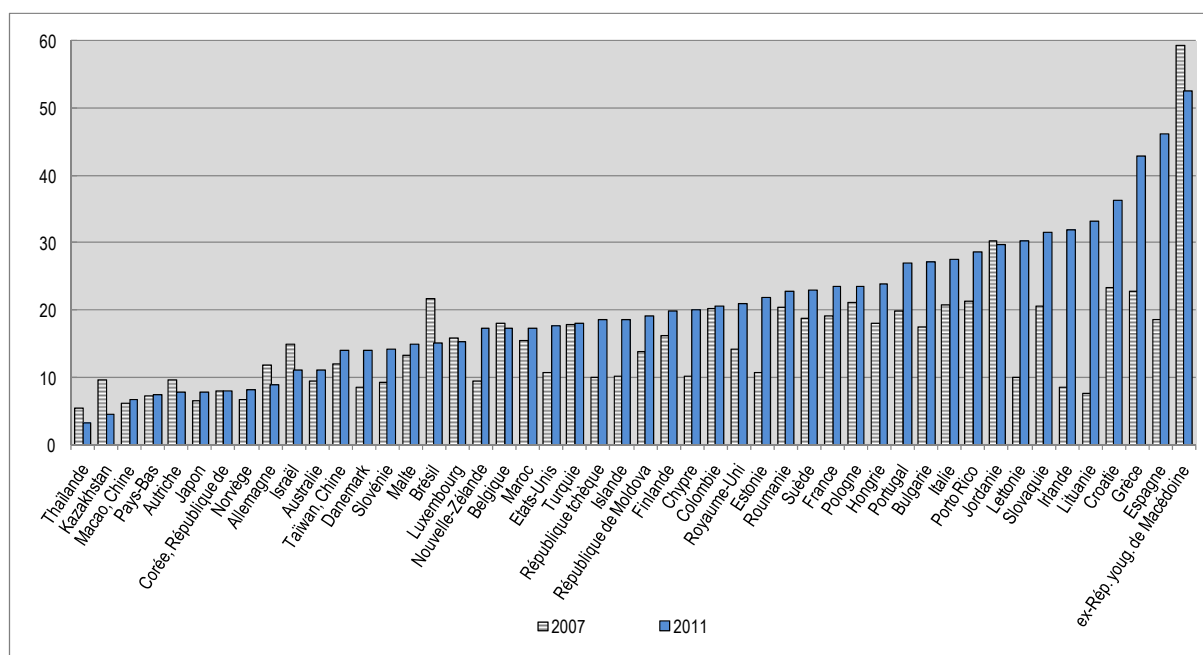
45. C'est dans les pays industrialisés que les jeunes ont été le plus durement touchés par la crise mondiale. Les taux de chômage des jeunes ont augmenté de 4,1 points de pourcentage dans les économies développées et l'UE en 2008-09 et de 3,4 points de pourcentage en Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et dans la CEI. Ce sont là les taux de chômage annuels des jeunes les plus élevés jamais enregistrés dans aucune région. Le taux de chômage des jeunes dans les pays développés et l'UE qui en 2010 se situait à 18,1 pour cent est le plus élevé que la région ait connu depuis 1991, année où l'on a commencé à disposer d'estimations régionales.

46. En Espagne et en Grèce, le taux de chômage des jeunes a doublé entre 2007 et 2011 et s'élève maintenant à 46 et 42 pour cent, respectivement (voir figure 1.6). En Irlande, il a augmenté de 8,5 à 31,9 pour cent au cours de la même période. Au Portugal et en Italie, le taux de chômage des jeunes dépasse 25 pour cent; à Chypre, en Estonie, en France, en Hongrie, en Pologne, en Roumanie, au Royaume-Uni et en Suède, il est supérieur à 20 pour cent.

47. Le tableau n'est pas uniformément sombre. Certains pays industrialisés, tels que l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg, ont enregistré une baisse du taux de chômage des jeunes malgré la crise. Parmi les quelques pays en développement pour lesquels on dispose de données, le Brésil a réussi l'exploit de faire baisser le taux de chômage des jeunes de 21,8 pour cent en 2007 à 15,2 pour cent en 2011.

48. Malgré ces exceptions remarquables, le tableau d'ensemble est extrêmement troublant. Trente-trois des 48 pays indiqués dans la figure 1.6 ont connu des taux de chômage des jeunes supérieurs à 15 pour cent, et neuf seulement ont connu un taux inférieur à 10 pour cent⁵. Il est particulièrement frappant de constater que 22 pays sur ces 48 pays ont connu des taux de chômage des jeunes dépassant 25 pour cent.

⁵ Pays pour lesquels on dispose de données trimestrielles sur le chômage.

Figure 1.6. Taux de chômage des jeunes dans certains pays, 2007 et 2011 (en pourcentage)

Source: BIT: *Indicateurs à court terme du marché du travail* – Sources nationales.

49. S'agissant des tendances régionales avant et après la crise financière mondiale, le chômage des jeunes demeure à un niveau historiquement élevé au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, suivi par la CEI et les pays d'Europe orientale et centrale (hors UE) (voir figure 1.5).

1.2.3. Baisse de la qualité des emplois auxquels ont accès les jeunes: Pauvreté au travail, bas salaires et informalité

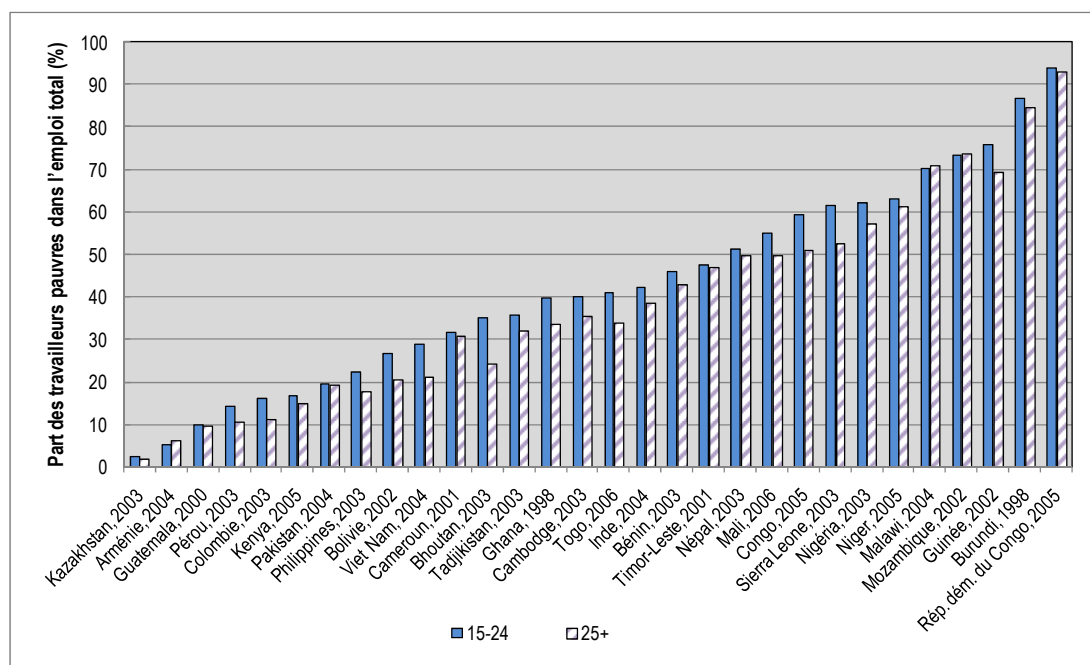
Pauvreté des jeunes et pauvreté au travail

50. Il convient de souligner que le chômage des jeunes ne constitue que la partie émergée de l'iceberg et que le sentiment d'insécurité et de vulnérabilité que ressentent bien d'autres jeunes qui exécutent une forme ou une autre de travail est étroitement lié à la crise de l'emploi. Les jeunes sont affectés d'une manière disproportionnée par le déficit de travail décent et la qualité inférieure des emplois auxquels ils ont accès, et qui se mesurent en fonction de la pauvreté au travail, de la faiblesse des salaires et du statut professionnel, y compris de la prolifération des structures informelles. Dans les pays en développement, où 90 pour cent des jeunes vivent, la grande majorité des jeunes ne peuvent pas survivre sans travail. Dans ces pays, les jeunes travailleurs sont particulièrement vulnérables en termes de sous-emploi et de pauvreté. Il est prouvé que les jeunes sont plus susceptibles que les adultes de faire partie des travailleurs pauvres. Selon les dernières estimations du BIT sur les travailleurs pauvres, les jeunes représentent un pourcentage disproportionné de la population mondiale de travailleurs pauvres (voir figure 1.7). Dans les 52 pays pour lesquels on dispose de données, les jeunes représentaient 23,5 pour cent des travailleurs pauvres, mais seulement 18,6 pour cent des autres travailleurs⁶. Les taux d'activité plus élevés des jeunes travailleurs pauvres, dont la plupart travaillent dans le secteur agricole, reflètent les occasions perdues pour un grand nombre de jeunes qui pourraient autrement aller à l'école et

⁶ Voir BIT: *Indicateurs clés du marché du travail*, septième édition (Genève, 2011).

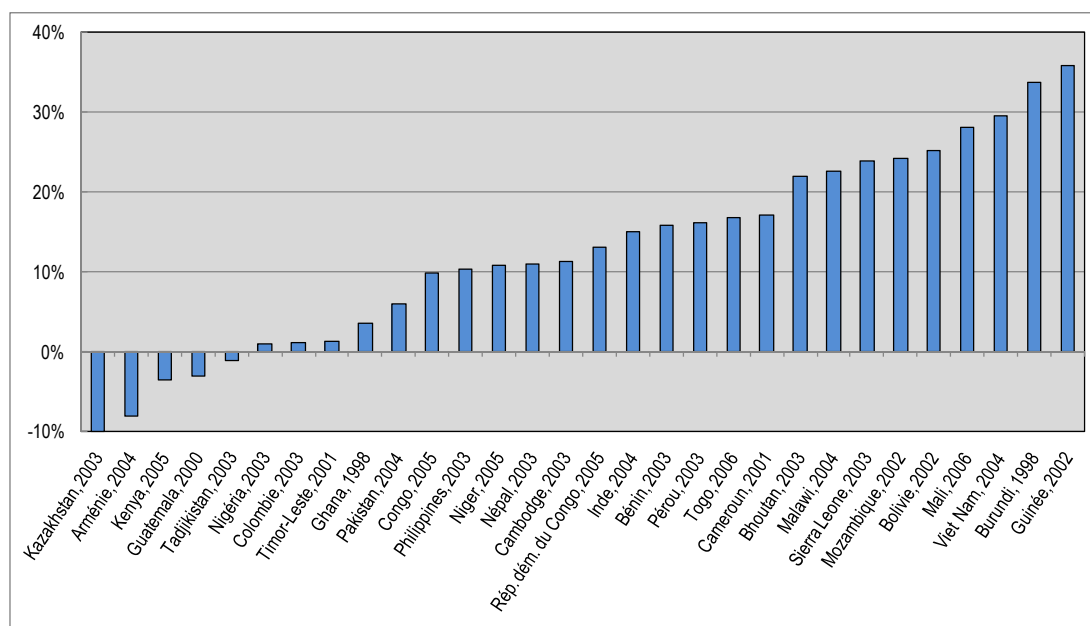
acquérir des qualifications et une instruction afin de devenir plus productifs et de mieux gagner leur vie plus tard (voir figure 1.8). Un grand nombre de jeunes travailleurs pauvres n'ont pas reçu d'enseignement primaire.

Figure 1.7. Estimations de la pauvreté au travail, cohortes de jeunes et d'adultes, dans des pays choisis



Source: BIT: *Indicateurs clés du marché du travail*, septième édition, op. cit.

Figure 1.8. Ecart des taux d'activité des jeunes travailleurs pauvres (moins de 1,25 dollar E.-U. par jour) et des jeunes travailleurs (plus de 2 dollars E.-U. par jour), dans des pays choisis



Source: BIT: *Indicateurs clés du marché du travail*, septième édition, op. cit.

Les jeunes mal rémunérés

51. Les jeunes sont représentés de façon disproportionnée dans les emplois mal rémunérés, c'est-à-dire les emplois pour lesquels le salaire est inférieur aux deux tiers du salaire médian. C'est ainsi qu'au Brésil en 2009, sur les travailleurs âgés de 15 à 24 ans, 30,5 pour cent occupaient des emplois mal rémunérés, alors que le pourcentage était de 18,5 pour cent pour les travailleurs âgés de 25 à 49 ans. De même, aux Philippines (en 2008) et en Afrique du Sud (en 2007), 28,8 et 41,2 pour cent de jeunes travailleurs, respectivement, occupaient des emplois mal rémunérés alors que, pour l'ensemble des travailleurs, les pourcentages correspondants étaient de 14,6 et 32,5 pour cent ⁷.

52. Les données sur les salaires provenant de certains pays de l'Union européenne et des Etats-Unis indiquent que les jeunes des deux sexes sont de 2,5 à 5,8 fois plus susceptibles que la moyenne nationale d'occuper des emplois à bas salaires. Dans tous les pays étudiés, à l'exception d'un seul, plus de 50 pour cent des travailleurs mal rémunérés étaient des jeunes ⁸.

53. Les données relatives aux travailleurs qui ne gagnent que le salaire minimum confirment que les jeunes mal rémunérés sont surreprésentés. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis les jeunes ne représentent que 20 pour cent de l'ensemble des travailleurs rémunérés à l'heure, mais près de la moitié des travailleurs gagnant le salaire minimum ou moins. En Amérique latine, le pourcentage de travailleurs âgés de 16 à 19 ans qui sont rémunérés au salaire minimum est souvent 1,5 à 2 fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population ⁹.

Les jeunes dans l'économie informelle

54. Les données ventilées par âge dont l'on dispose sur le travail informel confirment sa plus grande fréquence parmi les jeunes que parmi leurs homologues adultes, comme le montre la figure 1.9 qui se rapporte à des pays de diverses régions. En Argentine, l'incidence de l'emploi informel parmi les jeunes travailleurs est très marquée, le nombre de jeunes occupant un emploi informel étant presque deux fois supérieur à celui des adultes. Ce nombre est également important au Brésil, en Ethiopie, au Mexique et en Turquie.

55. En 2009, l'emploi informel parmi les jeunes âgés de 15 à 19 ans au Chili, en Colombie, en Equateur, au Mexique, au Panama et au Pérou dépassait celui des adultes de plus de 30 points de pourcentage. Dans ces pays, le taux moyen d'emploi informel des jeunes de 15 à 24 ans était de 82,4 pour cent, alors qu'il était de 50,2 pour cent pour les travailleurs adultes ¹⁰.

56. Des études récemment réalisées sur l'emploi informel en Amérique latine et dans les Caraïbes offrent une analyse intéressante de l'emploi informel en tant que fonction de plusieurs variables, dont l'âge. Ces études confirment que la probabilité d'occuper un emploi informel est inversement corrélée avec l'âge – plus le travailleur est jeune, plus il/elle est susceptible d'occuper un emploi informel ¹¹.

⁷ BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2010/11* (Genève, 2010).

⁸ D. Grimshaw: *Decent pay for young people: Assessing the challenge before and during the crisis*, Document de travail sur l'emploi (Genève, BIT, à paraître).

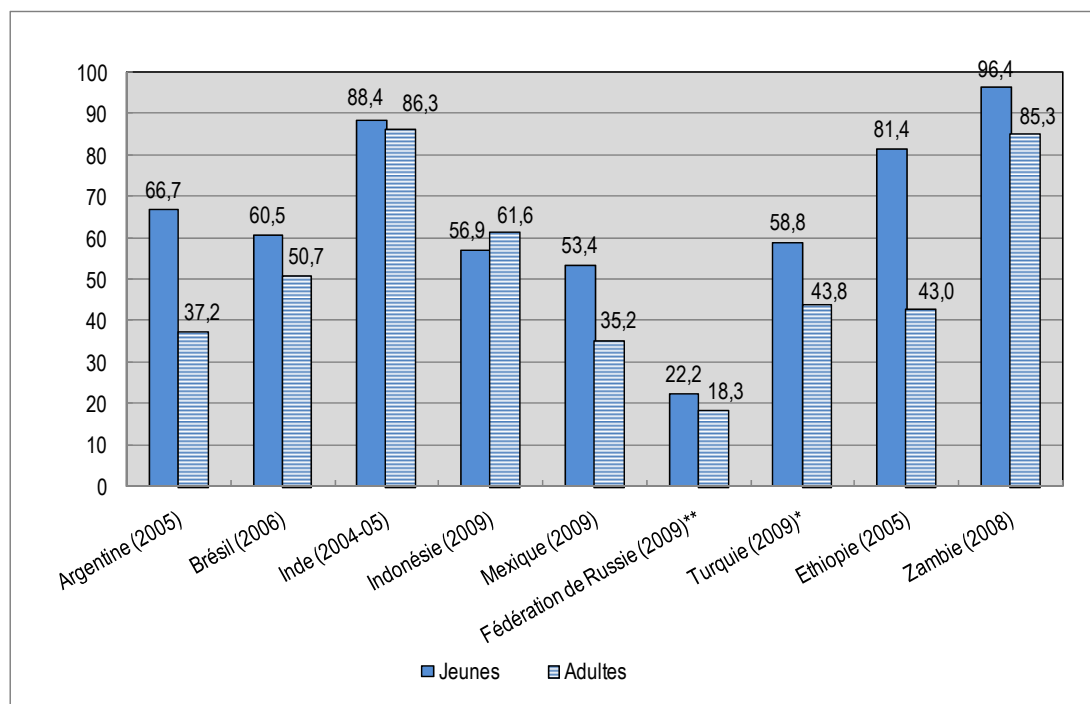
⁹ *Ibid.*

¹⁰ BIT: *Panorama laboral 2009: América Latina y el Caribe* (Lima, 2009).

¹¹ L. Gasparini et L. Tornarolli: *Labor informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and trends from household survey microdata*, Document de travail n° 46 (La Plata, Universidad Nacional de la Plata, 2007); OCDE: *Perspectives de l'emploi 2008* (Paris, 2008); et J.G. Reis, D. Angel-Urdinola et C. Quijada Torres:

57. Si les jeunes travaillent dans le secteur non structuré, c'est parce que le secteur moderne et la partie structurée de l'économie ne sont pas en mesure de créer suffisamment d'emplois. Le contexte socio-économique défavorable et l'absence de filets de protection obligent un grand nombre de jeunes à travailler dans le secteur non structuré. L'emploi dans ce secteur de plus en plus encombré a également progressé en raison de la crise financière que connaissent les pays en développement ¹².

Figure 1.9. Pourcentage de travailleurs jeunes et adultes employés dans le secteur non structuré dans des pays choisis



* La proportion d'adultes renvoie à l'ensemble de la population. ** La proportion d'adultes renvoie à la population âgée de 30 à 59 ans, tandis que la proportion de jeunes renvoie à la population âgée de 15 à 29 ans.

Source: Base de données du BIT.

58. En Europe, la proportion de jeunes travaillant dans le secteur non structuré est d'environ 17 pour cent, alors que celle des travailleurs dans la force de l'âge (âgés de 25 à 54 ans) est de 7 pour cent ¹³. Une analyse récente du travail informel des jeunes vivant dans certains pays d'Europe de l'Est pour lesquels des estimations chiffrées sont disponibles a révélé qu'un tiers des jeunes en emploi travaillait dans le secteur non structuré ¹⁴.

Informality in Turkey: Size, trends, determinants and consequences, Document de travail de la Banque mondiale – Mémoire économique pays (MEP) – Informality: Causes, Consequences, Policies (Washington, DC, 2009).

¹² BIT: *Intégration de l'économie informelle dans les mesures de relance*, Notes de synthèse du Pacte mondial pour l'emploi, Note n° 3 (Genève, non datée).

¹³ M. Hazans: *Informal workers across Europe: Evidence from 30 countries*, IZA Discussion Paper No. 5871 (Bonn, IZA, 2011).

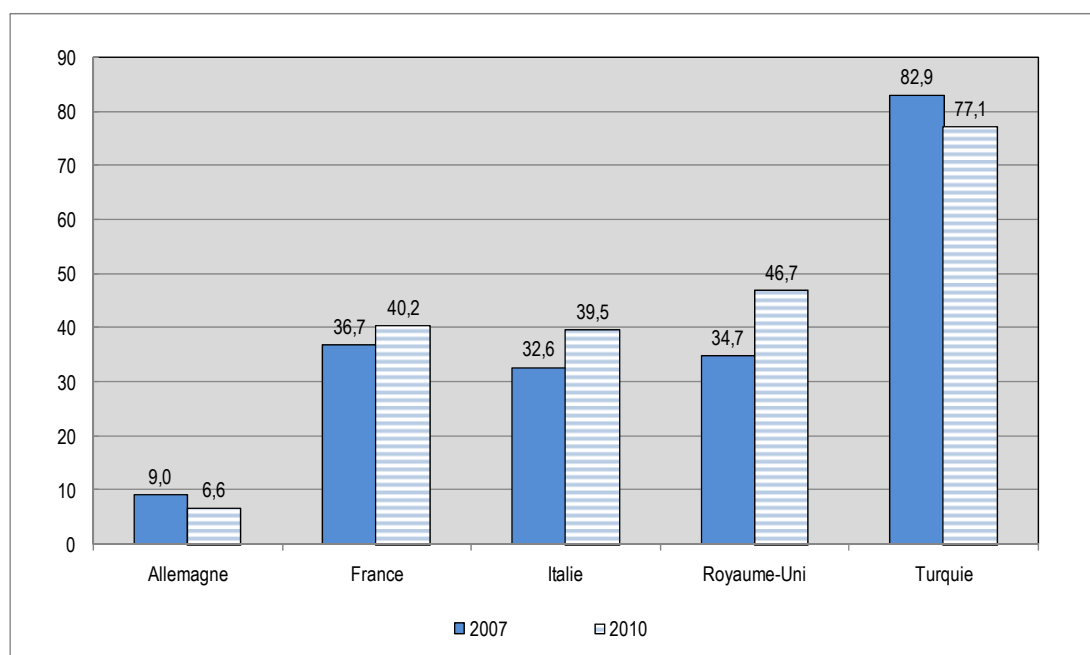
¹⁴ BIT: *L'emploi des jeunes en Europe orientale: La crise dans la crise*, Document de base en vue de la réunion informelle des ministres du Travail et des Affaires sociales au cours de la 100^e session de la Conférence internationale du Travail (Genève, 2011).

59. Dans de nombreux pays du continent africain, le secteur non structuré est la principale source d'emplois pour les jeunes. En République démocratique du Congo par exemple, 96,2 pour cent des jeunes travailleurs sont employés dans le secteur informel; au Cameroun, le pourcentage est de 88,6 pour cent ¹⁵. En Zambie, au moins 99 pour cent des adolescents au travail sont employés dans le secteur non structuré ¹⁶.

Des emplois de moindre qualité pour les jeunes

60. Il ressort également de la progression du travail temporaire et de la réduction de la durée des contrats à durée déterminée dont plusieurs pays ont fait état ces dernières années que la qualité des emplois disponibles pour les jeunes s'est détériorée. Il reste à savoir si ces types d'emplois constituent un tremplin vers l'emploi permanent, ou un piège qui impose aux jeunes travailleurs un engrenage d'emplois temporaires alternant avec des périodes de chômage. On note par exemple que, dans certains pays de l'Union européenne, un grand nombre de jeunes travailleurs occupaient encore un emploi temporaire cinq ans après avoir quitté l'école ¹⁷. La figure 1.10 met en évidence l'augmentation, dans certains pays européens, de la proportion de jeunes travailleurs en contrats temporaires qui n'ont pas réussi à trouver un emploi permanent.

Figure 1.10. Proportion de jeunes travailleurs temporaires qui n'ont pas réussi à trouver un emploi permanent dans certains pays d'Europe, 2007 et 2010 (en pourcentage)



Source: BIT, d'après les données d'EUROSTAT.

¹⁵ Développement, institutions et analyses de long terme: *Youth and labour markets in Africa: A critical review of literature* (Paris, 2007).

¹⁶ M. Garcia et J. Fares (dir. de publication): *Youth in Africa's labor market* (Washington, DC, Banque mondiale, 2008); *Zambian Central Statistical Office: Labour force survey report 2008* (Lusaka, Zambian Central Statistical Office, Labour Statistics Branch, 2008).

¹⁷ Données d'EUROSTAT.

1.2.4. Nouveaux défis à relever pour assurer la transition des jeunes vers un travail décent

61. Les difficultés auxquelles sont confrontés les jeunes qui passent de l'école à la vie active sont souvent appréhendées par les indicateurs suivants: l'évolution du taux de chômage des jeunes; le contraste entre le taux de chômage des jeunes et celui des adultes; incidence du chômage de longue durée chez les jeunes; le pourcentage de jeunes qui sont sans emploi et ne suivent ni études ni formation («not in employment, education or training» ou NEET); le temps qu'il faut pour décrocher un premier emploi et la durée de la transition vers un emploi «normal» après le départ de l'école ou la première embauche.

62. Des enquêtes récentes sur la transition de l'école au monde du travail semblent indiquer des difficultés croissantes et une dégradation concomitante de la totalité ou presque totalité des indicateurs susmentionnés.

63. Il est bien connu que le passage de l'école à la vie active entraîne une période de chômage frictionnel lorsque les jeunes entreprennent leur recherche d'emploi. A ce stade de la vie, les aspirations et les intentions en matière de travail ne sont pas encore bien énoncées. Une période d'expérimentation avec différents emplois et différents états sur le marché du travail est chose courante. Les jeunes peuvent souvent se permettre de passer par cette période étant donné qu'ils ont moins d'engagements financiers, qu'ils peuvent compter sur l'appui de leurs parents et que, selon les réserves financières dont ils disposent, ils peuvent accepter n'importe quel emploi qui leur est proposé dans l'espoir de trouver un «meilleur» emploi dans un avenir proche.

64. Il y a d'autres facteurs qui rendent la recherche d'un emploi plus difficile pour les jeunes. En effet, ces derniers sont moins efficaces que les adultes déjà rompus à l'art de rechercher un emploi. Il arrive aussi que les entreprises soient réticentes à embaucher des jeunes qui n'ont pas suffisamment d'expérience. Les jeunes sont, par conséquent, souvent pris dans le cercle vicieux «pas d'emploi sans expérience, pas d'expérience sans emploi» simplement parce qu'ils n'ont pas réussi à trouver un premier emploi dont ils auraient pu faire état dans leurs demandes d'emploi.

65. Il est un autre facteur qui contribue au chômage élevé des jeunes: c'est le fait que, même lorsque les jeunes décrochent un emploi, ils sont plus susceptibles d'être licenciés que les travailleurs adultes en cas de suppressions d'emplois. Ils sont moins appréciés parce qu'ils n'ont pas encore eu le temps d'acquérir un capital humain propre à l'entreprise. Les indemnités de licenciement étant souvent calculées en fonction de l'expérience, cela revient moins cher de les licencier; en outre, il arrive que leurs contrats de travail soient moins sûrs. La crise financière semble avoir renforcé les pratiques de type «dernier entré, premier sorti» qui touchent les jeunes et, dans la plupart des pays, le taux de rotation entre emploi et chômage de ces derniers est plus élevé que celui des adultes.

66. Si les facteurs mentionnés plus haut permettent d'expliquer pourquoi les taux de chômage des jeunes sont généralement plus élevés que ceux des adultes, les nouvelles disparités au niveau des taux de chômage font apparaître des taux de trois à cinq fois supérieurs qui dépassent manifestement les niveaux caractéristiques de chômage frictionnel constatés jusqu'à présent.

67. Il n'y a pas de durée internationalement reconnue en ce qui concerne la période de transition moyenne, mais une enquête réalisée en Egypte laisse entendre que cette période s'allonge de plus en plus et que le résultat final n'est pas assuré. En Indonésie, la période moyenne de recherche d'emploi des jeunes chômeurs est passée de 6,9 mois en 2001 à 14,7 mois en 2009. Au cours de la même période, la proportion de jeunes

chômeurs de longue durée est passée de 41,6 pour cent en 2001 à 62,1 pour cent en 2009 ¹⁸.

68. Dans les 34 pays membres de l'OCDE, un grand nombre d'indicateurs ont eu tendance à s'aggraver entre 2000 et 2010 (voir tableau 1.1). Le taux de chômage des jeunes et l'incidence du chômage de longue durée, du travail temporaire et du travail à temps partiel ont progressé. Le seul indicateur qui ait connu une légère amélioration au cours de la décennie est l'incidence du NEET («not in employment, education or training») (c'est-à-dire le pourcentage de jeunes ni dans l'emploi ni scolarisés, ni en formation), qui a légèrement reculé. Toutefois, selon l'OCDE, au deuxième trimestre de 2010, la part des jeunes ni dans l'emploi ni scolarisés, ni en formation est remontée à 12,5 pour cent alors qu'elle était de 10,8 pour cent en 2008 ¹⁹.

Tableau 1.1. Tableau de bord de l'OCDE pour les jeunes âgés de 15 à 24 ans, 2000 et 2010

	2000	2010
Taux de chômage (%)	14,6	18,9
Incidence du chômage de longue durée (% du groupe d'âge)	20,1	22,6
Incidence du travail temporaire (% de l'emploi)	31,0	38,0
Incidence du travail à temps partiel (% de l'emploi)	19,9	27,8
Part des jeunes ni en emploi ni aux études, ni en formation (% du groupe d'âge)	13,4	10,9

Source: Projet de l'OCDE: *Des emplois pour les jeunes* (www.oecd.org/employment/youth). Moyenne non pondérée des 34 pays membres de l'OCDE.

69. Deux autres nouvelles tendances caractérisent la nouvelle crise de l'emploi des jeunes: la hausse du nombre de jeunes «découragés» de rechercher un emploi et la hausse du chômage des diplômés universitaires.

70. *Le découragement* est un terme qui renvoie aux jeunes qui ne sont ni scolarisés ni dans l'emploi; il aide à décrire la raison sous-jacente et les conséquences de la perte de contact avec le marché du travail et du détachement vis-à-vis de la société. Il est établi que le découragement progresse dans de nombreux pays où certains jeunes ont totalement abandonné la recherche d'un emploi en raison de la hausse du chômage.

71. Dans le monde entier, il y avait en 2011 près de 6,4 millions de jeunes en moins dans la population active que ce que l'on aurait pu prévoir compte tenu des tendances traditionnelles à long terme (d'avant la crise), ce qui indiquait une forte hausse du sentiment de découragement parmi les jeunes durant la crise financière mondiale ²⁰.

72. On compte dans l'Union européenne quelque 7,5 millions de personnes âgées de 15 à 25 ans qui ne sont ni dans l'emploi ni scolarisées, ni en formation. Ceci représente une progression de 10,8 pour cent en 2008 à 12,8 pour cent en 2010 pour l'ensemble de l'Union ²¹. Selon une estimation, en 2008, le coût du chômage de longue durée ou de

¹⁸ Estimations préliminaires du BIT à partir des données de l'enquête SAKERNAS, 1996-2009.

¹⁹ OCDE: *Des débuts qui comptent? Des emplois pour les jeunes* (Paris, 2010).

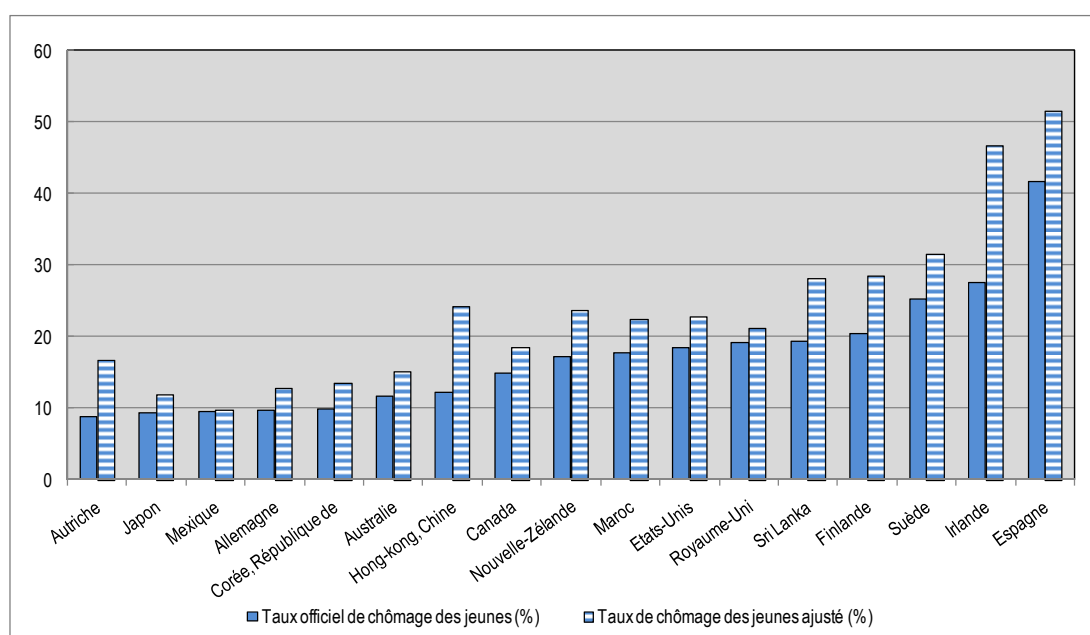
²⁰ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi 2012*, op. cit.

²¹ Données d'EUROSTAT.

l'inactivité des jeunes dans 21 Etats membres pour lesquels on disposait de données représentait 1,1 pour cent du PIB ²².

73. En Irlande, le taux de chômage des jeunes a atteint en 2010 le chiffre alarmant de 27,5 pour cent, ce qui représentait une augmentation considérable par rapport aux 8,5 pour cent qu'il atteignait en 2007. Toutefois, même cette augmentation inquiétante sous-estime l'étendue du problème: le taux de participation des jeunes a fortement diminué dans le pays durant la crise, et il existe un énorme décalage entre la taille actuelle de la main-d'œuvre jeune et ce que l'on aurait pu prévoir compte tenu des tendances d'avant la crise. Ceci signifie qu'un grand nombre de jeunes «cherchent refuge» dans le système éducatif pour ne pas avoir à affronter la recherche d'un emploi ou qu'ils restent chez eux à attendre que les perspectives d'emploi s'améliorent avant de se mettre activement à la recherche d'un emploi. Si ces jeunes cherchaient plutôt du travail, le taux de chômage des jeunes augmenterait de 19,3 points de pourcentage. En Espagne, ce serait de 9,9 points de pourcentage, tandis qu'en République de Corée le pourcentage serait de 3,6 points. En Autriche et à Hong-kong, Chine, il se pourrait que le taux de chômage des jeunes atteigne pratiquement le double du taux officiel si ces jeunes inactifs entraient sur le marché du travail (voir figure 1.11). Dans l'UE, en 2011, un jeune sur six n'était ni scolarisé ni dans l'emploi ²³.

Figure 1.11. Taux officiels de chômage des jeunes et taux de chômage ajustés en prenant en compte la participation réduite au marché du travail, 2010 (en pourcentage)



Source: BIT: *Global employment trends for youth*, op. cit.

74. En Indonésie, le taux de NEET chez les jeunes de 15 à 24 ans est passé de 27,1 pour cent en 1996 à un sommet de 31,9 pour cent en 2005, pour retomber à 27,6 pour cent en août 2009. Par conséquent, sur une période d'un peu plus de dix ans, ce taux s'est aggravé et, malgré des améliorations récentes, il est resté plus élevé qu'en

²² Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofund): *L'impact social de la crise*, document de travail (Dublin, 2011).

²³ BIT: *Global employment trends for youth: 2011 update*, op. cit.

1996²⁴. Au Brésil et en République-Unie de Tanzanie, le taux de NEET a eu tendance à reculer au cours de la période considérée: il est passé de 21,1 pour cent en 1992 à 18,8 pour cent en 2007 (Brésil), et de 17,6 pour cent en 2000-01 à 13,4 pour cent en 2006 (République-Unie de Tanzanie)²⁵.

75. On ne dispose pas toujours d'informations détaillées sur les raisons de la perte de contact avec le marché du travail, les jeunes concernés ne constituant pas un groupe homogène. On compte parmi eux ceux qui ont renoncé à la recherche d'un emploi parce qu'ils ont peu de chances d'en trouver un en cette période de récession issue de la crise financière mondiale et ceux qui, comme beaucoup de diplômés de l'université, estiment que les emplois qui s'offrent à eux sont de qualité médiocre et en deçà de leurs compétences et de leurs aspirations. Mais ce groupe compte surtout des jeunes ayant abandonné leurs études, ainsi que des jeunes issus de familles pauvres et dysfonctionnelles ou d'un milieu socio-économique qui réduit leurs possibilités d'intégration et leurs chances de trouver un emploi, et ceux qui ont été exposés depuis leur plus jeune âge à la culture des gangs et aux drogues.

76. Quelles qu'en soient les raisons, les conséquences pouvant découler de la «perte de contact» ou de la «marginalisation» sont suffisamment graves pour justifier que ce groupe fasse l'objet d'une attention particulière.

77. *Le chômage des jeunes qui ont fait des études*, et en particulier celui de ceux qui sont diplômés d'établissements d'enseignement supérieur, constitue une autre tendance lourde de conséquences qui se dessine dans différents pays et différentes régions. Il suscite des inquiétudes parce qu'il constitue un aboutissement aberrant: il contredit en effet l'hypothèse et les faits selon lesquels la productivité et l'employabilité des jeunes augmentent avec leur niveau d'études et de formation. Il s'agit également d'un aboutissement stérile et potentiellement dangereux d'un point de vue social et politique. Stérile en raison des sommes importantes investies dans l'enseignement supérieur (à la fois directement et indirectement du point de vue du manque à gagner) et de l'absence de rendement social du fait que ces diplômés sont au chômage. Il pourrait également s'avérer dangereux parce que ces diplômés au chômage éprouvent tout naturellement une frustration et un ressentiment intenses du fait qu'ils se voient refuser les récompenses qui leur avaient été promises en échange de leurs efforts et de leurs sacrifices. Les raisons invoquées en ce qui concerne le chômage des diplômés varient: S'explique-t-il par la détérioration de la qualité de l'enseignement supérieur et la dégradation des diplômes obtenus? Ou bien le problème est-il dû à «l'inadéquation des compétences» et à l'impossibilité de commercialiser les compétences acquises ou bien, comme l'estiment la plupart, est-ce une question de modèles de croissance qui ne créent pas le type d'emploi de bonne qualité qui correspondrait aux compétences élevées acquises par les jeunes ou à leurs aspirations? Quelle que soit la raison, les frustrations politiques et le ressentiment sont immenses, comme l'ont montré les soulèvements du «Printemps arabe». Dans un grand nombre de pays, ces frustrations sont à l'origine de l'émigration de jeunes hautement qualifiés et de «l'exode des cerveaux» qui en a résulté dans les économies émergentes et en développement.

²⁴ Estimations préliminaires du BIT à partir des données de l'enquête SAKERNAS, 1996-2009.

²⁵ BIT: *Profil de pays concernant le travail décent: Brésil* (Genève, 2009), et BIT: *Profil de pays concernant le travail décent: Tanzanie (continentale)* (Genève, 2010).

1.3. Accroissement de la polarisation et aggravation des inconvénients subis par les jeunes

78. Le désavantage relatif des jeunes par rapport aux adultes dans le domaine de l'emploi est accentué par l'hétérogénéité des jeunes. La cohorte de jeunes, tout comme les autres groupes d'âge, se compose d'individus dotés de caractéristiques personnelles, ayant des besoins personnels et souffrant de vulnérabilités personnelles; c'est pourquoi les jeunes ne doivent pas être considérés comme un groupe homogène simplement en raison de leur âge. Certains groupes parmi eux sont plus vulnérables au chômage, au sous-emploi, à l'informalité, au découragement et à d'autres inégalités sociales. Comme le montre l'analyse politique qui figure au chapitre 2, la mise en correspondance des paramètres des différentes vulnérabilités des jeunes est une étape essentielle dans la création de dispositifs d'intervention plus efficaces et différenciés. On compte parmi les facteurs déterminants des inégalités:

- *L'âge – Plus les jeunes sont jeunes, plus ils sont vulnérables.* Dans la plupart des pays pour lesquels on dispose de données, le taux de chômage tend à diminuer avec l'augmentation de l'âge²⁶. Au Costa Rica, par exemple, le taux de chômage des adolescents âgés de 15 à 19 ans est plus de trois fois supérieur à celui des jeunes adultes âgés de 20 à 24 ans; au Pérou, il est plus de deux fois supérieur (22 et 10,3 pour cent, respectivement)²⁷. L'informalité est aussi beaucoup plus répandue pour la première cohorte que pour la deuxième. En 2010, le taux d'informalité des adolescents en Amérique latine était de 82,4 pour cent alors que celui des jeunes adultes était de 56,5 pour cent²⁸. En outre, le nombre de jeunes âgés de 15 à 17 ans qui sont soumis à des travaux inacceptables et dangereux a considérablement augmenté ces dernières années, alors que le travail des enfants a régressé dans l'ensemble. Selon les estimations, 62,5 millions de jeunes exerçaient en 2008 des travaux dangereux, contre 51 millions en 2004. Ceci représente une augmentation de près de 20 pour cent en quatre ans²⁹.

Il importe de souligner le lien qui existe entre le travail des enfants et l'emploi des jeunes, compte tenu du fait que l'enfance et la jeunesse sont des étapes de la vie au cours desquelles l'exposition aux risques et aux vulnérabilités peut être particulièrement élevée et avoir d'importantes conséquences à long terme. Un développement important se produisant sur le plan physique, social et psychologique au cours de cette période, c'est là que se décide, en grande partie, la réussite ou l'échec futur de l'individu. Les effets néfastes que pourrait avoir le travail des enfants sur le développement de ces derniers agissent aussi sur les possibilités qu'ont les jeunes de réussir leur transition vers un travail décent. Les désavantages cumulatifs que subit le marché du travail à cause du travail des enfants et dont des jeunes vulnérables font l'expérience peuvent se traduire par la mauvaise qualité des emplois, la faiblesse des revenus, une marginalisation sociale à l'âge adulte et l'insécurité durant la vieillesse, créant ainsi un cycle de pauvreté permanent.

²⁶ P. Ryan: «The school-to-work transition: A cross-national perspective», dans *Journal of Economic literature* (mars 2001, vol. 39, n° 1).

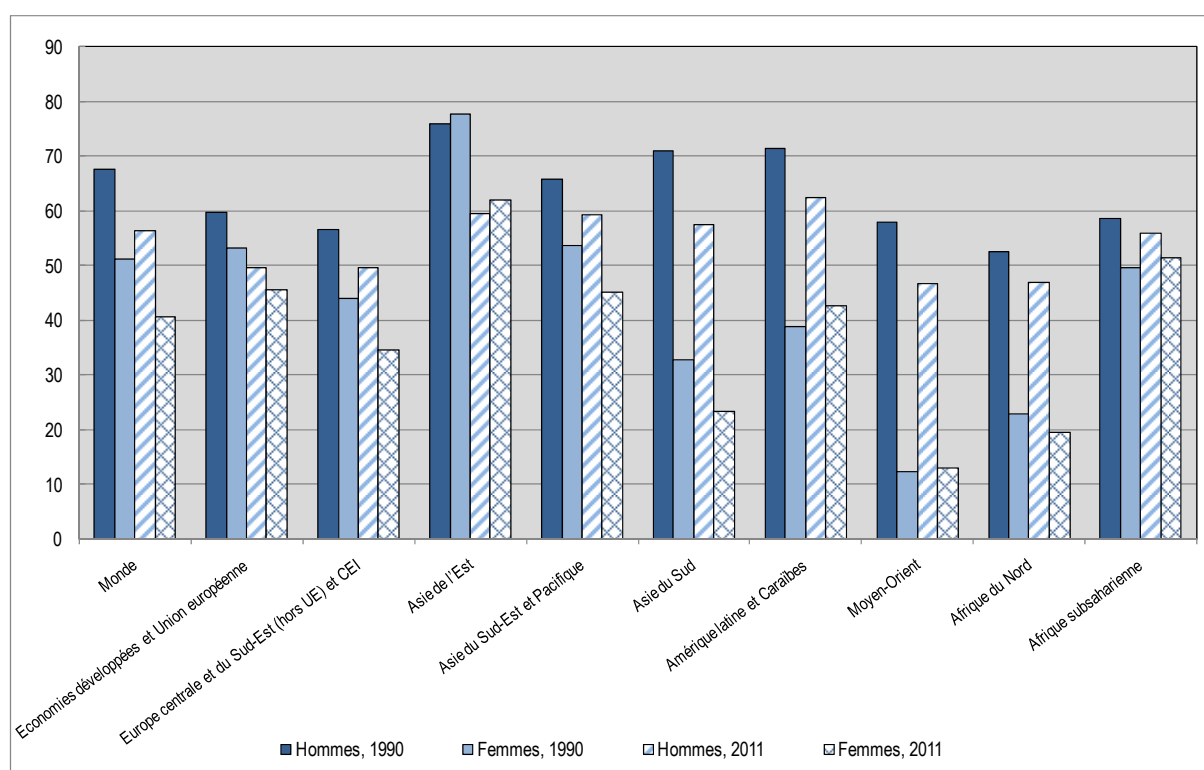
²⁷ BIT: *Trabajo decente y juventud en América Latina* (Lima, 2010).

²⁸ BIT: *Panorama laboral 2010 – América Latina y el Caribe* (Lima, 2010).

²⁹ BIT: *Enfants dans les travaux dangereux. Ce que nous savons, ce que nous devons faire* (Genève, 2011).

- *L'écart entre les sexes – L'écart entre les sexes se réduit progressivement, mais les jeunes femmes sont toujours défavorisées.* La plupart des régions ont affiché des tendances encourageantes en termes d'égalité hommes-femmes, avec une baisse des écarts tant des taux d'activité entre les sexes que des ratios emploi/population. (voir figure 1.12). Mais, dans la plupart des cas, le chômage est plus élevé chez les femmes que chez les hommes malgré le taux d'activité plus faible de ces dernières. En Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et dans la CEI, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les jeunes (et en particulier les jeunes femmes) avaient très peu de chances d'avoir un emploi. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, moins de quatre jeunes hommes sur dix avaient un emploi en 2011 (36,9 et 36,2 pour cent, respectivement), contre moins de deux jeunes femmes sur dix (11,5 et 7,7 pour cent, respectivement).

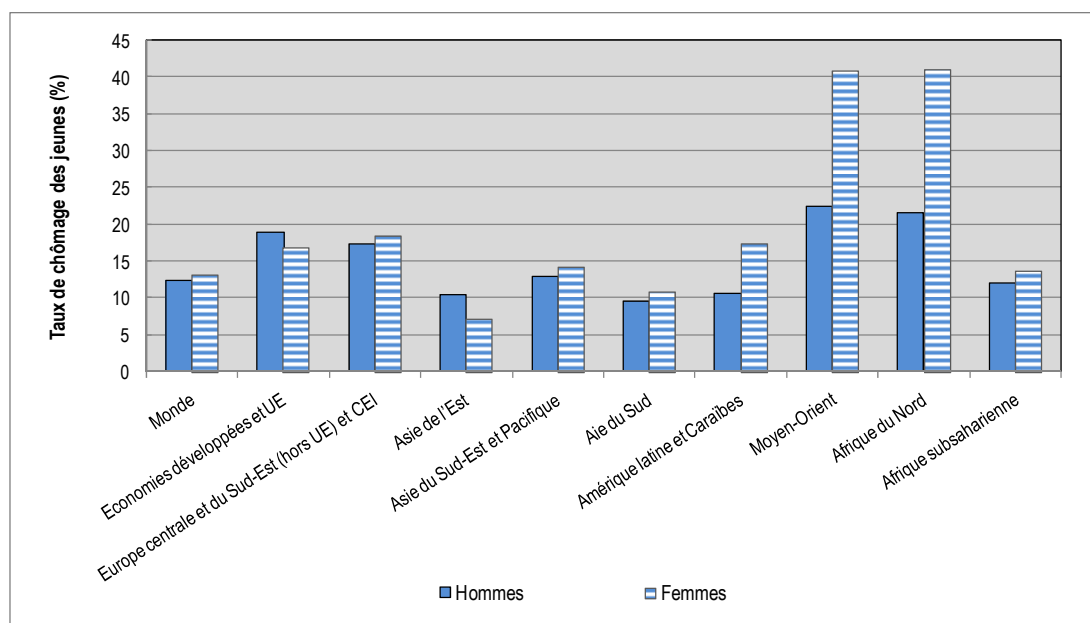
Figure 1.12. Taux d'activité des jeunes par sexe, 1990 et 2011 (en pourcentage)



Source: BIT: Base de données des estimations et prévisions de la population économiquement active.

Dans la plupart des régions, l'écart de chômage entre les jeunes des deux sexes s'est creusé, les jeunes femmes étant encore plus susceptibles que les jeunes hommes d'être au chômage (voir figure 1.13). Cette règle n'avait pas cours dans les économies développées et dans l'UE, où le taux de chômage a augmenté de 6,1 points de pourcentage entre 2007 et 2011 pour les jeunes hommes, contre 4,7 points de pourcentage pour les jeunes femmes.

Figure 1.13. Taux de chômage des jeunes, par sexe et par région, estimations préliminaires pour 2011 (en pourcentage)



Source: BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes*, op. cit.

Un autre «piège» important en ce qui concerne le chômage des jeunes a trait à la discrimination professionnelle liée aux professions perçues comme typiquement «féminines» ou «masculines». En raison de la moindre valeur que l'on accorde aux contributions économiques des femmes ainsi que des attitudes culturelles prédominantes, les jeunes femmes occupent une position plus désavantageuse sur le marché du travail, comme en témoignent leurs salaires généralement inférieurs à ceux des jeunes gens³⁰.

- *L'alphabétisation, l'éducation et la formation* – En général, le chômage, le sous-emploi et l'informalité sont plus élevés parmi les jeunes moins instruits que parmi leurs pairs éduqués. Ceci confirme l'influence positive de l'éducation sur l'emploi dans toutes les régions. Le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord constituent des exceptions car les taux de chômage y sont plus élevés dans le cas des jeunes plus instruits. Le chômage est moins élevé chez les jeunes moins instruits qui peuvent accepter des emplois de médiocre qualité que chez ceux qui ont achevé leurs études secondaires ou supérieures et dont les compétences risquent de ne pas répondre aux besoins du marché du travail ou qui ont des salaires de réserve plus élevés ou des emplois réservés. Le phénomène du chômage des travailleurs instruits constitue manifestement une nouvelle caractéristique de la crise actuelle de l'emploi des jeunes. La relation entre l'éducation et l'emploi est examinée plus en détail au chapitre 2.
- *Le milieu socio-économique* – Le cycle de la pauvreté se transmettant de génération en génération, les jeunes issus de familles pauvres deviennent généralement de jeunes travailleurs pauvres. La pauvreté des ménages est l'un des facteurs qui déterminent si un enfant souffre de privations. Les privations peuvent, à leur tour, nuire au bien-être des jeunes gens et à celui de leurs enfants. La pauvreté peut être

³⁰ Pour plus d'informations, voir le rapport du BIT: *L'égalité entre hommes et femmes au cœur du travail décent*, Conférence internationale du Travail, 98^e session, Genève, 2009.

à l'origine d'occasions manquées de s'instruire; elle peut aussi provoquer le travail des enfants qui au cours de leur vie adulte risquent de souffrir du manque de débouchés sur le marché de l'emploi. Les événements qui se produisent au cours de cette période (notamment la fin de la scolarité, le premier emploi, le mariage, la naissance des enfants) jouent un rôle important dans le cycle de vie de l'individu et influent sur les niveaux de pauvreté que connaissent les générations actuelle et suivantes. De la même manière, dans plusieurs pays, le chômage des jeunes est de plus en plus souvent lié au fait de faire partie d'un ménage dans lequel personne n'a d'emploi.

- ❑ *L'origine nationale ou ethnique* est souvent à l'origine de débouchés médiocres sur le marché de l'emploi et de déficits en matière de travail décent. En Australie, par exemple, les jeunes autochtones sont presque quatre fois plus susceptibles d'être sans emploi que les citoyens non autochtones. Ils sont aussi plus prédisposés au chômage de longue durée et au sous-emploi et sont plus nombreux à être détachés du marché du travail (35,5 pour cent des autochtones australiens en âge de travailler, contre 21,7 pour cent de la population non autochtone en âge de travailler)³¹. De la même manière, les enquêtes disponibles sur l'emploi des jeunes Roms dans les Balkans de l'Ouest révèlent que l'incidence de l'emploi informel parmi les jeunes Roms et les personnes déplacées au plan interne dans la tranche d'âge 15-29 ans est beaucoup plus élevée que parmi la population jeune vivant près des communautés de Roms et des personnes déplacées au plan interne³².
- ❑ *Les jeunes handicapés* – Les jeunes handicapés ont moins de chances que leurs camarades non handicapés d'aller à l'école et sont plus susceptibles d'être désavantagés sur le marché du travail. C'est ainsi qu'en 2009 le taux de chômage des jeunes Américains handicapés âgés de 16 à 20 ans était de 21,2 pour cent (23 pour cent pour les jeunes femmes et 19,9 pour cent pour les jeunes gens) alors que, pour les jeunes non handicapés du même groupe d'âge, il était plus élevé de près de 15 points de pourcentage³³.
- ❑ *Les jeunes vivant avec le VIH ou touchés par l'épidémie du sida* – Cinq millions de jeunes vivent avec le VIH dans le monde³⁴. Ils sont particulièrement vulnérables face au chômage, au sous-emploi et à la pauvreté. La recommandation (n° 200) sur le VIH et le sida, 2010, traite spécifiquement de la nécessité de protéger les jeunes travailleurs, y compris ceux qui suivent une formation professionnelle et bénéficient de programmes et services d'emploi des jeunes, et d'éviter la stigmatisation et la discrimination sur le lieu de travail et dans les communautés.
- ❑ *Les jeunes migrants* – La migration internationale des jeunes pour le travail constitue un phénomène de plus en plus important dans de nombreux pays³⁵. Le Fonds des Nations Unies pour la population estime que les jeunes âgés de 15 à

³¹ Steering Committee for the Review of Government Service Provision, Productivity Commission: *Report on Overcoming Indigenous Disadvantage: Key indicators 2011* (Canberra, 2011).

³² Les données du PNUD provenant de ces enquêtes peuvent être consultées en ligne à l'adresse <http://vulnerability.undp.sk>.

³³ Source: <http://disabilitystatistics.org>.

³⁴ ONUSIDA: *Assurer l'avenir aujourd'hui – Synthèse de l'information stratégique sur le VIH et les jeunes* (Genève, 2011).

³⁵ Pour un examen des tendances en matière de migration internationale, voir Nations Unies: *International migration in a globalizing world: The role of youth*, Département des affaires économiques et sociales, Document technique n° 2011/1 (New York, 2011).

25 ans constituent à présent un tiers des migrants internationaux dans le monde. L'absence de possibilités de travail décent dans les pays en développement a poussé de nombreux jeunes peu qualifiés ou qualifiés à émigrer. Les jeunes migrants sont particulièrement touchés par la crise mondiale. Dès 2009, les travailleurs migrants ont commencé à perdre leur emploi, ce qui a entraîné parmi eux un taux de chômage presque deux fois supérieur à celui des travailleurs nationaux en Espagne, en Irlande et au Royaume-Uni depuis le début de la crise en 2008. En 2007, le taux était plus ou moins le même – soit environ 12 pour cent – que celui des travailleurs nationaux. D'une manière générale, les jeunes migrants constituent un groupe particulièrement vulnérable sur le marché du travail; ils sont exposés au licenciement, à la discrimination et parfois à la xénophobie. Ces phénomènes sont exacerbés par la situation tendue sur le marché du travail.

79. La crise a également servi à rappeler que la structure de l'emploi est un élément important à prendre en considération. Dans les pays industrialisés, une tendance à la polarisation de l'emploi s'était installée avant la crise et devrait se poursuivre. La plupart des nouveaux emplois seront dans le secteur des services en raison de la grande élasticité de la demande de services par rapport aux revenus. Cette demande s'accroît lorsque les inégalités de revenus augmentent (comme cela a été le cas dans de nombreux pays industrialisés) du fait que les ménages à revenu élevé font beaucoup appel aux services à la personne. Un autre facteur concerne l'impact des progrès technologiques, tout particulièrement de l'informatisation, sur la demande de compétences différentes et de tâches diverses à effectuer. L'informatisation a notamment provoqué la perte de nombreux emplois qui, du fait qu'ils comportent des tâches routinières, peuvent être effectués à moindres frais par des ordinateurs. Il en est résulté une baisse de la demande d'emplois de niveau intermédiaire dans la fabrication et une baisse de la demande de travail de bureau. Parallèlement, l'informatisation a fait augmenter la demande d'emplois irréguliers peu qualifiés dans le secteur des services comme, par exemple, les transports et la distribution, le commerce de détail, les services communautaires, la santé et les soins personnels. Il en est résulté une augmentation des emplois situés aux deux extrémités du marché du travail et une diminution des emplois de niveau intermédiaire ³⁶.

80. Ce changement dans la structure de l'emploi a des conséquences directes sur la crise de l'emploi des jeunes. A présent, les nouveaux arrivants sur le marché du travail risquent de plus en plus de devoir se contenter d'un emploi peu qualifié et peu rémunérateur dans le secteur des services. En outre, la perspective d'un avancement pour ceux qui occupent ce genre d'emplois est considérablement réduite en raison de la diminution des emplois de niveau intermédiaire. Le problème est encore aggravé par le fait que de nombreux emplois de services à bas salaires sont également des emplois temporaires ou à temps partiel. C'est ainsi que les cohortes présentes et futures de jeunes travailleurs sont non seulement confrontées au problème de la pénurie d'emplois mais doivent aussi prendre conscience du fait que la qualité moyenne des emplois disponibles va baisser.

81. Quand la marée baisse, tous les bateaux descendent et certains s'embourbent. La crise a eu un impact négatif sur tous les jeunes en général. La cohorte actuelle des jeunes touchés par la crise se trouve face à des perspectives d'emploi plus médiocres que ses prédécesseurs. En outre, on constate des signes de polarisation au sein du groupe des jeunes, les «groupes défavorisés» identifiés dans les paragraphes qui précèdent étant

³⁶ D.H. Autor et D. Dorn: *Inequality and specialization: The growth of low-skill service jobs in the United States*, IZA Discussion Paper No. 4290 (Bonn, 2009); et M. Goos, A. Manning et A. Solomons: *Job polarization in Europe*, dans *American Economic Review* 99 (2), 2009.

particulièrement touchés. En période de grave récession économique, les jeunes moins scolarisés et disposant des compétences les moins élevées risquent plus que leurs homologues mieux formés et plus qualifiés de se retrouver au chômage, car ils ne disposent pas du capital humain spécifique à l'entreprise que les entreprises tiennent à conserver. Cela a été le cas lors des précédentes récessions dans les pays industrialisés, et la crise actuelle ne fait pas exception. De même, les jeunes occupant des emplois temporaires et précaires et qui constituent une catégorie ayant de nombreux points communs avec la catégorie précédente ont été les plus vulnérables à la politique d'austérité. Dans l'état actuel de dépression des marchés de l'emploi, un grand nombre de ces jeunes sont confrontés au chômage de longue durée et à l'éloignement chronique du marché du travail. Un groupe particulièrement vulnérable au cours de la crise économique actuelle a été celui des jeunes travailleurs migrants, comme mentionné précédemment.

82. Dans les pays en développement, l'affaiblissement du lien qui existe entre la croissance et l'emploi semble indiquer que les jeunes des deux sexes vivant dans la pauvreté auront moins de perspectives d'accéder à un emploi décent. Cela signifie qu'une proportion croissante de jeunes restera prise dans l'engrenage de la pauvreté dans les zones rurales et restera engagée dans l'économie parallèle. Plus généralement, compte tenu du ralentissement de la croissance de l'emploi, la concurrence se fera plus dure pour les rares emplois décents qui deviendront disponibles; ainsi, les jeunes défavorisés se retrouveront encore plus loin derrière pour ce qui est de l'emploi. Cela étant, il pourrait aussi être plus difficile de réduire la discrimination sur le marché du travail.

83. L'aggravation des perspectives d'emploi pour les jeunes défavorisés laisse supposer qu'il faudra accorder une priorité à ce groupe.

1.4. Perspectives d'avenir

84. Il faudra créer quelque 40 millions de nouveaux emplois chaque année à l'échelle mondiale pour absorber les nouveaux entrants sur le marché du travail et les 200 millions de personnes au chômage en 2012 (dont 75 millions de jeunes). Selon le rapport de janvier 2012 sur les tendances mondiales de l'emploi, le monde est confronté au défi de créer 600 millions d'emplois au cours de la prochaine décennie. Ceci ne tient pas compte des 900 millions de travailleurs pauvres qui vivent avec moins de 2 dollars par jour, essentiellement dans les pays en développement³⁷. Ce défi est de taille compte tenu de la croissance et des prévisions économiques actuelles et du fait que le cadre politique n'a pas subi de modifications majeures. Les conséquences risquent d'être lourdes pour les jeunes car les cohortes de nouveaux arrivants sur le marché du travail vont grossir les rangs de ceux qui sont déjà chômeurs. Les risques d'agitation sociale, d'éloignement du marché du travail et de la société ainsi que de perte de confiance dans le progrès social ne sont plus des risques potentiels, ils sont bien réels et s'expriment de différentes manières à travers le monde.

85. Même si, grâce aux tendances démographiques, les pressions s'atténuent dans la plupart des régions, à l'exception de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie du Sud, tous les indicateurs de l'emploi des jeunes signalent une aggravation du problème. Dans les économies développées, la crise financière mondiale a constitué un tournant décisif après une période encourageante de recul du chômage. Est venue s'y ajouter la crainte d'une

³⁷ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi*, op. cit.

récession à double creux qui a laissé des cicatrices sur les marchés du travail des jeunes et alimenté la crainte d'«une génération perdue».

86. Dans les économies en développement ou émergentes – bien qu'elles aient été inégalement touchées par la crise mondiale –, les faiblesses structurelles des modèles de croissance et du marché du travail, ainsi que l'incidence plus élevée de la pauvreté et de l'informalité n'ont, dans l'ensemble, pas résolu la crise de l'emploi des jeunes malgré une croissance soutenue dans la plupart des régions au cours de la dernière décennie. Le modèle de croissance, faible générateur d'emplois et de travail décent, a été analysé dans les rapports du BIT. La situation des jeunes au Moyen-Orient et en Afrique du Nord illustre sans doute le mieux le problème. Bien que la région ait la population de jeunes la plus importante et la plus instruite de son histoire, plus de 26 pour cent de jeunes dans la population active au Moyen-Orient et plus de 27 pour cent de jeunes en Afrique du Nord n'ont pas réussi à trouver un emploi. Les taux de croissance économique qui se situaient entre 5 et 7 pour cent dans la région avant la crise financière mondiale et le Printemps arabe n'ont pas débouché sur des emplois productifs et décents pour les jeunes des deux sexes dans l'économie réelle³⁸. La quête de meilleurs débouchés pour les jeunes sur le marché du travail et la demande de justice sociale ont joué un rôle important dans les soulèvements du Printemps arabe qui ont balayé la région en 2010 et 2011.

87. Il est clair que l'inversion de ces tendances exige un scénario différent dans lequel l'emploi et l'emploi des jeunes en particulier, figure parmi les principaux objectifs macroéconomiques et constitue une priorité de la politique budgétaire. Il faut de nouveaux modèles de croissance, et notamment des stratégies industrielles et sectorielles qui encouragent la diversification économique et offrent de bonnes possibilités de création d'emplois, ainsi qu'un secteur financier qui remplisse son véritable objectif et investisse dans l'économie réelle. Il s'agit donc de définir un cadre d'action dans lequel l'extension de la couverture sociale permettra de réduire les vulnérabilités et les inégalités et d'améliorer la productivité. Certaines de ces questions de fond et les enseignements tirés sont analysés en détail au chapitre 2.

³⁸ A. Berar, M. Fortuny et I. Awad (dir. de publication): *Jobs, freedom and social justice* (Genève, BIT, à paraître).

Chapitre 2

Des politiques de travail décent pour les jeunes: Les problèmes de fond et les leçons tirées de l'expérience

88. La résolution concernant l'emploi des jeunes adoptée par la Conférence en 2005 définissait un ensemble complet de politiques et de programmes destinés à traiter le problème de l'emploi des jeunes. Brièvement évoqués au début du présent rapport, ces politiques et ces programmes étaient très diversifiés, des politiques macroéconomiques et des cadres de réglementation conçus pour relancer la croissance de l'emploi aux politiques relatives au marché du travail et aux interventions ciblées directement sur les groupes de jeunes désavantagés.

89. Le présent chapitre fait le point des progrès réalisés depuis 2005 dans chacun des principaux domaines de politique générale retenus dans cette résolution. Il s'agit en l'occurrence de chercher à évaluer de façon critique l'évolution des tendances observée dans les interventions des pays de différents niveaux de développement; de dégager les retombées positives pour les différents bénéficiaires; enfin, de débattre des problèmes qui demeurent et des options disponibles pour traiter ces problèmes.

90. Nous allons considérer un large éventail de domaines et de thèmes dans le présent chapitre, sous neuf rubriques qui recouvrent quatre des objectifs stratégiques d'un travail décent.

91. Ces politiques peuvent être classées en fonction de leur principal objet et de l'impact recherché s'agissant de l'emploi des jeunes:

- ❑ politiques et programmes de relance de la création d'emplois et de la demande: politiques de croissance et politiques économiques, développement de l'esprit d'entreprise et du travail indépendant, programmes de création d'emplois dans le secteur public;
- ❑ politiques et programmes destinés à faciliter le passage de l'école au travail: mesures de stimulation par l'offre, par exemple politiques relatives à l'enseignement et politiques de formation technique et professionnelle; programmes actifs de formation pour l'accès au marché du travail – subventions salariales, exemptions fiscales, assistance à la recherche d'un emploi – susceptibles de faciliter la mise en correspondance de la demande et de l'offre;
- ❑ politiques du marché du travail destinées à améliorer la qualité de l'emploi des jeunes, et politiques de renforcement de la protection sociale des jeunes travailleurs;
- ❑ politiques de protection des droits, de promotion du respect des normes du travail et de renforcement du dialogue social, l'objectif étant de permettre aux jeunes travailleurs de mieux participer et se faire entendre.

92. Toutefois, comme il n'est pas toujours possible de regrouper des mesures diverses exclusivement dans telle ou telle catégorie, nous les présenterons en séquence dans les lignes qui suivent. Bon nombre des mesures précitées agissent sur la demande et/ou sur l'offre de travail et se répercutent à la fois quantitativement et qualitativement sur le travail. De surcroît, les systèmes les plus efficaces sont souvent ceux qui sont conçus sous forme de montages cohérents.

93. Mais, avant d'amorcer la discussion de ces questions de politique générale, nous allons tout d'abord commenter en quelques mots l'engagement des nations en faveur de l'emploi des jeunes, ainsi que la priorité conférée à cette question dans les programmes de développement.

2.1. L'emploi des jeunes: Une question de plus en plus prioritaire dans les programmes politiques nationaux

94. Conférer une priorité nationale à l'emploi des jeunes, c'est veiller à ce que les grands programmes de politique générale, par exemple les cadres et plans de développement des nations, comportent un ensemble de politiques économiques et sociales cohérent traitant de l'emploi des jeunes et définissant des objectifs spécifiques. Il est nécessaire d'explicitier cette priorité en définissant des objectifs réalistes et des résultats mesurables et en précisant les résultats attendus. Et, pour passer de la priorité à l'action, il faut aussi prévoir des ressources d'exécution appropriées.

95. A considérer les cadres de politique générale de 138 pays, il apparaît que, depuis 2005, les Etats Membres sont de plus en plus déterminés à intégrer la question de l'emploi des jeunes dans les programmes nationaux ¹. Lorsque l'on considère le rang de priorité de l'emploi des jeunes dans les cadres nationaux de développement, en se référant par exemple aux stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP) des pays à faible revenu, il apparaît que l'emploi des jeunes est en bonne place dans ces ensembles de mesures. Par comparaison aux SRP de la première génération, dans lesquelles l'emploi des jeunes ne figurait pas, on constate que près de la moitié des SRP de la deuxième génération confèrent bel et bien à la question un rang de priorité élevé et l'on constate d'ailleurs la même évolution dans les stratégies nationales de développement des pays qui n'ont pas institué de SRP.

96. L'analyse des résultats de l'enquête générale menée en 2010 par le BIT sur les instruments relatifs à l'emploi permet de dégager des conclusions comparables en ce qui concerne la priorité donnée à l'emploi des jeunes dans les politiques et stratégies relatives à l'emploi. Une analyse d'autres études donne des résultats analogues. Par exemple, une enquête menée par les ministères du travail de dix pays d'Asie de l'Est révèle que, sur 11 degrés de priorité des politiques, l'emploi des jeunes se situe au quatrième rang ². L'analyse des rapports communiqués par les pays concernant l'application de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, permet de dégager les mêmes conclusions, la plupart des Etats Membres ayant décrit les mesures adoptées pour promouvoir l'emploi des jeunes dans le cadre de leur politique active sur l'emploi.

97. Les modalités selon lesquelles un rang de priorité adéquat est conféré à la question de l'emploi des jeunes dans ces programmes varient d'un pays à l'autre. Dans plusieurs

¹ BIT: *Review of approaches to mainstream youth employment in national development strategies and employment policies*, projet (Genève, 2011).

² BIT et OCDE: *Job-rich growth in Asia: Strategies for local employment, skills development and social protection* (Genève, 2011).

pays de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Irlande, Malte, Portugal et Royaume-Uni), la question est prioritaire en fait dans plusieurs éléments de la politique nationale relative à l'emploi. Dans d'autres pays – par exemple le Mali et la Serbie –, elle est couverte dans des secteurs spécifiques et, dans d'autres encore (Costa Rica, République démocratique du Congo et Kenya), elle est associée à des «groupes spéciaux» ou à des «populations vulnérables».

98. Près de 30 pour cent des 138 pays mentionnés ont mis en place une politique ou une stratégie explicite concernant l'emploi des jeunes, et de nombreux autres Etats ont incorporé dans leurs politiques relatives aux jeunes diverses dispositions relatives à l'emploi. Par exemple, la politique nationale de l'Afrique du Sud concernant les jeunes pour la période 2009-2014 a pour objet d'intégrer les questions de l'épanouissement des jeunes et de l'emploi des jeunes dans les politiques et programmes nationaux, et le budget de la nation doit être approvisionné en conséquence pour la mise en œuvre de ces politiques.

99. Les plans nationaux d'action positive en faveur de l'emploi des jeunes sont un autre exemple d'engagement crédible d'une nation déterminée à traiter les problèmes qui se posent et à offrir aux jeunes gens et aux jeunes filles des débouchés d'emploi productifs et durables. Ces plans doivent assurer la cohérence des mesures concernant l'emploi des jeunes inscrites dans les diverses politiques et par ailleurs définir à ce sujet des priorités claires et des résultats mesurables, sur la base de ressources spécifiques et d'un profil chronologique connu (voir, par exemple, encadré 2.1). De tels plans d'action sont un facteur important de renforcement de la coordination interinstitutionnelle puisqu'ils rassemblent les décideurs et les responsables concernés, notamment les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs autour d'une plate-forme d'action commune. A ce jour, seul un petit nombre de pays (35 au total) ont adopté formellement des plans d'action nationaux pour l'emploi des jeunes.

Encadré 2.1

Emploi des jeunes: Le plan d'action national du Pérou

Malgré une expansion économique sensible entre 2000 et 2010, à la fin de la décennie, au Pérou, deux chômeurs sur trois avaient entre 15 et 29 ans, quatre jeunes sur cinq avaient un emploi précaire et, s'ils en avaient la possibilité, plus de la moitié (56 pour cent) des jeunes du pays (8 millions) auraient envisagé de quitter le pays.

Au Pérou, le Plan d'action national pour l'emploi des jeunes (2009-2012) définit des mesures prioritaires destinées à résoudre le problème de l'emploi et du sous-emploi des jeunes selon plusieurs axes: création d'emplois, esprit d'entreprise, employabilité. La mise en application du plan est contrôlée par une commission tripartite nationale comprenant de jeunes représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs.

Sur une population jeune cible de 370 000 personnes, plus de 260 000 jeunes défavorisés ont à ce jour bénéficié des mesures inscrites dans le plan d'action. D'après les conclusions qui se sont dégagées d'une enquête nationale, selon laquelle plus de 75 pour cent des microentreprises gérées par de jeunes entrepreneurs n'ont pas pu durer plus d'une année, les pouvoirs publics ont procédé aux réformes institutionnelles suivantes: allègement des formalités administratives et des coûts de dépôt de demande d'emploi avec l'introduction, par le Service national de l'emploi, d'un certificat unique – et gratuit – qui rassemble tous les éléments d'information requis (*Certi Joven*); modernisation des services d'orientation professionnelle; mise en place d'un programme de formation pour les jeunes entrepreneurs (*Joven Emprendedor*), accompagné d'un système d'information permettant de mieux évaluer les marchés; enfin, mise en place, à l'intention des jeunes migrants vivant à l'étranger et des jeunes Péruviens qui envisagent d'émigrer, d'un service d'information et d'orientation (*Infomigra*). Certaines de ces mesures ont été incorporées dans la nouvelle politique nationale pour l'emploi, laquelle prend en compte l'emploi des jeunes.

Source: BIT, Programme sur l'emploi des jeunes.

100. Le développement de l'emploi des jeunes repose sur une multiplicité de modèles institutionnels à l'échelle des différents pays, impliquant diverses instances publiques. Dans la plupart des pays, c'est le ministère de l'Emploi et/ou du Travail, le ministère de l'Education et le ministère de la Jeunesse qui sont concernés au premier chef et/ou assument des responsabilités complémentaires. D'autres ministères peuvent être concernés: le ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Economie, le ministère des Finances ou encore les ministères assumant des fonctions de coordination, comme le ministère de la Planification.

101. Dans certaines régions du monde, en Afrique et en Amérique latine par exemple, les ministères chargés de la jeunesse sont de plus en plus concernés par la question spécifique de l'emploi des jeunes. Cette nouvelle tendance est associée à l'institution d'agences indépendantes pour l'emploi des jeunes, comme on peut l'observer dans plusieurs pays d'Afrique du Nord et d'Afrique de l'Ouest. Pareils montages institutionnels peuvent contribuer à renforcer la cohérence des politiques et des services mis en place pour promouvoir l'emploi des jeunes. Mais, par ailleurs, le risque est réel d'un clivage entre les politiques d'emploi des jeunes et les autres politiques et services si le système de gouvernance n'est pas en mesure d'assurer la coordination des divers ministères et agences responsables des politiques concernant l'emploi des jeunes.

102. Il n'existe pas en soi de modèle institutionnel de bonnes pratiques. Ce qui importe en l'occurrence est que les responsabilités soient confiées à une instance nationale disposant des capacités techniques appropriées, et qui soit par ailleurs en mesure d'obtenir l'appui politique nécessaire pour assurer la cohérence et la coordination des politiques entre les diverses institutions et obtenir l'engagement des partenaires sociaux.

103. Les organisations d'employeurs et de travailleurs sont des partenaires importants dans l'évolution des politiques et des programmes: elles peuvent contribuer à renforcer les liens entre le monde des entreprises et le monde de l'enseignement et à promouvoir les droits des jeunes travailleurs.

104. Un grand nombre d'initiatives adoptées au niveau national font intervenir de multiples parties prenantes (acteurs et institutions du secteur public comme du secteur privé) dans la définition et la mise en œuvre des programmes d'emploi pour les jeunes.

105. Principal moteur de création d'emplois dans une économie de marché, le secteur privé est investi d'une responsabilité fondamentale dans l'offre d'un travail décent pour la jeunesse. Ce sont les entreprises en effet qui déterminent le profil de la demande de travail (niveaux de qualification, expérience requise), l'offre de débouchés d'emploi et de perspectives de carrière, et enfin la qualité de l'emploi. Les entreprises sont une importante source de connaissances quant aux contraintes et aux possibilités relatives à la création d'emplois. Les employeurs peuvent fournir d'importants retours d'expérience sur l'adéquation des politiques d'éducation et de formation en place, les futurs besoins de compétences spécialisées et l'efficacité des mesures adoptées sur le marché du travail au niveau des créations d'emploi. Les pouvoirs publics cherchent souvent à coopérer avec les entreprises dans la formulation et la mise en œuvre des interventions ciblées sur l'emploi des jeunes. Dans les sections qui suivent, nous donnerons plusieurs exemples de partenariats public-privé. Mais les études menées montrent qu'il y a un important potentiel d'amélioration de la coopération entre les instances gouvernementales et les entreprises.

106. Un grand nombre d'initiatives sont prises à l'échelle locale par le jeu de partenariats montés au niveau des communautés pour l'emploi des jeunes. La communauté est bien placée pour cerner les rôles et les avantages relatifs des divers partenaires, les besoins des jeunes et les conditions imposées par le marché du travail.

107. Une enquête menée par le BIT sur les partenariats montés à l'échelle des communautés et concernant l'emploi des jeunes a permis de dégager un certain nombre d'éléments communs³. Ces partenariats prenaient la forme, par exemple, d'une action concrète et coordonnée dans divers domaines: formation, création d'emplois par l'intermédiaire d'entreprises existantes ou de nouvelles entreprises, services d'orientation professionnelle et de placement, développement de jeunes entreprises. Les résultats de cette étude ont bien montré l'importance des initiatives multiparties prenantes ainsi que la contribution utile des collectivités et institutions locales, l'intérêt qu'il y a à offrir aux jeunes un large éventail de services et, enfin, les avantages d'une approche intégrée, combinant, dans des secteurs spécifiques, des interventions au niveau de la demande comme au niveau de l'offre. Ces conclusions ont par ailleurs fait apparaître qu'il était difficile de faire en sorte que ce type d'intervention soit reproductible dans le temps.

108. En conclusion générale, on peut dire que, pour être une priorité déclarée dans les différents programmes de politique générale, l'emploi des jeunes se traduit rarement par un cadre politique exhaustif définissant un ensemble de priorités précises. Dans de nombreux cas, les dispositions des diverses politiques se traduisent par des mesures et des objectifs contradictoires, d'où un manque de cohérence. Cet état de fait limite l'impact de ces politiques et de ces mesures. Par ailleurs, lorsque des objectifs sont définis, il s'agit de cibles nominales, consistant à réduire le chômage ou à créer un certain nombre de débouchés de formation. Apparemment, l'accent n'est pas vraiment mis sur l'amélioration de la qualité de l'emploi ou la réduction des vulnérabilités.

109. Dans près de la moitié des politiques considérées, cette priorité n'est pas assortie d'objectifs spécifiques et détaillés, et un quart seulement d'entre elles comprennent des objectifs et des indicateurs spécifiques. La plupart ne prévoient aucun système de contrôle et d'évaluation. Par exemple, à peine 19 pour cent des politiques nationales sur l'emploi examinées comprennent des dispositions relatives au contrôle et à l'évaluation.

110. Le financement affecté à la mise en œuvre des programmes est limité, et les ressources allouées à la mise en œuvre des politiques sont le plus souvent sous-estimées. A peine 13 pour cent des politiques nationales relatives à l'emploi et 9 pour cent des stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP) définissaient un budget au titre de l'application des priorités concernant l'emploi des jeunes. A l'échelle régionale et à l'échelle mondiale, les partenariats appuient des initiatives prises au niveau des pays. Par exemple, les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) mettent de plus en plus l'accent sur l'emploi des jeunes en tenant compte des besoins spécifiques de la jeunesse et en particulier de ceux des jeunes femmes. Ces priorités sont souvent rendues «opérationnelles» par l'intermédiaire de programmes communs définis par les équipes de pays des Nations Unies. Ces programmes seront considérés au chapitre 3 du présent rapport.

111. Dans l'ensemble, les politiques et programmes nationaux portent essentiellement sur des mesures de relance par l'offre, l'amélioration des qualifications passant en l'occurrence au premier plan, tandis que les interventions ciblées sur une augmentation de la demande de travail concernant les jeunes travailleurs sont moins fréquentes. Ce déséquilibre est frappant, car il semble supposer que les facteurs qui interviennent au niveau de l'offre sont plus importants que ceux qui affectent la demande dans l'évolution du marché du travail des jeunes, alors que le diagnostic du déficit d'emploi posé avant la crise mondiale actuelle semble désigner comme obstacle majeur une demande peu

³ P. Kenyon: *Partnerships for youth employment: A review of selected community-based initiatives*, document de travail n° 33, Secteur de l'emploi (Genève, BIT, 2009).

soutenue. Ce problème structurel est amplifié par le fléchissement de la demande globale et les médiocres perspectives de croissance prévues pour 2011 et 2012 dans les pays développés dans le contexte de la crise mondiale. D'où l'importance des tendances de la croissance, des structures macroéconomiques et des politiques économiques pour la stimulation de la demande globale, dont nous allons parler dans la section suivante.

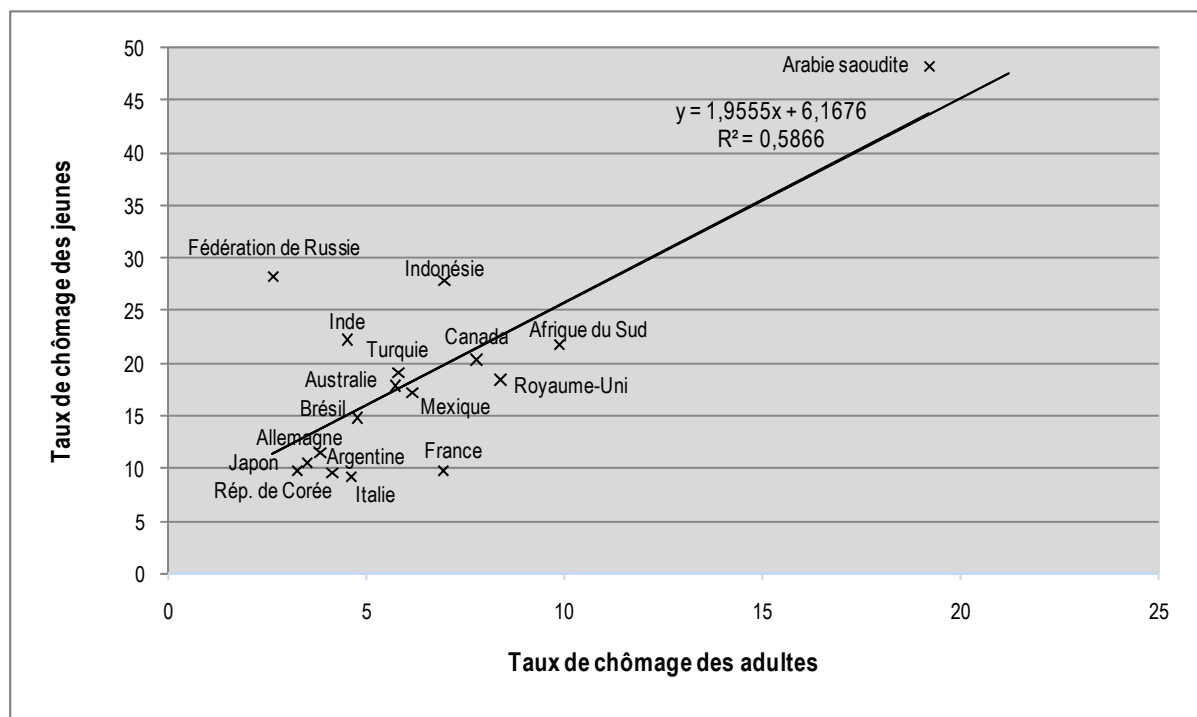
2.2. Stratégies de croissance, politiques macroéconomiques et emploi des jeunes

112. La résolution de 2005 concernant l'emploi des jeunes réaffirmait le rôle majeur de stratégies de croissance et de politiques macroéconomiques appropriées dans la concrétisation de possibilités d'emplois productifs et durables pour les jeunes. Cette affirmation a été confortée encore après la récession mondiale de la période 2008-09, qui s'est traduite par la perte de millions d'emplois, tout particulièrement parmi les jeunes, ainsi qu'une augmentation sans précédent du chômage dans cette couche de population, notamment dans les économies avancées.

113. L'emploi des jeunes est étroitement lié à la situation générale de l'emploi. L'analyse des taux de chômage parmi les jeunes travailleurs et les travailleurs adultes fait apparaître une corrélation positive entre ces deux groupes d'âge; plus précisément, toute augmentation du chômage parmi les adultes se traduit par un accroissement plus important encore du chômage chez les jeunes. Par exemple, une comparaison statique des taux de chômage chez les jeunes et chez les adultes dans les pays du G20 (voir figure 2.1) illustre cette relation amplifiée: le taux de chômage des adultes explique pour plus de 58 pour cent la variation du taux de chômage chez les jeunes. Cette relation est largement confirmée par les résultats de l'analyse de régression faite pour le même groupe de pays pour la période 1990-2010. Pendant cette période, l'indice de variation du taux de chômage des adultes est généralement demeuré positif et statistiquement significatif⁴. Ce qu'il faut retenir de ces résultats, c'est que toute amélioration de la situation du marché du travail des travailleurs adultes se traduit normalement par d'importants avantages pour les travailleurs jeunes, d'où l'importance du rôle des politiques qui agissent sur la demande globale.

⁴ Programme sur l'emploi des jeunes: *Regression analysis of youth and adult unemployment in G20 countries for the period 1990-2010*, note non publiée préparée dans le cadre d'une note de politique générale BIT/OCDE à la réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Paris, 26-27 sept. 2011.

Figure 2.1. Corrélation entre le taux de chômage des jeunes et le taux de chômage des adultes, 2010



Source: D'après la base de données du BIT sur les indicateurs clés du marché du travail. Toutes les données correspondent à 2010, sauf en ce qui concerne l'Inde (2005), l'Arabie saoudite (2008), et l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, l'Indonésie et le Mexique (2009).

114. Ainsi, le cadre de politique générale défini pour faciliter une croissance générale créatrice d'emplois est véritablement la pierre angulaire de la relance de l'emploi pour les jeunes. La crise mondiale a d'ailleurs suscité de nouveaux débats sur les schémas de politique générale qui ont entraîné la crise de l'emploi et sur les limitations perçues des modèles de croissance et des politiques macroéconomiques classiques.

115. Les mesures prises par les pouvoirs publics dans les divers pays du monde face à la crise ont été largement commentées et analysées par le BIT, lequel a établi divers documents en collaboration avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) sur l'impact de la crise et les mesures prises, en vue des sommets et réunions ministérielles du G20 ⁵.

⁵ Sur les mesures prises face à la crise et l'emploi des jeunes, voir BIT et FMI: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, document de travail établi pour la Conférence commune BIT-FMI, en collaboration avec le bureau du Premier ministre de la Norvège, Oslo (Norvège), 13 sept. 2010; BIT et OCDE: *Aider les jeunes à prendre un meilleur départ: Note de politique générale pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20*, Paris, 26-27 sept. 2011; BIT: *L'emploi des jeunes en Europe orientale: La crise dans la crise*, document de base en vue de la réunion informelle des ministres du Travail et des Affaires sociales au cours de la 100^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 15 juin 2011; N. O'Higgins: *The impact of the economic and financial crisis on youth employment: Measures for labour market recovery in the European Union, Canada and the United States*, document de travail n° 70, Secteur de l'emploi (BIT, Genève, 2010); F. Tong: *El impacto de la crisis económica y financiera sobre el empleo juvenil en América Latina: Medidas del mercado para promover la recuperación del empleo juvenil*, document de travail n° 71 (BIT, Genève, 2010); BIT: *Policy options to support young workers during economic recovery*, note de synthèse n° 14 (Genève, 2010). Voir également l'examen par pays des interventions ayant une incidence directe sur l'emploi des jeunes dans BIT: *Global employment trends for youth: Special issue on the impact of the global economic crisis on youth* (Genève, 2010).

116. Au cours des deux années qui ont suivi le début de la crise mondiale, en 2008, la situation générale s'est résumée à un ensemble de fortes hausses des dépenses publiques engagées pour financer des mesures de stimulation budgétaire supposées contenir la chute de la demande globale et de la production résultant de la crise. Dans les pays où le système financier menaçait d'imploser, d'importantes dépenses publiques additionnelles ont été consenties pour renflouer les institutions financières. Ces politiques budgétaires expansionnistes ont permis de limiter la contraction de l'économie et la hausse du chômage et de prévenir une spirale déflationniste mondiale qui aurait fort bien pu entraîner une deuxième «Grande Dépression». De nombreux pays ont par ailleurs adopté des mesures additionnelles pour réduire l'impact social de la crise, en renforçant par exemple les dépenses engagées consacrées à des programmes actifs de relance du marché du travail et de protection sociale. D'autres pays ont par ailleurs décidé de réduire les heures de travail, de subventionner les services de placement, ou encore de comprimer les coûts de main d'œuvre non salariaux pour endiguer la hausse du chômage. Ces politiques de réaction face à la crise ont d'ailleurs fait l'objet d'un large consensus, comme en témoigne l'adoption du Pacte mondial pour l'emploi par la Conférence internationale du Travail en 2009.

117. Dans ce contexte, plusieurs mesures ont été ciblées sur l'emploi des jeunes⁶. Les jeunes étant le groupe le plus touché par la hausse du chômage, c'est à juste titre que les mesures prises en réponse à la crise ont conféré la priorité à ce problème. La principale préoccupation était de prévenir une forte augmentation du nombre déjà important de jeunes détachés du marché du travail. Les mesures adoptées avaient principalement pour objet de développer les politiques actives visant les jeunes, au niveau par exemple de la création directe d'emplois dans les communautés et du travail social, des programmes de formation et de recyclage, des activités d'insertion professionnelle et de l'assistance à la recherche d'un emploi. Toutes ces mesures présentaient un élément commun, en ce sens que l'assistance sociale devait être fournie en échange d'une participation à ces initiatives. Il s'agissait de motiver les intéressés, dont la participation garantissait que l'assistance sociale fournie ne pouvait encourager un détachement du marché du travail. Ces mesures étaient parfois accompagnées d'autres modalités propres à renforcer la demande de travailleurs jeunes, sous forme par exemple de subventions au recrutement ou d'exonérations ou encore de réductions des charges sociales pour les jeunes travailleurs. D'autres mesures avaient pour objet d'inciter les jeunes à prolonger leur éducation et leur formation. De la sorte, il leur était possible de «laisser passer» la crise en continuant d'investir dans leur propre capital humain, au lieu de grossir les rangs des chômeurs ou des jeunes détachés du marché du travail.

118. On a pu observer depuis lors une réorientation radicale des politiques de bon nombre de pays industrialisés où la consolidation budgétaire est actuellement au premier rang des préoccupations, alors que la possibilité d'une récession à double creux n'est pas exclue. Cette réorientation a procédé directement des crises de la dette publique et des sauvetages financiers mis en place par la suite pour plusieurs pays de la zone euro tels que la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Les risques d'interruption du service de la dette publique dans certains pays européens de plus grande surface économique tels que l'Espagne et l'Italie ont fortement perturbé les marchés des obligations, et ces perturbations se sont intensifiées suite à l'impasse politique sur les plafonds de la dette aux Etats-Unis et au déclassement de ce pays par l'une des grandes agences de notation. Au cours de l'été et de l'automne 2011, les marchés des actions ont connu de fortes

⁶ S. Scarpetta, A. Sonnet et T. Manfredi: *Montée du chômage des jeunes dans la crise: Comment éviter un impact négatif à long terme sur toute une génération?* Document de travail de l'OCDE: Questions sociales, emploi et migrations, n° 106 (Paris, OCDE, 2010).

baisses dans le monde entier, et l'on a pu craindre une seconde vague de crises financières dans les nations dont le système bancaire était fortement exposé à la dette publique des pays en situation difficile. La reprise hésitante des grandes économies du monde menaçait de fléchir à très brève échéance ou, pire encore, de faire place à une crise financière mondiale encore plus féroce, annonciatrice d'une dépression mondiale ⁷.

119. Aussi bien parmi les spécialistes des instances publiques que parmi les économistes professionnels, les opinions sont loin de concorder sur la meilleure manière de prévenir une autre crise mondiale. Certes, l'on s'accorde généralement à penser qu'il faut contenir la forte augmentation de la dette publique rendue nécessaire pour réagir face à la crise, mais la rapidité et la rigueur qui doivent présider en l'occurrence sont loin de faire l'unanimité. Les partisans de la rigueur budgétaire se prononcent en faveur de coupes draconiennes dans les dépenses publiques pour rétablir l'équilibre budgétaire, condition pour eux essentielle du rétablissement de la confiance dans les marchés financiers et de la relance de la croissance. Bon nombre des tenants de cette conception des choses associent par ailleurs à ce rééquilibrage budgétaire la nécessité de réduire le rôle de l'Etat. A l'autre extrême, d'aucuns affirment que des coupes immédiates et profondes se traduiraient par une réduction délétère de la demande globale alors que la demande du secteur privé est atone en raison du désendettement et des taux de chômage élevés. Pareille initiative pourrait entraîner une spirale déflationniste au lieu de la croissance. Ce qu'il faudrait plutôt, c'est envisager le problème de la consolidation budgétaire à long terme et minimiser la chute de la demande globale alors que les économies sont sur le point de s'effondrer. Le maintien d'une certaine stimulation budgétaire serait par ailleurs le meilleur moyen de restaurer la croissance, et donc d'alimenter une réduction de la dette soutenable à moyen terme.

120. Du point de vue de la crise de l'emploi chez les jeunes, une réduction radicale et immédiate des dépenses publiques aggraverait probablement la situation. Au cas où la consolidation budgétaire ne mènerait pas à la croissance attendue, le chômage, dans son ensemble, augmenterait probablement, et le problème de l'emploi des jeunes s'aggraverait automatiquement en conséquence, et de façon disproportionnée. Par ailleurs, les dépenses affectées à des mesures ciblées devant permettre d'atténuer le problème que représente l'emploi des jeunes seraient probablement réduites.

121. Ainsi, il faut de toute urgence que les pays adoptent des mesures de consolidation budgétaire et d'austérité radicales afin d'envisager des dépenses spécifiquement ciblées sur l'emploi des jeunes lorsqu'il s'agira de définir le profil des coupes budgétaires. Les arguments qui s'inscrivent en faveur d'une telle détermination sont très forts, compte tenu de la gravité de la crise de l'emploi des jeunes et des coûts personnels et sociaux très élevés, aussi bien à l'heure actuelle que dans l'avenir prévisible, qu'il faudra assumer si la situation devait se détériorer encore.

2.2.1. Repenser les cadres macroéconomiques favorables à l'emploi

122. Au-delà de la crise et du débat actuel concernant la dette et des interrogations sur les mesures nécessaires de toute urgence, les éléments fondamentaux des politiques macroéconomiques et leur impact sur l'emploi sont analysés selon un point de vue et un sentiment d'urgence nouveaux. Les conclusions de la Conférence concernant la discussion récurrente sur l'emploi (2010) appelaient la mise en place d'un nouveau cadre macroéconomique favorable à l'emploi et susceptible de donner, dans les politiques

⁷ Situation en décembre 2011, alors que le présent rapport était établi.

nationales⁸, un rang de priorité déterminant à un emploi exhaustif et productif pour tous, notamment pour les jeunes. La Conférence commune OIT-FMI d'Oslo a d'ailleurs rappelé la nécessité d'intégrer l'emploi et la protection sociale dans les politiques macroéconomiques⁹.

123. Selon la conception traditionnelle de la politique macroéconomique, les pouvoirs publics sont le garant de la stabilité des prix, de la durabilité budgétaire et d'une balance extérieure viable. Un tel rôle, assumé de façon crédible, peut renforcer la confiance des investisseurs, susciter la croissance et entraîner des créations d'emplois pour les adultes comme pour les jeunes, du fait que les indicateurs de base du marché du travail (par exemple le taux de chômage) présentent une forte corrélation positive pour ces deux groupes. Mais, dans la pratique, cette conception de la politique macroéconomique revient à atteindre et pérenniser des objectifs prudents concernant la dette, le déficit, l'inflation et les balances extérieures. C'est ainsi que des objectifs «empiriques» – des ratios endettement/PIB de 40 à 60 pour cent – définis sur la base de déficits budgétaires peu importants, d'une inflation à un seul chiffre et de réserves de change minimales, sont souvent recommandés par les institutions financières internationales comme représentatifs d'une bonne gestion macroéconomique favorable à la croissance¹⁰.

124. L'hypothèse de base formulée quant à la donne macroéconomique actuelle – à savoir qu'elle est susceptible d'assurer un taux élevé de croissance économique et que le processus devrait par ailleurs relancer la création d'emplois – n'a pas vraiment été confirmée dans la pratique. Du reste, même avant la crise, des taux de croissance élevés n'ont pas suffi, à eux seuls, à résoudre le problème de l'emploi, comme en témoigne la situation de «crise avant la crise» évoquée dans les rapports du BIT.

125. L'une des causes du problème est le fait que, dans certains pays, la croissance élevée a procédé du choix délibéré d'une stratégie à forte utilisation de capital. Dans d'autres, l'incidence négative sur la croissance du recours à des politiques articulées autour du maintien d'un taux de change surévalué ayant pour effet de retarder l'expansion des industries d'exportation à forte consommation de main-d'œuvre, ou encore d'une libéralisation prématurée du compte de capital, avec pour conséquences une hausse des taux d'intérêt et une plus grande exposition à des flux de capitaux et à des crises financières déstabilisants, n'a pas été prise en compte.

126. Vu la gravité du problème de chômage que la plupart des pays doivent affronter, il est temps d'inscrire le chômage au rang des grands objectifs de politiques macroéconomiques. Il s'agirait ainsi de renouveler les grands enjeux de l'heure, au-delà de l'actuelle préoccupation concernant la stabilisation macroéconomique et la libéralisation des marchés à court terme. Les décideurs seraient aussi contraints d'examiner les moyens de faire en sorte que la politique macroéconomique sous tende plus fermement à la fois la croissance économique et la création d'emplois.

127. L'un des enjeux serait alors de trouver les moyens de stimuler la formation de capital fixe privé, tout particulièrement dans les secteurs à forte consommation

⁸ BIT: *Les politiques de l'emploi pour la justice sociale et une mondialisation équitable – Rapport sur l'emploi au titre de la question récurrente, 2010*, Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, 2010.

⁹ BIT et FMI: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, op. cit.

¹⁰ Voir par exemple FMI: *An evaluation of the IMF and aid to sub-Saharan Africa*, (Washington DC, 2007). Dans le cas de la zone euro, le Pacte de stabilité et de croissance recommande des objectifs budgétaires explicitement prudents. Dans le cas des Etats-Unis, l'exécutif doit demander au Congrès une approbation pour tout dépassement des limites statutaires de la dette publique. Au Congrès, d'aucuns cherchent par ailleurs à introduire dans la Constitution des Etats-Unis un amendement relatif à l'équilibre budgétaire.

d'emplois ou dans lesquels l'emploi a un effet multiplicateur sensible. En ce qui concerne la politique monétaire, il faudra résoudre diverses questions: est-il possible d'abaisser les taux d'intérêt réels, le taux de change est-il maintenu à un niveau compétitif, les entrées de capitaux à court terme ont-elles un effet négatif sur la croissance et la création d'emplois? Sur le plan de la politique budgétaire, il sera nécessaire de déterminer si la structure actuelle des incitations est compatible avec l'objectif d'une relance de la création d'emplois, et d'étudier les moyens d'étendre les éléments d'incitation spéciaux à des secteurs susceptibles de stimuler la création d'emplois. Il faudra aussi chercher à réduire l'inégalité des revenus puisque l'accentuation de ces inégalités se traduit par une évolution de la demande, laquelle porte de moins en moins sur les biens à forte utilisation de main-d'œuvre. Par ailleurs, il faudra conférer un rang de priorité élevé aux investissements publics dans les infrastructures et la protection sociale.

128. Il faudra ensuite adapter les politiques structurelles à ce programme élargi de politique macroéconomique. En particulier, la politique industrielle a un rôle potentiellement important à jouer si l'on veut remédier aux insuffisances des marchés, fréquentes et préoccupantes dans les pays en développement ¹¹.

129. Un important problème tient au fait que les entrepreneurs ne sont guère incités à envisager de nouveaux types d'activité. En effet, ceux qui ont réussi les premiers dans tel ou tel secteur subissent des pertes financières lorsque de nouveaux venus n'ont pas à assumer les mêmes risques puisque les activités en question se sont avérées rentables. Pour résoudre ce problème, il faudra que les pouvoirs publics facilitent la diversification des activités, notamment par le jeu de subventions. Dans la politique industrielle, il faudra aussi considérer l'ensemble des mesures envisageables: crédit préférentiel aux secteurs susceptibles de contribuer sensiblement à la création d'emplois, renforcement de l'appui général aux petites et moyennes entreprises, amélioration de la coordination entre le secteur public et le secteur privé pour la mise en valeur des qualifications sectorielles et, enfin, réformes ayant pour objet de renforcer la compétitivité des marchés des produits. De fait, les études de cas montrent que les pays qui ont réussi à combler leur «déficit de croissance» avaient tous institué, sous une forme ou sous une autre, une politique industrielle combinant judicieusement des éléments d'incitation et des éléments de pénalisation (politiques «de la carotte et du bâton») afin de tirer parti des ressources nationales fondamentales pour une transformation structurelle effective ¹².

130. Les responsables de la politique macroéconomique peuvent œuvrer en faveur de l'emploi des jeunes de diverses manières, à la fois en contenant les récessions et en assurant à long terme une croissance favorable à l'emploi.

131. Les recherches menées actuellement sur les politiques macroéconomiques permettent de distinguer les grands axes suivants: a) encourager la diversification de l'économie et la transformation des systèmes de production en maintenant un taux de change réel stable et compétitif, reposant sur une gestion prudente du compte de capital; b) réduire la volatilité macroéconomique en adoptant à point nommé des politiques contracycliques ciblées, renforcées et stimulées par une capacité budgétaire et institutionnelle améliorée, afin de faciliter l'accès aux financements nécessaires pour aider les jeunes à devenir indépendants et à créer des entreprises; c) aider les ministères

¹¹ R. Hausmann et D. Rodrik: *Economic development as self-discovery*, dans *Journal of Development Economics*, vol. 72, pp. 603-633; et D. Rodrik: *Doomed to choose: Industrial policy as predicament*, texte polycopié (Cambridge, Harvard University, 2006).

¹² Voir BIT: *Growth, employment and decent work in the least developed countries* (Genève, 2011); et *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision* (Genève, 2011).

concernés à adopter une approche plus équilibrée de la définition de leurs politiques en mettant l'accent sur les interventions concernant la demande; et d) assurer des sources de financement adéquates et prévisibles pour des interventions ciblées sur l'emploi des jeunes. Certaines de ces modalités d'intervention sont considérées ci-après de façon plus détaillée.

a) *Encourager la diversification de l'économie et la transformation des systèmes de production*

132. A côté des divers instruments de politique générale visant à promouvoir la politique industrielle et les stratégies sectorielles, diverses études empiriques menées sur plusieurs pays ont montré que des taux de change réels stables et compétitifs, complétés par une gestion du compte de capital prudente, peuvent avoir une influence positive sur la répartition des ressources entre les secteurs des biens marchands et les secteurs des biens non marchands, et donc faciliter la diversification économique ¹³. A son tour, pareil effet peut être à l'origine de création d'emplois pour les adultes comme pour les jeunes.

133. Diverses analyses par pays des cadres macroéconomiques ¹⁴ menées par le BIT et d'autres instances donnent à penser qu'un système de taux de change inapproprié freine la croissance et réduit les perspectives d'emploi, notamment pour les jeunes. La récession et la crise de l'emploi de la période 1999-2002 en Argentine ont été précipitées par un système de taux de change fixe qui ne pouvait pas être maintenu. La reprise économique et la relance de l'emploi n'ont été ensuite rendues possibles que grâce à la résolution affirmée des autorités du pays, décidées à définir et à mettre en œuvre un système de taux de change réel stable et compétitif ¹⁵. Le cas de l'Argentine est particulièrement intéressant: il fait apparaître clairement les avantages qu'il y a à se départir de l'orthodoxie macroéconomique et à adopter un autre système macroéconomique mettant l'accent sur la création d'emplois et la réduction de la pauvreté.

134. Au Malawi, une monnaie surévaluée a entraîné une flambée des importations et le recul des industries nationales faisant concurrence aux importations ces dernières années ¹⁶. Au Salvador, le «régime de dollarisation», tout en s'accompagnant de certains avantages au niveau de la stabilité des prix, a obéré la compétitivité internationale et le potentiel de création d'emplois de l'économie ¹⁷. Ces deux pays auraient avantage à

¹³ Voir par exemple D. Rodrik: *The real exchange rate and economic growth* (Cambridge, Harvard University, 2008).

¹⁴ Suite aux conclusions de la Conférence concernant la discussion récurrente sur l'emploi, le Département des politiques de l'emploi du BIT a lancé 11 études par pays (Argentine, Bangladesh, Egypte, El Salvador, Jordanie, Malawi, Nigéria, Ouganda, Pérou, Sri Lanka et Turquie). Il s'agissait d'évaluer les structures macroéconomiques en place, et notamment leur incidence sur l'emploi et la pauvreté. A partir de cette évaluation, ces études ont permis de dégager un ensemble de recommandations de politique générale susceptibles de déboucher sur un cadre macroéconomique favorable à l'emploi. Toutes les études ont été validées dans le cadre d'ateliers techniques soit à l'échelle nationale, soit à Genève, et ces documents sont progressivement diffusés sous forme de publications du BIT devant servir de base à l'approfondissement du dialogue avec les autorités des diverses nations.

¹⁵ M. Damill, R. Frenkel et R. Maurizio: *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all*, document soumis à l'occasion de l'atelier tenu par le BIT sur le partage des connaissances (Genève, 20-23 sept. 2011). Voir également M. Weisbrot, R. Ray et J.A. Montecino: *The Argentine success story and its implications* (Washington DC, Center for Economic and Policy Research, 2011).

¹⁶ S. Deraniyagala et B. Kaluwa: *Macroeconomic policy for employment creation*, document de travail n° 93 du Secteur de l'emploi (Genève, BIT, 2011).

¹⁷ G. Martinez: *Política macroeconómica para empleo pleno productivo y trabajo decente para todos*, document présenté à l'Atelier sur le partage de la connaissance tenu par le BIT à Genève, 20-23 sept. 2011.

reprendre l'expérience argentine en adoptant d'autres systèmes de taux de change et de politique macroéconomique susceptibles d'entraîner la création de nouveaux emplois et de meilleurs emplois, aussi bien pour les adultes que pour les jeunes.

b) *Avantages, sur le plan de la croissance et de l'emploi, d'une réduction de la volatilité macroéconomique par le jeu de politiques contracycliques*

135. On relève une corrélation significative entre la volatilité macroéconomique et la médiocrité de la situation de l'emploi des jeunes. L'analyse des tendances de l'emploi suite à la crise, dans le chapitre 1 du présent rapport, a montré que les taux de chômage chez les jeunes étaient extrêmement sensibles aux cycles économiques. Les jeunes employés aussi bien dans les secteurs des biens marchands (le secteur du vêtement par exemple) que dans les secteurs des biens non marchands (construction, etc.) sensibles aux cycles économiques régionaux et mondiaux ont été fortement touchés ¹⁸.

136. Une étude menée par le BIT a fait apparaître que, entre 1960 et 2002, les pays en développement, en moyenne, ont connu quatorze années de croissance négative par habitant alors que, en Asie de l'Est, la croissance n'a été négative que sept années successives ¹⁹. Mais, les pays d'Afrique subsaharienne ont enregistré des taux de croissance négatifs par habitant sur dix-huit années successives en moyenne: c'est dire que les fléchissements économiques y ont été beaucoup plus fréquents qu'en Asie de l'Est, ce qui a limité leur potentiel de croissance soutenue.

137. Une autre étude du BIT a montré que, dans le cas de la République-Unie de Tanzanie, une réduction modérée des dépenses procycliques généralement élevées dans ce pays aurait pu se traduire par près de 170 000 nouveaux emplois par an sur la période 1991-2008, soit l'équivalent de 10 pour cent du niveau actuel de l'emploi ²⁰.

138. Pour réduire la volatilité macroéconomique, il faut recourir à des politiques contracycliques appliquées à point nommé et ciblées. Mais, afin de pouvoir se lancer dans des mesures contracycliques, les pays doivent disposer de capacités budgétaires et institutionnelles renforcées. Les avantages de l'application de moyens contracycliques, dans une perspective macroéconomique favorable à l'emploi, ne sauraient être surestimés. L'analyse proposée dans le présent rapport a d'ailleurs démontré la forte sensibilité de l'emploi des jeunes aux cycles économiques.

139. Par ailleurs, il y aurait lieu de renouveler l'adhésion à l'initiative lancée à l'échelle des Nations Unies sur les «planchers de protection sociale», car ces planchers, pour autant qu'ils soient financés et étayés institutionnellement de manière adéquate, peuvent être assimilés à des «stabilisateurs automatiques» permettant aux pays de faire face aux conséquences négatives des cycles économiques et des perturbations extérieures.

¹⁸ I. Islam et S. Verick (dir. de publication): *From the Great Recession to labour market recovery: Issues, evidence and policy options* (Genève, BIT, et Londres, Palgrave Macmillan, 2011).

¹⁹ BIT: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision*, op. cit.

²⁰ IIES: *The World of Work Report: From one crisis to the next?* (Genève, BIT/IIES, 2010).

c) *Faciliter la création d'emplois en réduisant les contraintes à la croissance du secteur privé, l'accent étant mis tout particulièrement sur les micro, petites et moyennes entreprises (PME) et leur accès au financement*

140. Les politiques macroéconomiques peuvent jouer un rôle constructif en allégeant les contraintes qui limitent la capacité du secteur privé à créer des emplois. Les études menées au niveau des entreprises montrent que, dans différentes régions du monde et surtout dans les pays en développement, les entreprises elles-mêmes attachent beaucoup d'importance à l'accès au financement et à la fiabilité des réseaux de transport et de transport de l'électricité qui peuvent être très problématiques pour elles²¹. D'autres sources de données révèlent un contexte analogue. Par exemple, des enquêtes de perception à haut niveau menées dans plus de 100 pays dans le cadre des rapports sur la compétitivité mondiale établis par le Forum économique mondial font apparaître que le manque d'accès au financement est considéré comme l'un des cinq «facteurs les plus problématiques de l'activité économique» dans 85 pour cent des réponses à une étude portant sur des pays à haut revenu, à moyen revenu ou à faible revenu. Au niveau des politiques, il en découle qu'une amélioration de l'accès à un financement officiel par le jeu de modifications appropriées dans la conception des politiques monétaires et financières encouragera le travail indépendant et l'esprit d'entreprise parmi les jeunes tout en incitant à travailler dans le secteur officiel. Ces politiques devraient être ciblées avant tout sur les petites et microentreprises.

141. D'une manière générale, le manque d'accès au financement est l'un des principaux freins à l'activité des PME. Selon la Société financière internationale, environ 2,1 millions de PME n'ont accès à aucun financement, encore que ce chiffre puisse représenter une estimation prudente et ne pas comprendre toutes les microentreprises du secteur informel. L'évaluation du climat d'investissement faite par la Banque mondiale pour 2009 fait apparaître que l'importance d'une entreprise est le facteur le plus déterminant dans l'obtention d'un prêt ou d'un découvert. A peine 13,4 pour cent des entreprises manufacturières ont pu obtenir des prêts. Les petites entreprises sont les plus limitées au niveau de l'accès: moins de 4 pour cent des petites entreprises manufacturières déclarent avoir obtenu un prêt, contre 12 pour cent dans la catégorie des entreprises de moyenne importance et 25 pour cent des grandes entreprises. Dans le secteur des services, on observe des tendances comparables, à une exception près: moins de 3 pour cent des petites entreprises ont pu disposer de prêts. Les facilités de caisse sont tout aussi rares, notamment pour les petites entreprises: les petites entreprises manufacturières n'ont pu financer que 1,5 pour cent de leurs fonds de roulement et 1,8 pour cent de leurs investissements au moyen de prêts bancaires.

142. Les analyses par pays du BIT confirment cette situation. L'Égypte est un bon exemple de la distorsion que l'on peut observer dans la disponibilité du financement pour les besoins d'une économie réelle, en particulier en ce qui concerne les PME. Les PME comptent pour plus de 99 pour cent des entreprises privées dans ce pays et 85 pour cent du total de l'emploi. Elles sont la principale source d'absorption des nouveaux venus dans la population active depuis quelques années et contribuent sensiblement à la création d'emplois – encore que dans le secteur informel en majorité. Ces entreprises sont par ailleurs les principaux fournisseurs de produits et de services sur les marchés locaux. Leur nombre augmente en moyenne de plus de 4 pour cent par an depuis dix ans, et l'emploi qu'elles assurent présente un taux d'accroissement annuel de plus de 5 pour cent. Mais elles sont très vulnérables. Une PME égyptienne moyenne ne comporte que 2,3 employés, et près de 75 pour cent des PME égyptiennes ont moins de trois employés.

²¹ Enquêtes menées dans plus de 100 pays par la Banque mondiale.

143. L'accès des PME au crédit officiel est limité par divers problèmes: manque de capacité de formulation d'un plan d'activité et de dépôt d'une demande de prêt, bilans financiers opaques ou inexistants, garanties insuffisantes. Il faut compter par ailleurs avec les coûts administratifs élevés des petits crédits, l'insuffisance technique des services bancaires chargés des PME et le manque de services de développement économique. De surcroît, les PME sont visées par une législation et une réglementation lourdes et trop bureaucratiques. Les divers avantages qui découlent de la libéralisation des échanges et de l'expansion des investissements étrangers directs ne retombent pas sur cette catégorie d'entreprises.

144. Alors que l'Égypte dispose d'un système bancaire étendu, le crédit au secteur privé, dans ce pays, est pour l'essentiel limité aux entreprises les plus importantes et les mieux établies. Selon la banque centrale d'Égypte, à peine 1 pour cent du total du crédit bancaire concerne les PME. Les banques qui disposent de services de microfinancement opèrent dans des limites étroitement définies sur des segments spécifiques, offrant le plus souvent des produits conventionnels. Et ce problème de limitation du financement, pour les PME, est exacerbé par le fait que les banques investissent de plus en plus dans des bons du Trésor et des obligations d'État, ce qui révèle leur incapacité à identifier des projets privés rentables tout comme le fait que leurs politiques de prêt procèdent d'une forte aversion au risque.

145. En République d'El Salvador, la difficulté d'accéder au financement est très souvent citée comme l'un des principaux obstacles au développement des PME. Selon une source fiable, l'accès au financement est dans ce pays, par ordre d'importance, le deuxième obstacle au développement des petites et moyennes entreprises. Ce problème tient à un certain nombre de facteurs: *a)* une tradition selon laquelle les prêts doivent être garantis par des actifs immobiliers; *b)* un manque de capacité, parmi les banques privées, à évaluer les risques de crédit que présentent les PME; *c)* le coût élevé du crédit; et *d)* la brièveté des périodes de prêt, laquelle réduit les possibilités de capitalisation, tout particulièrement pour les nouvelles entreprises et/ou les entreprises qui souhaitent utiliser leur crédit pour investir dans l'innovation technologique ²².

146. En Ouganda, on observe une divergence constante entre les taux de prêt et les taux de dépôt, et ce problème s'intensifie depuis 2009. En raison de taux d'intérêt élevés, les entreprises du pays éprouvent beaucoup de difficultés à accéder à des crédits abordables pour investir. Ce coût élevé du crédit représente un obstacle majeur pour bon nombre d'investisseurs ougandais, à tous les niveaux. En conséquence, les entreprises hésitent à tirer parti de certaines possibilités d'investissement, qui pourraient entraîner des créations d'emplois, par l'intermédiaire de l'emprunt. Ce problème était probablement le principal élément régulièrement cité dans les interviews réalisées par les auteurs d'un rapport sur l'Ouganda ²³.

²² G. Martinez: *Política macroeconómica para empleo pleno productivo y trabajo decente para todos*, op. cit.

²³ E. Waeyenberg et H. Bargawi: *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: Uganda country study*, Document de travail n° 91, Secteur de l'emploi (Genève, BIT, 2011).

d) *Utilité d'interventions ciblées au niveau de la demande dans la création d'emplois pour les jeunes*

147. Le tableau 2.1 donne des exemples d'interventions ciblées susceptibles, en principe, de relancer la demande de qualifications et de services concernant les jeunes.

Tableau 2.1. Exemples d'interventions ciblées pour encourager la création d'emplois destinés aux jeunes: Possibilités au niveau de la demande

Facteurs limitant les possibilités d'emploi pour les jeunes	Type d'interventions ciblées
Demande de main-d'œuvre insuffisante tenant à la lenteur de la croissance	Travaux publics à fort coefficient de main-d'œuvre Programmes de service public Subventions salariales ou aides financières à la formation
Problèmes de financement freinant la croissance du secteur privé	Programmes d'affectation de crédits bien régulés destinés à améliorer l'accès au financement, tout particulièrement pour les PME

e) *Politique budgétaire favorable aux jeunes*

148. Pour que l'emploi des jeunes soit inscrit comme objectif prioritaire dans la politique budgétaire, il faut prévoir un financement adéquat et prévisible susceptible d'alimenter des interventions durables définies dans le souci d'améliorer la situation sur le marché de l'emploi des jeunes. Ces interventions, considérées en détail dans la suite du présent rapport, concernent chacune une dimension spécifique du problème. Malheureusement, très peu d'études ont été consacrées à l'évaluation de la durabilité financière et budgétaire des interventions spécifiquement ciblées sur le marché du travail des jeunes²⁴. Dans les pays de l'OCDE, les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail représentent en moyenne 1 pour cent du PIB, chiffre qui peut atteindre plus de 2 pour cent dans quelques cas. Certains éléments de référence peuvent être utilisés par les pays émergents et les pays en développement dans l'affectation des ressources aux politiques actives du marché du travail. Constatation encourageante pour les décideurs, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, les modèles de simulation font apparaître que des politiques actives du marché du travail bien conçues et bien financées peuvent avoir une incidence positive sur l'emploi des jeunes. Par exemple, une augmentation modeste du financement de ces politiques (entre 0,2 et 1 pour cent du PIB) entraînera à moyen terme un accroissement de l'emploi pouvant atteindre 1,2 pour cent²⁵.

²⁴ Des estimations de l'efficacité nette ont été fournies pour environ 25 pour cent des interventions concernant l'emploi des jeunes citées dans les 289 cas mentionnés dans le texte.

²⁵ IIES: *World of Work Report: Making markets work for jobs* (Genève, BIT/IIES, 2011).

149. Dans toute analyse de durabilité financière et budgétaire, il est nécessaire de disposer d'une évaluation des coûts unitaires d'exécution des programmes associés aux diverses interventions, pour ensuite déterminer le total des ressources requises, sur la base des taux d'application. Mais cet élément d'information est relativement rare. On observe que les coûts unitaires varient énormément, aussi bien d'un pays à l'autre que d'un programme à l'autre: d'à peine 39 dollars E.-U. (aux prix de 2005) par bénéficiaire en Bulgarie à 17 151 dollars E.-U. aux Etats-Unis ²⁶. Ainsi, dorénavant, pour les activités de renforcement des connaissances concernant les programmes d'emploi des jeunes, cet élément devra être considéré comme partie intégrante de l'élaboration des politiques budgétaires. De la sorte, les décideurs seront amenés à réunir régulièrement des éléments d'information précis sur les nécessités budgétaires associées à long terme aux programmes d'emploi des jeunes, ce qui leur permettra de concevoir des stratégies crédibles de mobilisation des ressources – aussi bien auprès de sources intérieures que de sources extérieures – pour garantir la bonne application des interventions ciblées sur la demande dans la recherche de nouveaux débouchés d'emploi pour les jeunes.

2.3. Education et formation

150. En ce qui concerne les jeunes, l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie garantissent un cercle vertueux de meilleure employabilité individuelle, de productivité accrue, de plus grande qualité d'emploi, d'augmentation des revenus et de développement personnel. L'importance de ces éléments est plus grande que jamais alors que s'accroissent le progrès technologique et la mondialisation, dans un monde du travail où les compétences non techniques ont autant de poids que les qualifications professionnelles dans l'optimisation de l'employabilité ²⁷. Pour qu'il soit possible de trouver des créneaux dans une économie mondiale de plus en plus spécialisée, il faut que, dans tous les pays, les niveaux d'instruction et de qualification de la main-d'œuvre progressent continuellement.

151. Les données recueillies auprès des pays de l'OCDE révèlent une corrélation significative entre l'emploi des jeunes et le niveau d'instruction. Le taux d'emploi des jeunes âgés de 15 à 29 ans ayant quitté l'école avec un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur est sensiblement plus élevé que celui des jeunes n'ayant obtenu aucun diplôme ²⁸. En moyenne, un diplôme de fin d'études secondaires se traduit par une réduction du chômage de 7,4 pour cent parmi les jeunes de la tranche d'âge 20-24 ans et de 6 points de pourcentage dans la tranche d'âge 25-29 ans (voir figure 2.2) ²⁹. L'incidence du chômage à long terme est d'autant moins marquée que le niveau d'instruction est élevé. Mais, dans de nombreux pays, un diplôme n'est pas une garantie d'emploi, comme nous le verrons plus loin dans le présent rapport.

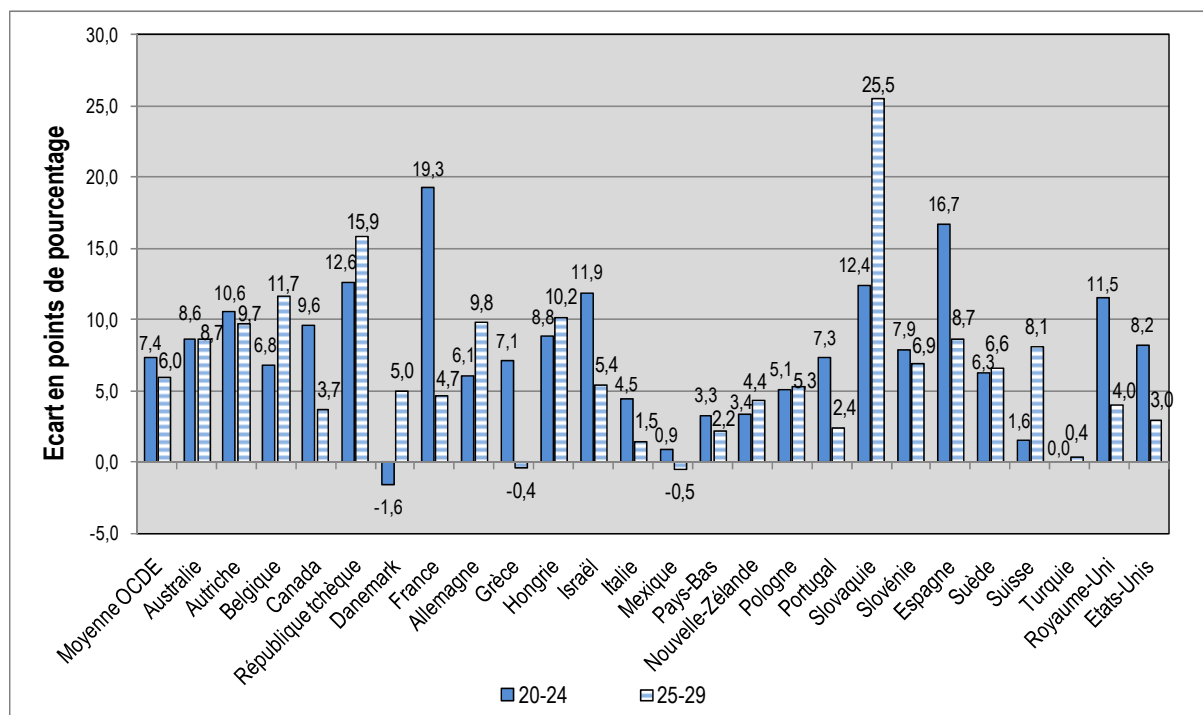
²⁶ O.S. Puerto: *International experience on youth employment interventions: The youth employment inventory* (Washington, DC, Banque mondiale, 2007).

²⁷ BIT: *Améliorer les aptitudes professionnelles pour stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement*, Conférence internationale du Travail, 97^e session, rapport V, Genève, 2008.

²⁸ OCDE: *Faire face à la crise de l'emploi: Les réponses des politiques sociales et de l'emploi*, document de travail présenté à la réunion de l'OCDE au niveau ministériel sur l'emploi et le travail, Paris, 28-29 sept. 2009.

²⁹ OCDE: *Regards sur l'éducation 2011: Les indicateurs de l'OCDE* (Paris, 2011).

Figure 2.2. Comparaison des taux de chômage, en points de pourcentage, entre les jeunes des tranches d'âge 20-24 ans et 25-29 ans ayant quitté l'école avant la fin du cycle secondaire et ceux qui ont poursuivi leur scolarité jusqu'à la fin du secondaire ou au-delà, mais sans passer aux études supérieures



Source: OCDE: *Regards sur l'éducation 2011: Les indicateurs de l'OCDE*. Pays pour lesquels des données sont disponibles.

2.3.1. L'éducation de base: Le double problème de l'accès et de la qualité

152. Nonobstant les grands progrès réalisés dans le niveau d'instruction, d'importants déficits d'accès et de qualité demeurent dans les pays en développement, comme entre les femmes et les hommes d'ailleurs. Pendant la période 1980-2010, les pays d'Afrique subsaharienne ont fait passer le nombre moyen d'années de scolarisation de leurs jeunes citoyens de 2,8 à 5,5, et les pays de l'Asie du Sud de 2,9 à 5,6 ans. Mais les niveaux relevés en 2010 étaient encore sensiblement inférieurs à ceux d'autres régions en développement et à ceux des pays avancés. Le nombre moyen d'années de scolarisation en Asie de l'Est et en Amérique latine étaient respectivement de 8,3 et 8,4 en 2010, et de 10,6 dans les pays avancés ³⁰.

153. Certes, de nombreux pays se sont rapprochés des objectifs du Millénaire pour le développement en ce qui concerne une éducation de base universelle, mais plusieurs pays à faible revenu n'atteindront pas cet objectif à l'horizon 2015, selon toute vraisemblance ³¹. En 2009, le nombre total d'enfants d'âge scolaire correspondant au primaire qui n'étaient pas scolarisés se chiffrait à 67 millions, dont environ 35 millions de filles. Presque la moitié des petites filles du monde qui ne sont pas scolarisées vivent dans les pays d'Afrique subsaharienne, et environ un quart dans les pays d'Asie du Sud.

³⁰ H.A. Patrinos et G. Pscharapoulos: *Education: Past, present and future global challenges*, World Bank Policy Research Working Paper 5616 (Washington, DC, 2011).

³¹ UNESCO: *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2011 – La crise cachée: Les conflits armés et l'éducation* (Paris, 2011).

Mais alors qu'il y a encore davantage de filles non scolarisées que de garçons, l'écart entre les deux sexes s'est fortement réduit au fil des ans ³².

154. Selon estimation, 130 millions de jeunes gens n'ont pas en lecture, écriture et arithmétique les qualifications de base nécessaires dans la vie de tous les jours. Un bon nombre d'entre eux quittent le système éducatif sans avoir acquis ces connaissances de base, de sorte qu'il leur est difficile d'acquérir les aptitudes techniques nécessaires pour se faire une place sur le marché du travail. Par ailleurs, ils n'ont en général pas les connaissances ou les qualifications indispensables pour gagner leur vie, bien comprendre les éléments d'une vie saine ou encore se débattre dans le monde économique ou le monde juridique ³³ (voir tableau 2.2).

Tableau 2.2. L'alphabétisation des jeunes par région, 2008

Région	Taux d'alphabétisation des jeunes (%)				Nombre de jeunes ne sachant ni lire ni écrire (en milliers)			
	Total	Garçons	Filles	GPI*	Total	Garçons	Filles	% Filles
Régions développées	99,6	99,5	99,6	1,00	579	310	269	46,40
Communauté des Etats indépendants	99,8	99,7	99,8	1,00	122	77	46	37,50
Afrique du Nord	86,1	89,8	82,2	0,92	4 778	1 779	2 999	62,80
Afrique subsaharienne	71,9	76,8	67,1	0,87	46 581	19 299	27 282	58,60
Amérique latine et Caraïbes	96,9	96,7	97,2	1,01	3 181	1 749	1 432	45,00
Asie de l'Est	99,3	99,4	99,2	1,00	1 669	772	898	53,80
Asie du Sud	79,3	85,7	73,3	0,86	66 115	24 158	41 956	63,50
Asie du Sud-Est	96,1	96,3	95,8	0,99	4 236	2 018	2 218	52,40
Asie de l'Ouest	92,7	95,6	89,8	0,94	2 873	891	1 982	69,00
Océanie	73,0	72,0	74,1	1,03	450	240	210	46,60
Monde	89,0	91,7	86,4	0,94	130 584	51 292	79 292	60,70

* GPI = Indice de parité entre les sexes.

Source: UNESCO, Institut de statistique, base de données, 2009.

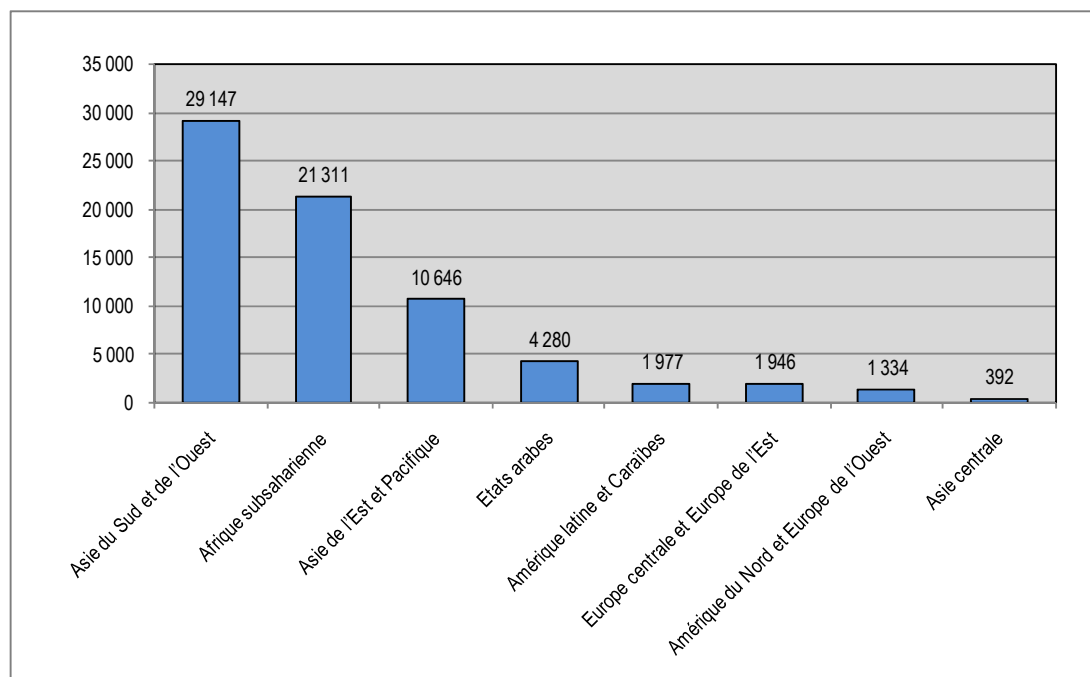
155. Environ 71 millions d'adolescents n'étaient pas scolarisés en 2007 (dont 54 pour cent de filles) soit parce qu'ils n'étaient pas passés par l'école primaire, soit parce qu'ils ne pouvaient pas faire la transition et être admis dans un établissement d'enseignement secondaire de premier niveau ³⁴ (voir figure 2.3). Pour de nombreux adolescents, le système éducatif n'est pas assez souple pour être adapté à leurs besoins, et la qualité de leur instruction de base est insuffisante pour rendre possible une transition facile; pour d'autres, la raison en est tout simplement le manque de moyens financiers de la famille.

³² Banque mondiale: *A statistical summary of gender and education around the world* (Washington, DC, 2011).

³³ UNESCO: *Rapport mondial de suivi sur l'EPT – Atteindre les marginalisés* (Paris, 2010).

³⁴ UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'EPT – Atteindre les marginalisés*, op. cit.

Figure 2.3. Nombre total d'adolescents non scolarisés d'âge correspondant à la première année d'enseignement secondaire par région (en milliers), 2007



Source: UNESCO, Institut de statistique, base de données, 2009.

156. L'écart entre les pays en développement et les pays avancés est en fait beaucoup plus large que le nombre moyen d'années de scolarisation pourrait le suggérer. L'écart qualitatif observé dans le système d'enseignement, évalué d'après le niveau d'aptitudes cognitives obtenu en fin de scolarisation, est également très important entre pays en développement et pays avancés³⁵. Cet écart qualitatif a de sérieuses incidences sur les perspectives de développement, puisque c'est le niveau d'aptitudes cognitives obtenu à l'école (et non pas simplement le nombre d'années de scolarisation) qui est déterminant dans l'accroissement de la productivité d'un individu aussi bien que de l'économie d'un pays.

157. Une étude de la Banque mondiale menée sur la base de données recueillies pour 2003 en ce qui concerne les résultats des élèves aux tests de mathématiques et de sciences dans un échantillon de 26 pays en développement et de 21 pays avancés, a fait apparaître qu'à peine 5 pour cent des écoliers des pays avancés n'avaient pas atteint un niveau minimal de connaissances de base en mathématiques et en sciences. En revanche, plus de la moitié des écoliers testés dans les pays en développement n'avaient pas atteint ce seuil. Parmi les pays couverts par l'étude, les plus forts pourcentages d'analphabétisme fonctionnel s'observaient au Pérou (82 pour cent), en Arabie saoudite (67 pour cent), au Brésil (66 pour cent), au Maroc (66 pour cent), en Afrique du Sud (65 pour cent), au Botswana (63 pour cent) et au Ghana (60 pour cent)³⁶. Il est intéressant de noter que les pays en développement qui figurent dans cette liste des résultats les plus médiocres sont pour la plupart des pays à revenu moyen et ne font pas partie de la catégorie des pays les moins avancés.

³⁵ E.A. Hanushek et L. Wossmann: *Education quality and economic growth* (Banque mondiale, Washington, DC, 2007).

³⁶ *Ibid.*

158. De nombreux facteurs peuvent expliquer la médiocrité des résultats scolaires obtenus. Dans beaucoup de pays en développement, les bâtiments scolaires sont en mauvais état, et les enseignants, mal rémunérés, sont trop peu nombreux. A l'horizon 2015, les pays les plus pauvres doivent recruter 1,9 million d'enseignants du primaire additionnels, dont 1,2 million dans les pays d'Afrique subsaharienne, pour que tous les enfants disposent de bonnes conditions scolaires. Il est par ailleurs capital de faire en sorte que la répartition des enseignants soit géographiquement plus équitable; trop souvent, c'est dans les régions les plus pauvres et les écoles les plus désavantagées que les enseignants sont les moins nombreux et les moins qualifiés³⁷. De plus, en Afrique subsaharienne, le VIH/sida a un terrible impact sur l'offre déjà inadéquate de personnel enseignant.

159. Les pays en développement doivent donc affronter un très important problème. Il leur faut non seulement multiplier les possibilités d'instruction offertes à leur jeunesse, mais aussi relever la qualité de l'enseignement. Il en va non seulement de l'amélioration de leur potentiel de croissance économique, mais aussi de l'avenir des jeunes à qui il faut donner la possibilité d'obtenir un emploi décent dans une économie mondiale de plus en plus placée sous le signe de la connaissance. Une instruction plus généralisée et de meilleure qualité pour les futures générations est de toute évidence fondamentale si l'on veut trouver une solution durable au problème de l'emploi des jeunes dans les pays en développement.

160. Le problème du décrochage scolaire ou de l'abandon d'un apprentissage se pose aussi dans les pays développés. Dans les pays de l'Union européenne, le taux moyen est d'environ 14 pour cent, et l'on peut relever des valeurs de 20 à 30 pour cent dans certains pays³⁸.

161. Pour amortir les effets négatifs de la pauvreté sur l'instruction, il faut renforcer les mesures de protection sociale et aider les ménages les plus pauvres à gérer les risques sans compromettre l'instruction. Les transferts de liquidités ou les dons de produits alimentaires, dont un certain nombre de pays d'Amérique latine ont fait l'expérience, montrent qu'il est possible d'atténuer l'incidence à court terme des problèmes de revenu personnels tout en atténuant leurs conséquences à long terme. De telles mesures donnent des résultats généralement plus positifs lorsqu'elles font partie d'une stratégie de protection sociale au sens large, au lieu d'être mises en œuvre temporairement au coup par coup. Les capacités institutionnelles et financières disponibles pour leur mise en œuvre sont déterminantes. Les programmes assortis de conditions de ressources demandent du temps, des moyens financiers et un cadre institutionnel en place. Pendant la crise, certains pays d'Amérique latine (Brésil, Costa Rica, Honduras et Mexique) disposant depuis longtemps de programmes d'aide financière ont décidé de les élargir et d'en faire bénéficier les jeunes pauvres en abaissant les critères d'éligibilité, offrant ainsi à ces jeunes la possibilité de poursuivre leur scolarité.

162. Autre approche envisageable pour étendre la portée de l'enseignement officiel, les stratégies de téléenseignement qui reposent sur un modèle relativement simple regroupant des éléments didactiques sur support papier, l'étude à distance et le système des centres d'accès, avec aussi des éléments de communication interpersonnelle pour l'acquisition de certaines qualifications. L'acquisition et l'adaptation des aides didactiques sur support papier provenant d'autres régions est un moyen très rentable d'accélérer l'exécution de ces programmes. Avec un investissement technologique

³⁷ UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'EPT – Atteindre les marginalisés*, op. cit.

³⁸ Commission européenne: *Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes*, communication (Bruxelles, 2011).

relativement modeste, un centre d'études de base peut être un moyen rentable d'accéder aux technologies de l'information et de la communication.

2.3.2. Donner une deuxième chance

163. En donnant une deuxième chance d'instruction formelle, on peut aider les jeunes qui ont quitté l'école trop tôt, ou qui n'ont jamais été scolarisés, à acquérir des connaissances et des qualifications de base. Les programmes susceptibles de mobiliser les jeunes tout au long de leur adolescence semblent être les plus efficaces³⁹. Pour attirer et retenir les jeunes, des méthodes d'instruction moins formelles (programmes pratiques, horaires souples) donnent généralement de bons résultats.

164. Pour renforcer la rentabilité des initiatives dites de deuxième chance, il faut cibler les programmes sur les jeunes des familles pauvres, en particulier les jeunes filles. En relevant d'un seul point de pourcentage la proportion des jeunes filles scolarisées dans le secondaire, on peut accroître le revenu par habitant de 0,3 pour cent en moyenne, selon une étude menée par la Banque mondiale sur 100 pays. Une année supplémentaire de scolarisation, par rapport à la moyenne, se traduit ultérieurement par une augmentation de 10 à 20 pour cent de la rémunération des jeunes femmes concernées⁴⁰. Par exemple, en République-Unie de Tanzanie, alors que les taux de scolarisation dans le secondaire sont relativement les mêmes chez les filles que chez les garçons, les taux de décrochage scolaire sont beaucoup plus élevés dans le cas des filles. Ce problème s'explique notamment par l'augmentation du nombre de grossesses parmi les jeunes filles pré-adolescentes (les statistiques font apparaître un accroissement de 6,5 à 10,3 pour cent entre 2006 et 2008)⁴¹. Il en résulte que la proportion des jeunes filles poursuivant leur scolarité jusqu'à la fin du secondaire et passant à l'enseignement supérieur est encore plus faible.

2.3.3. Formation supérieure et chômage des diplômés

165. L'accès à une formation supérieure et la qualité de l'enseignement supérieur sont également un grand problème pour de nombreux jeunes. Les récents mouvements de protestation des jeunes observés par exemple au Chili, en Israël, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis ont été déclenchés par l'augmentation des coûts des études universitaires, qui équivalent pour eux à une interdiction d'accès, et contribuent au creusement des inégalités entre les jeunes, tout en constituant des charges financières excessives pour les familles et en imposant un endettement à long terme.

166. Le problème du chômage et/ou de l'abandon des études, chez les jeunes ayant accédé à l'enseignement supérieur, problème que nous avons déjà évoqué au chapitre 1, se pose avec davantage d'acuité dans un grand nombre de pays (voir encadré 2.2, avec l'exemple de la Chine). Cette évolution contredit l'hypothèse, et les éléments d'information, selon lesquels les chances d'intégration dans le marché du travail s'améliorent avec le niveau d'instruction. Un complément d'étude sera nécessaire pour

³⁹ De nombreux pays ont élargi leur définition des «jeunes». Mais lorsque l'on considère la question des stratégies de développement des qualifications des jeunes, on constate qu'il est difficile d'élaborer des stratégies de passage à une activité professionnelle pour des «jeunes» dont l'âge est compris entre 15 et 25 ans. Il est plus efficace et plus intéressant de cibler les interventions sur les adolescents (15-19 ans) qu'il est plus facile de maintenir scolarisés ou de réintégrer dans l'école. Dans la catégorie 20-24 ans, les stratégies les plus efficaces sont celles qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de l'enseignement formel.

⁴⁰ G. Psacharopoulos et H.A. Patrinos: *Returns to investment in education: A further update*, Policy Research Working Paper (Banque mondiale, Washington, DC, 2002).

⁴¹ République-Unie de Tanzanie: *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP II)*, ministère des Finances et des Affaires économiques (2010).

analyser les causes structurelles de cet état de fait, causes multiples et variables d'un contexte à l'autre. Dans certains cas, le problème tient à la dégradation de la qualité de l'enseignement supérieur, les diplômes officiels délivrés par certains établissements n'étant pas suffisamment reconnus par les employeurs et les entreprises. Mais surtout, la raison essentielle est la faible demande de hautes compétences que l'on peut observer dans bon nombre de pays en développement, où le profil de la croissance économique se traduit par une plus forte demande de travailleurs relativement peu qualifiés. Les emplois correspondants, ainsi que les conditions de rémunération et de travail qui leur sont associées, sont peu prisés par les jeunes diplômés, ce qui explique en partie le détachement et le découragement observés, par exemple, dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Le phénomène de migration vers les économies développées, où l'on peut espérer que les qualifications acquises seront reconnues et bien rémunérées, se développe, de sorte que beaucoup de pays d'origine connaissent actuellement un «exode des cerveaux».

Encadré 2.2
Le problème du chômage des diplômés de l'enseignement supérieur:
Le cas de la Chine

La Chine est l'un des nombreux pays où se pose le problème du chômage des étudiants diplômés de l'enseignement supérieur. Chaque année, 30 pour cent des nouveaux diplômés ne trouvent pas d'emploi dans l'immédiat. Par ailleurs, on observe dans cette catégorie un sous-emploi important, et de nombreux diplômés finissent par accepter un travail n'exigeant qu'un diplôme de fin d'études secondaires. La décision prise en 1999 d'augmenter sensiblement le nombre des inscriptions dans les universités s'est traduite par un taux annuel d'inscription de 22 pour cent entre 1999 et 2006. Les pouvoirs publics ont adopté un certain nombre de mesures pour tenter de résoudre le problème:

- ❑ Un «programme de stages» a été lancé en 2009 à l'effet d'offrir à un million d'étudiants diplômés une formation en interne à l'horizon 2011.
- ❑ Un programme ayant pour objet d'encourager les jeunes diplômés à travailler au niveau local pour apporter leur aide dans les domaines de l'instruction en milieu rural, des machines agricoles et des équipements de construction et des services de santé ruraux a été amorcé en 2006, et 143 000 diplômés y avaient déjà participé en 2010.
- ❑ Un programme comparable, défini pour encourager les jeunes diplômés à travailler dans les régions occidentales sous-développées du pays a été lancé en 2003.
- ❑ Des méthodes ont été appliquées pour améliorer les résultats obtenus par les universités et les collèges, notamment en facilitant les fusions et en incitant certains instituts à se spécialiser dans des domaines spécifiques.
- ❑ Les pouvoirs publics ont également entrepris de faciliter la coopération entre l'industrie, les universités et les établissements de recherche en créant des parcs scientifiques et des zones économiques de haute technologie.
- ❑ L'encouragement de l'esprit d'entreprise est notamment facilité par un concours national organisé à l'intention des étudiants des universités.
- ❑ Des cours et des services d'orientation professionnelle ont été mis en place pour faciliter la transition de l'école à la vie active.

Sources: Chine, Bureau national de la statistique, *Statistiques du travail et de la sécurité sociale* (2010) et W. Meiyan, W. Dewen: *Annuaire chinois de la population et du travail*, vol. 3 (Annuaire de l'Académie chinoise des sciences sociales, 2011).

2.3.4. Renforcer le lien entre les systèmes d'éducation et de formation et le monde du travail

167. Beaucoup de jeunes ont du mal à trouver un emploi en raison du fait que la formation qu'ils ont acquise à l'école n'est pas en adéquation avec les besoins du marché du travail. Les problèmes persistants de «pénurie de qualifications» et de «décalage des qualifications» que citent souvent les employeurs et les entreprises sont considérés selon diverses approches définies pour renforcer le lien entre les systèmes de formation et le monde du travail.

168. Sous le triple effet de l'innovation, de la technologie et de l'évolution des marchés, le monde du travail évolue rapidement, et la formation doit suivre cette évolution. Les systèmes d'instruction et d'apprentissage doivent dorénavant permettre de conférer à une population active jeune de plus en plus nombreuse les compétences requises par les emplois de demain, sans parler de la nécessité de donner aujourd'hui aux travailleurs les qualifications, notamment non techniques, nécessaires pour se tenir au fait de l'évolution du monde.

169. Les pénuries de qualifications et de compétences s'expliquent par divers facteurs: offre de main-d'œuvre insuffisante dans certains secteurs, en raison de l'évolution démographique et des mouvements de migration; inadéquation des compétences; sous-estimation de la croissance dans certains secteurs, par exemple dans les technologies vertes; mauvaise conception des méthodes de recrutement, de l'organisation du travail, des politiques salariales et des conditions de travail. En tout état de cause, c'est dans les secteurs techniques et les industries à fort coefficient de connaissances, qui offrent le meilleur potentiel de croissance économique et d'emploi, que les pénuries sont les plus sensibles⁴².

170. La plupart des pays de l'Union européenne s'efforcent de mesurer les pénuries de qualifications et d'analyser les insuffisances en la matière afin d'adapter les politiques et stratégies d'apprentissage tout au long de la vie. Dans de nombreux cas, on cherche à prévoir les besoins de qualifications à moyen et à long terme afin de mieux adapter l'instruction initiale à la demande du marché du travail. Ces efforts se sont déjà traduits par des améliorations significatives dans plusieurs pays, tout particulièrement lorsque la démarche prévisionnelle et analytique est étroitement liée aux services d'information, d'orientation et de conseil déjà existants (Autriche, France, Pays-Bas, par exemple). L'accès à l'information aide les jeunes à faire des choix en toute connaissance de cause et permet aux décideurs de répartir les ressources financières avec davantage d'efficacité; de modifier les programmes; d'ajuster la politique d'immigration (Allemagne, Irlande et Royaume-Uni); enfin de prendre des mesures pour attirer des travailleurs dans certaines activités ou secteurs spécifiques (voir encadré 2.3)⁴³.

171. Parmi les autres mesures observées, citons les efforts déployés par les services publics de l'emploi pour améliorer l'adéquation entre les qualifications et la demande du marché et assurer davantage de formation et de recyclage dans les domaines où le problème des pénuries de qualifications se pose avec le plus d'acuité; pour réaménager les profils de qualification requis par les employeurs dans les secteurs à croissance rapide et dans les nouvelles professions; enfin, pour accroître l'efficacité des services de rencontre de l'offre et de la demande et des services de placement. Les approches

⁴² O. Strietska Ilina: «Skill shortages», dans: *Modernising vocational education and training, Fourth report on vocational education and training research in Europe* (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP), Luxembourg, 2008).

⁴³ *Ibid.*

sectorielles sont de plus en plus populaires: les «conseils sectoriels ou industriels» qui représentent des «partenariats public/privé» font exécuter des études et arrêtent les modalités de la formation fournie en fonction de la demande de qualifications observée. À côté des services d'orientation sectoriels établis dans des pays tels que l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, de nombreux autres pays adoptent une démarche comparable (par exemple, le Bangladesh, la République de Corée, l'Inde et la République tchèque).

Encadré 2.3

Anticiper les futurs besoins de qualifications

Le premier élément essentiel d'une stratégie et d'une politique solides en matière de formation et de développement des qualifications est l'anticipation des besoins en la matière. Plusieurs méthodes sont utilisées à cet effet: la prévision des profils des professions et des compétences ventilés à différents niveaux; le dialogue social; les systèmes d'information sur le marché du travail et les services de l'emploi; enfin, l'analyse des résultats des instituts de formation, y compris les études de suivi.

L'expérience vécue par différents pays fait apparaître les limites de la prévision des qualifications requises: il vaut mieux se concentrer sur l'apport de compétences de base transversales et adaptables, et notamment sur le renforcement des capacités d'apprentissage, que sur la planification de formations destinées à répondre à des prévisions détaillées des besoins en compétences techniques, car ces derniers peuvent évoluer avant que les programmes d'étude ne puissent être adaptés. Les cours de formation relativement brefs, qui s'appuient sur de solides compétences techniques et fondamentales d'ordre général, peuvent minimiser le temps de réaction entre l'apparition des besoins et l'offre de formations appropriées. L'analyse quantitative basée sur les informations disponibles concernant le marché du travail est utile, mais elle n'est fiable que si elle est complétée par une information qualitative provenant des employeurs et des travailleurs. Nous en prendrons pour exemples les pays suivants.

Royaume-Uni – Commission de l'emploi et des qualifications (UKCES). Cet organisme public qui ne relève pas d'un ministère couvre un partenariat social regroupant les PDG de grandes et de petites entreprises d'un grand nombre de secteurs, les syndicats, le secteur des bénévoles et les représentants des administrations décentralisées. L'UKCES fait la synthèse des principaux résultats des recherches menées sur les besoins de qualifications au Royaume-Uni et formule des avis à l'intention des collectivités locales sur leur progression vers l'objectif fixé, à savoir occuper une «position mondiale dominante» dans les politiques relatives aux qualifications et les politiques associées.

Au cœur du scénario de croissance soutenue de la **République de Corée** se trouve une stratégie de développement des compétences gérée par les pouvoirs publics. Les progrès rapides réalisés pour combler le déficit de productivité reflètent une stratégie de développement économique basée sur les investissements et sur la recherche-développement. Les investissements dans une main-d'œuvre instruite et hautement qualifiée font partie intégrante des initiatives d'encouragement à l'adoption des technologies nouvelles. L'un des problèmes à résoudre consiste à éviter les pénuries dans les professions hautement qualifiées en rendant plus attractives les filières de développement des qualifications qui ne relèvent pas des études classiques.

L'identification et la prévision des besoins en qualifications actuels et futurs sont non seulement utiles pour la formulation des politiques, mais également précieuses dans la collecte des informations requises, les données recueillies étant incorporées dans les systèmes d'orientation professionnelle, ce qui permet aux jeunes de faire leurs choix de profession et de carrière. Aux **Pays-Bas**, les résultats des prévisions quantitatives sont adaptés aux besoins des utilisateurs finals et communiqués par l'intermédiaire des services d'orientation professionnelle, sous forme d'indicateurs non techniques des perspectives du marché du travail, à l'intention des travailleurs actuels ou potentiels comme à celle des employeurs.

Source: BIT: *Une main-d'œuvre qualifiée pour une croissance forte, durable et équilibrée. Une stratégie de formation du G20* (Genève, 2011).

2.3.5. Réformes de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels (EFTP)

172. Les pays accordent une importance croissante à l'EFTP dans leurs programmes de politiques générales, s'efforçant de faire en sorte que cet accent soit pertinent et approprié compte tenu de la nouvelle donne économique⁴⁴. La convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, et la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004, fournissent aux mandants des orientations sur les moyens de renforcer et d'adapter les systèmes de formation professionnelle afin de donner effectivement aux jeunes les qualifications et les connaissances fondamentales et techniques requises sur le marché du travail.

173. Les pays prennent acte (et adoptent des mesures pour résoudre les problèmes qui se posent) de la situation actuelle, laquelle se caractérise par les éléments suivants: médiocre perception de la part du public, mécanismes de contrôle et d'évaluation insuffisants, financement inadéquat, mauvaise gestion et structures administratives inadaptées. L'expérience fait par ailleurs apparaître que l'EFTP doit être coordonné, réglementé et associé à des systèmes d'exécution de haute qualité tenant compte des conditions géographiques, de la répartition des sexes et de la diversité économique, et répondre aux besoins de l'industrie (voir l'encadré 2.4 où l'on trouvera des exemples de réformes de l'EFTP dans certains pays).

Encadré 2.4 **Réformes de l'EFTP dans certains pays**

Certains pays (Allemagne, Chili, Chine, Colombie, République de Corée, Egypte, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Thaïlande et Turquie) consacrent actuellement un financement de plus en plus important aux établissements de formation professionnelle et technique, permettant à davantage de jeunes d'y accéder. La Colombie a entrepris de doubler le nombre de places de formation dans certains programmes techniques de son service national de formation (SENA), offrant 250 000 nouvelles places à des jeunes au chômage ou vivant en milieu urbain dans des conditions d'extrême pauvreté. En Chine, des «instituts de formation spécialisée des travailleurs» (système de formation professionnelle étendue) offrent des cours de formation à long terme et à court terme. A la fin de 2008, le pays comptait environ 3 075 instituts de formation spécialisée des travailleurs et environ 400 millions d'étudiants inscrits. Près de 95 pour cent des diplômés trouvent un emploi. Le Viet Nam a entrepris de diversifier son système de formation professionnelle, qui offre désormais des programmes de formation à plein temps, des programmes de formation mobile ou encore une formation traditionnelle en entreprise ou dans des «villages professionnels» traditionnels. Le pays a décidé par ailleurs d'étendre son programme à certains groupes cibles tels que les agriculteurs ayant perdu leurs terres ou les minorités ethniques.

Source: BIT: *Increasing the employability of disadvantaged youth*, Skills for Employment Policy Brief (Genève, 2011).

⁴⁴ Compte tenu de cette volonté politique, un groupe de travail interinstitutions sur l'EFTP a été constitué en janvier 2009, l'objectif étant de bien comprendre les contributions des divers organismes concernés par l'EFTP et de cerner les domaines de collaboration potentielle au niveau du siège pour ce qui est de la recherche et de la formulation d'avis politiques cohérents, ainsi qu'en ce qui concerne les examens de politique générale au niveau des pays. Les membres du groupe sont l'OIT, l'UNESCO, l'ETF, l'OCDE, la Commission européenne, la Banque mondiale et diverses banques régionales de développement.

174. L'élargissement des infrastructures et de la connectivité, ainsi que la diminution constante des coûts des équipements, permettent désormais d'intégrer les technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'EFTP. Il convient de tirer parti des possibilités d'application efficace des TIC à la modernisation des programmes de l'EFTP, à l'amélioration de l'utilité des qualifications acquises et à l'accroissement de la capacité d'accueil des institutions. Les TIC ont un rôle fondamental à jouer si l'on veut que l'EFTP porte davantage ses fruits dans le monde du travail.

175. Le potentiel qu'offrent les nouvelles technologies en Afrique est immense, compte tenu des possibilités de bond technologique par rapport à la progression qu'ont dû suivre d'autres régions. Dans les pays du continent, la croissance des communications mobiles depuis 2000 a largement dépassé la progression réalisée dans toutes les autres régions du monde ⁴⁵. Grâce à la connectivité améliorée offerte par les câbles sous-marins, on estime que 69 pour cent des téléphones mobiles exploités en Afrique auront accès à l'Internet à l'horizon 2014 ⁴⁶. Les jeunes ont tendance à adopter très rapidement les nouvelles technologies, et pourtant les systèmes d'enseignement traditionnel ne les utilisent pas encore pour faire face au problème du développement des compétences. Il faut que les décideurs prennent l'initiative de tirer parti de la révolution technologique dans l'intérêt de l'instruction et de la formation.

2.3.6. Programmes d'apprentissage, de stages et de formation en cours d'emploi et contrats de formation

176. On considère que le système de l'apprentissage est très efficace pour préparer les jeunes à entrer sur le marché du travail. Les structures et systèmes d'apprentissage varient selon que l'on considère les pays développés ou les pays en développement et même dans ces deux catégories de pays.

177. Dans les pays développés, les programmes d'apprentissage formels, combinés, dans une mesure variable, à une scolarisation à temps partiel, ont eu une incidence positive sur l'emploi des jeunes et sur les rémunérations proposées aux jeunes femmes. Les programmes dans lesquels les employeurs offrent aux apprentis une orientation et une supervision adéquates et les systèmes de formation de haute qualité en cours d'emploi ou à l'extérieur de l'entreprise donnent les meilleurs résultats ⁴⁷.

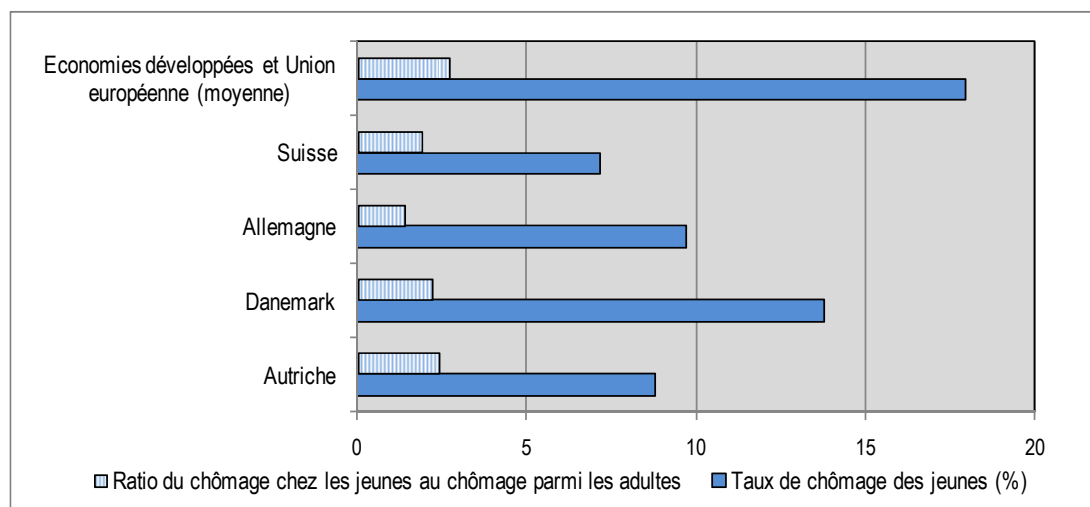
178. Il apparaît que les pays d'Europe qui disposent d'un solide programme d'apprentissage présentent aussi un plus faible ratio de chômage entre les jeunes et les adultes (voir figure 2.4 et encadré 2.5).

⁴⁵ E.B. Kapstein: «Africa's capitalist revolution», dans *Foreign Affairs*, juillet-août 2009, pp. 119-128.

⁴⁶ J.M. Ledgard: «Digital Africa», dans *The Economist: Intelligent Life Magazine*, printemps 2011.

⁴⁷ M. Gangl: «Returns to education in context: Individual education and transition outcomes in European labour markets», dans W. Muller et M. Gangl (dir. de publication): *Transitions from education to work in Europe – The integration of youth into EU labour markets* (Oxford, Oxford University Press, 2003).

Figure 2.4. Chômage des jeunes dans les pays disposant d'un solide programme d'apprentissage



Source: BIT: *Indicateurs clés du marché du travail*, op. cit.

179. Ces pays obtiennent aussi généralement de meilleurs résultats sur le plan de l'emploi des jeunes, avec un pourcentage d'emplois plus élevé dans les professions spécialisées et les secteurs bien rémunérés. Une étude des résultats observables sur le marché du travail s'agissant de différents types de qualifications acquises à l'école ou en entreprise – y compris pendant un apprentissage – portant sur 12 pays d'Europe a fait apparaître que les programmes d'apprentissage étaient relativement efficaces aussi bien comparés à la formation scolaire pour un même niveau de formation qu'à différents niveaux de qualification⁴⁸.

Encadré 2.5 Les systèmes d'apprentissage mixtes ouvrent des portes sur le monde du travail

Le principe du «système mixte» – qui combine un enseignement scolaire avec une formation en entreprise – est typique de certains pays comme l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et la Suisse, et plus récemment la Norvège. L'apprentissage, qui fait partie de l'enseignement structuré, suit généralement la fin des études obligatoires. Le système fait intervenir une relation de travail associée à l'enseignement formel sur une période de trois à quatre années. A la fin du programme, les apprentis passent un examen final au cours duquel ils doivent prouver leur compréhension théorique et pratique du métier choisi.

Les systèmes mixtes se sont avérés efficaces: ils donnent aux jeunes un bon départ sur le marché du travail. Le Danemark et la Suisse sont au nombre des pays de l'OCDE qui présentent les taux de chômage les plus bas chez les jeunes, tandis que l'Autriche est en la matière très au-dessous de la moyenne de l'OCDE. Par ailleurs, l'Allemagne, l'Autriche et le Danemark comptent parmi les pays où l'on enregistre les plus faibles pourcentages de jeunes connaissant des périodes de chômage répétées.

Le système adopté en Allemagne présente les principales caractéristiques suivantes:

- ❑ Le contenu de la formation en entreprise est déterminé conjointement par les représentants du gouvernement, des employeurs et des syndicats (au niveau fédéral).
- ❑ Les entreprises choisissent leurs propres méthodes de formation.

⁴⁸ *Ibid.*

- ❑ Les coûts de la formation sont partagés entre l'Etat et les employeurs (l'Etat couvrant la composante scolaire, tandis que l'employeur finance la formation en entreprise).
- ❑ La rémunération des apprentis est relativement peu élevée – comprise entre 25 et 45 pour cent du salaire moyen d'un travailleur qualifié pour un même emploi.
- ❑ Les conditions de rémunération et de travail sont déterminées dans le cadre de conventions collectives qui spécifient la rémunération minimale des apprentis.
- ❑ Les qualifications sont décernées à l'issue d'examens écrits et d'examens pratiques définis et notés par des examinateurs extérieurs tripartites.
- ❑ Les organes compétents (dans la plupart des cas les chambres de commerce) délivrent des certificats reconnus dans l'ensemble du pays (chambres de commerce, industries et entreprises commerciales).
- ❑ Lorsqu'ils ont obtenu leur diplôme, les travailleurs peuvent solliciter un emploi auprès de l'employeur où ils ont effectué leur apprentissage ou auprès d'un autre employeur.

Sources: G. Quintini et S. Martin: *Starting well or losing their way? The position of youth in the labour market in OECD countries* (Paris, OCDE, 2006); V. der Velden, R. Welter, M. Wolbers: *The integration of young people into the labour market within the European Union: The role of institutional settings*, document de travail n° 2001/7E (Université de Maastricht, 2001); M. Gangl: «Returns to education in context: Individual education and transition outcomes in European labour markets», *op. cit.*

180. Dans plusieurs pays développés, les programmes d'apprentissage traditionnels et de formation en cours d'emploi ont été renforcés pendant la crise. Les employeurs se voient proposer des éléments d'incitation pour recruter des apprentis et les garder. Les entreprises sont encouragées à recruter dans le cadre de contrats combinant formation et expérience en cours d'emploi; à convertir les stages en contrats de travail permanents; enfin, à offrir aux jeunes désavantagés des possibilités additionnelles de formation et d'emploi, débouchant sur une qualification. Certains pays (Australie, Canada, Danemark et France) ont institué un système de bonifications à l'intention des employeurs qui recrutent des apprentis, afin de faire en sorte que ces derniers terminent leur formation⁴⁹.

181. L'Australie, par exemple, a accru le financement alloué à la formation préalable à l'apprentissage et étendu son système de formation en cours d'emploi dans le cadre d'un programme de stages de productivité dont l'objet est de déboucher sur 711 000 qualifications sur une période de cinq ans, pour répondre à la demande actuelle et future de l'industrie. La France a entrepris de proposer des apprentissages et d'autres programmes de formation à un demi-million de jeunes en 2010.

182. Le plan mis en œuvre par la France comprend une exemption de charges sociales d'une année accordée aux entreprises recrutant de jeunes apprentis jusqu'au milieu de l'année 2010. Les petites entreprises, où se déroulent une importante proportion des apprentissages, reçoivent une subvention additionnelle. L'Australie propose une prime aux employeurs pour chaque apprentissage ou formation mené à bien. Par ailleurs, les entreprises qui emploient de nouveaux stagiaires et de nouveaux apprentis reçoivent un traitement préférentiel dans les soumissions en vue des nouveaux projets d'infrastructure financés par l'Etat. Ces éléments d'incitation doivent être suffisants pour motiver à la fois les entreprises et les jeunes eux-mêmes.

183. Au Canada, la subvention incitative à l'apprentissage a pour objet d'encourager davantage d'apprentis à mener à bien leur formation dans le cadre d'un «Métier Sceau rouge». Le Programme des normes interprovinciales Sceau rouge, qui offre une garantie de l'excellence de la formation dans les divers métiers, est très apprécié par les employeurs. Ce programme couvre 50 métiers spécialisés, représentant environ 88 pour

⁴⁹ BIT: *Une main-d'œuvre qualifiée pour une croissance forte, durable et équilibrée*, *op. cit.*

cent du total des apprentis inscrits au Canada et une importante fraction de la population active.

184. On a pu se demander dans quelle mesure les succès obtenus sont reproductibles dans les pays en développement, où le secteur formel du travail rémunéré est étroit alors que les institutions sont faibles. Dans bon nombre de pays en développement, où la majorité des jeunes travaillent dans l'économie informelle, un programme d'EFTP n'est une option que pour une petite minorité de jeunes, et la formation en apprentissage informel continue d'assurer l'essentiel des qualifications acquises par les jeunes.

185. S'il est vrai que les inconvénients d'un apprentissage informel sont largement connus, pour de nombreux travailleurs de l'économie informelle, une telle option est la première et souvent la seule solution disponible. Il est donc nécessaire de s'efforcer d'améliorer le système, notamment:

- ❑ de compléter l'apprentissage sur le lieu de travail au moyen d'une formation institutionnelle structurée;
- ❑ d'améliorer les compétences des formateurs spécialisés, par exemple en introduisant les technologies modernes et en renforçant les connaissances pédagogiques;
- ❑ d'obtenir la participation des associations d'entreprises et des organisations du travail, notamment de celles qui représentent l'économie informelle;
- ❑ d'introduire des contrats et un système de certification normalisés;
- ❑ de faire porter la formation sur l'alphabétisation des jeunes et l'acquisition de connaissances de base en arithmétique, ainsi que sur les activités de subsistance;
- ❑ de renforcer l'engagement des communautés, notamment pour offrir davantage d'activités professionnelles aux jeunes femmes.

186. Quelques expériences innovantes sont résumées dans l'encadré 2.6.

Encadré 2.6
Réduire l'écart entre l'apprentissage formel et l'apprentissage informel

Certains pays d'Afrique de l'Ouest (par exemple, Bénin, Mali, Sénégal et Togo) ont entrepris de restructurer leurs programmes d'EFTP afin d'y incorporer les apprentissages, et notamment des mécanismes de certification. Ils ont décidé d'instituer des systèmes d'apprentissage mixtes, dans lesquels les entreprises spécialisées qui recrutent des apprentis partagent la responsabilité de la formation. Parallèlement, certains instruments de réglementation ont été définis pour répondre aux objectifs de politique générale et aux conditions spécifiques de l'apprentissage, en ce qui concerne par exemple les types de contrat et les règles qui régissent les qualifications professionnelles.

En Amérique latine, où le marché du travail est en grande partie informel, plusieurs pays ont adopté des mesures, notamment des accords contractuels, pour faciliter la transition de l'emploi informel à l'emploi formel. Par exemple, la législation adoptée au Pérou en 2005 prévoit cinq dispositifs de formation différents, dont un «accord de formation professionnelle des jeunes» à l'intention des jeunes travailleurs âgés de 16 à 23 ans qui n'ont pas terminé leur scolarité, l'idée étant de leur permettre de démontrer leurs compétences dans un contexte de travail réel pendant des périodes comprises entre six et 24 mois, ainsi qu'un «contrat de formation» pour les travailleurs âgés de 14 à 24 ans, la formation étant contrôlée par un centre de formation agréé et assurée en partie dans les installations de production des entreprises.

Sources: BIT: *Upgrading informal apprenticeship. A resource guide for Africa* (Genève, 2012); BIT: *Trabajo decente y juventud en América Latina* (Lima, 2010).

187. En Uruguay, la loi de 2000 sur la formation et les stages permet aux étudiants inscrits dans des établissements de formation technique et professionnelle de compléter leurs connaissances théoriques et l'acquisition des compétences en travaillant dans une entreprise pour une période minimale de trois mois.

188. La plupart des stages n'impliquent pas l'existence d'une relation d'emploi, mais lorsque tel est le cas, on peut se demander parfois si l'objet principal du stage n'est pas dénaturé en raison des nombreux abus qui peuvent se produire, par exemple: recours aux stagiaires en remplacement des travailleurs; contenu limité de la formation offerte aux stagiaires; absence de supervision bénévole et non rémunérée de la part des établissements de formation concernés; enfin, présence des stagiaires au-delà des délais stipulés. Par ailleurs, alors que l'intérêt des stages est reconnu, leur organisation dans la pratique est difficile à grande échelle, en raison, d'une part, du petit nombre de places dans les entreprises de production et, d'autre part, de l'absence d'une «culture des stages» qui pourtant pourrait assurer la clarté des objectifs et des stratégies de toutes les parties prenantes.

189. En Europe, un certain nombre de pays ont inauguré une «approche multiservice» associant la formation et la pratique. Par exemple, en Bulgarie, les pouvoirs publics ont adopté la loi de 2001 sur la stimulation de l'emploi, laquelle a pour objet d'aider les employeurs à proposer des créneaux de formation en cours d'emploi à des jeunes chômeurs jusqu'à l'âge de 29 ans. Dans ce programme, les jeunes se voient proposer un contrat de travail de six mois et peuvent recevoir de surcroît une formation professionnelle. Ils sont par ailleurs habilités à recevoir un salaire minimal s'ils sont employés à plein temps. En échange, les employeurs reçoivent d'importantes subventions pour la période couverte par le contrat pour chaque jeune employé à la demi-journée, subventions qui couvrent toutes les cotisations d'assurance sociale et les frais de congés annuels et autres prestations.

190. L'Italie a elle aussi mis en œuvre un «contrat d'insertion professionnelle» pour permettre à des jeunes de passer à la vie active et d'acquérir les qualifications requises pour l'activité professionnelle de leur choix⁵⁰. Ce programme s'adresse aux jeunes travailleurs de 18 à 29 ans, et la durée des contrats est comprise entre neuf et 18 mois. L'offre se fait sous réserve d'adoption d'un plan de formation individuelle dont l'objet est d'assurer l'adaptation des qualifications professionnelles du candidat à l'emploi considéré, et la rémunération ne peut pas être supérieure à deux échelons au-dessous du niveau spécifié dans la convention collective nationale conclue avec les travailleurs pour le même grade. En contrepartie, l'employeur obtient divers avantages sous forme d'allègements fiscaux ou de participation aux charges sociales.

2.4. Politiques et institutions du marché du travail

2.4.1. Politiques actives du marché du travail

191. Les politiques et programmes actifs du marché du travail (PAMT) sont susceptibles de faciliter grandement l'accès des jeunes au marché du travail, ou leur réinsertion. Les études menées par le BIT et d'autres instances font apparaître que, bien ciblés et bien exécutés, ces politiques et programmes peuvent être effectivement utiles aux jeunes les plus désavantagés en atténuant l'effet des lacunes de leur formation et des carences du marché lui-même, tout en étant des facteurs d'efficacité, de croissance et de justice

⁵⁰ Ce type d'initiative peut également s'appliquer à d'autres catégories de travailleurs en situation vulnérable ou au problème du chômage de longue durée pour faciliter le retour des chômeurs sur le marché du travail.

sociale. Dans de nombreux pays, les principaux bénéficiaires de ces politiques et programmes sont les jeunes.

192. Les programmes et politiques actifs du marché du travail sont par ailleurs un important outil de lutte contre l'actuelle crise de l'emploi des jeunes. Ces politiques sont généralement assimilées à des séries d'interventions microéconomiques et sont le plus souvent évaluées comme telles, leurs incidences macroéconomiques n'étant pas prises en compte. Et pourtant, ces effets macroéconomiques peuvent être sensibles lorsque les investissements consacrés aux politiques actives, dans leur ensemble, représentent une importante fraction des dépenses sociales. Dans les pays de l'OCDE, les dépenses consacrées aux PAMT sont le principal vecteur de lutte contre la crise de l'emploi, représentant en moyenne 1 pour cent du PIB et dans certains cas plus de 2 pour cent du PIB.

193. Les politiques actives du marché du travail ciblées sur les jeunes couvrent un large éventail de mesures: certaines ont pour objet de faciliter le passage à la vie active, d'autres sont ciblées sur des groupes de jeunes désavantagés spécifiques et/ou visent à prévenir la perte de contact avec le marché du travail et la perte des compétences acquises qui risquent de se produire dans les périodes de faible demande, dans des contextes tels que la crise actuelle. D'autres mesures consistent à subventionner l'emploi pour inciter les employeurs à recruter de jeunes travailleurs, ou prennent la forme de programmes de création directe dans le secteur public, ou encore de systèmes conçus pour encourager le travail indépendant. Parallèlement, l'intensification des programmes d'assistance à la recherche d'un emploi et d'avis personnalisés mis en place à l'intention des jeunes qui cherchent un travail se traduit par une augmentation du nombre des jeunes qui obtiennent un emploi sur le marché du travail formel. Ces programmes contribuent à l'amélioration de la mise en correspondance de l'offre et de la demande d'emplois et réduisent donc les frictions qu'occasionne le problème du chômage sur l'ensemble du marché du travail. De même, certains des programmes de formation évoqués à la section précédente sont au nombre des programmes actifs les plus largement répandus, qui contribuent à l'amélioration de l'employabilité des jeunes.

194. Une réduction du chômage des jeunes obtenue par l'intermédiaire de ce type de politiques est susceptible de déclencher un cercle vertueux de développement de la demande parallèlement aux revenus générés dans le processus. Lorsque ces programmes débouchent sur l'accès des jeunes désavantagés au marché du travail, il en résulte aussi d'importants avantages économiques et sociaux qui se traduisent par une plus grande équité et, dans certains cas, une atténuation des comportements antisociaux ⁵¹.

195. Les récentes recherches du BIT ont montré que des PAMT financièrement efficaces présentent une importance stratégique si l'on veut renforcer l'emploi des jeunes dans la conjoncture actuelle – reprise économique atone et contraintes budgétaires rigoureuses. Les simulations font apparaître que, en augmentant les dépenses consacrées aux PAMT d'à peine 0,5 pour cent du PIB, on obtient une croissance de l'emploi comprise entre 0,2 et 1,2 pour cent à moyen terme, selon le pays considéré ⁵². Les données indiquent par ailleurs que les pays où le ratio PAMT/PIB est le plus bas ont le plus à gagner avec la mise en place de telles politiques ⁵³.

⁵¹ V. Corbanese et G. Rosas: *Guide to the design, monitoring and evaluation of innovative active labour market programmes targeting individuals at risk of labour market exclusion* (Budapest, BIT, 2009).

⁵² IIES: *World of Work Report: Making markets work for jobs*, op. cit. p. 121.

⁵³ *Ibid*, p. 126.

196. Dans ce contexte, on s'apercevra probablement que les compressions de dépenses consacrées aux PAMT dans le cadre des programmes de fusions et d'austérité manquaient de perspective et ont causé plus de mal que de bien. Pour optimiser les avantages découlant des dépenses consacrées aux politiques actives, l'essentiel est de concevoir les programmes de façon intelligente et de les mettre en œuvre de façon rentable. La nombreuse documentation disponible sur l'évaluation des PAMT montre que, par le passé, un grand nombre de programmes mal conçus et inefficaces ont été adoptés. Les leçons tirées de l'évaluation de ces programmes donnent à penser qu'il faut éviter le superflu (les mêmes résultats auraient été obtenus sans le programme), les effets de substitution (des participants subventionnés peuvent remplacer des non-participants), les remplacements (le produit d'activités subventionnées peut remplacer celui d'activités non subventionnées) et le filtrage (qui aide ceux qui sont déjà favorisés) ⁵⁴.

2.4.2. Services de l'emploi

197. L'un des éléments qui font obstacle à l'équilibrage de l'offre et de la demande de travail chez les jeunes est l'absence d'informations sur le marché du travail et le manque d'habitude de la recherche d'un emploi. Cette fonction d'intermédiation est assurée par les services de l'emploi qui sont le principal vecteur de prestation de services et d'information sur le marché du travail. Ces services couvrent généralement les prestations suivantes: inscription des demandeurs d'emploi, fourniture d'avis et d'orientations, gestion des indemnités de chômage et orientation vers des programmes de placement actifs. Toutefois, la structure administrative, la portée, le financement et l'efficacité de prestations de ce type de services varient d'un pays à l'autre ⁵⁵. L'expérience révèle que les services de l'emploi devraient tout particulièrement cibler les groupes de jeunes gens qui ont le plus besoin d'une assistance, et que les services fournis devraient être adaptés, d'une part, à leurs besoins spécifiques et, d'autre part, aux problèmes qu'ils connaissent sur le marché du travail. Des systèmes d'analyse permettant de cerner les difficultés spécifiques que doivent affronter les jeunes demandeurs d'emploi peuvent être extrêmement précieux lorsqu'il s'agit de concevoir des mécanismes de ciblage efficaces et de définir des interventions rapides. L'encadré 2.7 résume les leçons tirées de l'expérience des services publics de l'emploi des pays de l'Union européenne en ce qui concerne leurs jeunes clients.

Encadré 2.7

Le rôle des services de l'emploi dans la promotion de l'emploi des jeunes dans les pays de l'Union européenne

Dans la plupart des pays de l'Union européenne, le service public de l'emploi est une composante fondamentale de l'exécution des stratégies qui ont pour objet de faciliter la transition de l'école à la vie active pour les jeunes citoyens. Une récente étude permet de dégager de l'expérience accumulée les leçons suivantes.

- En ce qui concerne les avis fournis et l'orientation des jeunes, les approches ciblées sur l'individu semblent plus efficaces que les approches généralisées. Par ailleurs, une orientation personnalisée, complétée par un plan individuel de recherche d'un emploi dès le début de la période de chômage, semble efficace dans la mise en

⁵⁴ G. Rosas et G. Rossignotti: «Pour bien commencer le millénaire: Donner un emploi décent aux jeunes», dans la *Revue internationale du travail*, vol. 144, n° 2. P. Auer, U. Efendioglu et J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Genève, BIT, 2004). Banque mondiale: *Young people in South Eastern Europe: From risk to empowerment* (Washington, DC, 2005).

⁵⁵ Sur le rôle des services publics de l'emploi, voir BIT: *L'OIT soutient le rôle des services publics de l'emploi dans le marché du travail*, Conseil d'administration, 306^e session, Genève, nov. 2009, document GB.306/ESP/3/2.

œuvre des stratégies définies à l'intention des jeunes. Les systèmes de gestion au coup par coup et de parrainage donnent eux aussi de bons résultats.

- Les systèmes d'analyse qui reposent sur des données de marché précises, récentes et fiables et tiennent compte de la personnalité et de la situation sociale des jeunes clients renforcent l'efficacité des stratégies d'insertion sur le marché du travail.
- Les activités d'information et d'assistance sociale doivent par ailleurs cibler les employeurs susceptibles d'être disposés à employer davantage de jeunes ou à leur offrir une formation en cours d'emploi. Pareille approche suppose de bonnes relations avec les entreprises locales et des liens avec les employeurs, les services sociaux et les bénévoles.
- Dans le cas des jeunes qui ont abandonné leur scolarité, un apprentissage non formel peut être plus efficace qu'un apprentissage formel seul. La combinaison du contexte scolaire et de la formation en cours d'emploi renforce de 30 points de pourcentage les chances de réussite sur le marché du travail. Avec d'autres services de complément, la probabilité de résultats positifs passe à 53 points de pourcentage.
- Sous réserve d'être bien ciblées, les subventions à la formation concédées aux entreprises qui recrutent des jeunes peu qualifiés peuvent multiplier les possibilités de formation en cours d'emploi proposées aux jeunes désavantagés, mais l'efficacité du système dépend de sa conception et de son ciblage, deux facteurs qui peuvent d'ailleurs en limiter les effets de distorsion (double emploi ou substitution).

Source: Union européenne: *The role of Public Employment Services in youth reintegration. A review of European good practice*. Document de synthèse, direction générale Emploi, Affaires sociales et Inclusion (Bruxelles, 2011).

198. Selon les études récemment menées par le BIT dans certains pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, les jeunes représentent la majorité des participants visés par les services d'assistance à la recherche d'un emploi, de placement et d'orientation professionnelle. Par exemple, en République de Moldova, 79 pour cent des bénéficiaires des services d'orientation professionnelle sont des jeunes de moins de 29 ans, tandis qu'en Ukraine 34 pour cent des services de placement sont ciblés sur les jeunes ⁵⁶.

199. Toutefois, les services publics de l'emploi n'ont pas été en mesure de suivre la rapide évolution des besoins sur le marché du travail ou de proposer des solutions globales adaptées, ciblées sur les besoins des jeunes dans tous les pays. Par exemple, dans de nombreux pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, malgré les efforts récemment déployés, les services publics de l'emploi sont médiocres. Les chômeurs ne sont guère incités à s'y inscrire, et les employeurs ne les utilisent pas. Autre problème, dans les pays en développement, de nombreux emplois n'existent que dans l'économie informelle et, par définition, les vacances d'emploi ne sont alors ni enregistrées ni inscrites dans le cadre des services publics. De surcroît, les bureaux de l'emploi ne sont pas équipés pour fournir aux demandeurs d'emploi des informations fiables et récentes sur les possibilités du marché. En Jordanie, près de 90 pour cent des demandeurs d'emploi n'ont jamais eu recours aux bureaux de placement ou aux services d'orientation, préférant se fier aux recommandations et informations officieuses relayées par leurs parents ou leurs amis ⁵⁷.

⁵⁶ D'après les informations disponibles pour huit pays: Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Croatie, Géorgie, ex-République yougoslave de Macédoine, République de Moldova et Ukraine. BIT: *L'emploi des jeunes en Europe orientale: La crise dans la crise*, op. cit.

⁵⁷ European Training Foundation (ETF): *Human capital and employability in the 14 partners of the Union for the Mediterranean*, Informal background paper to the Union for the Mediterranean-Euromed Employment and Labour High-Level Working Group meeting, Bruxelles, 26-27 nov. 2009.

200. Dans de nombreux pays, en particulier dans le monde en développement, les principaux problèmes qui se posent aux services publics de l'emploi, dans la formulation d'interventions bien ciblées, tiennent à l'absence de capacités techniques et financières propres, ou à la médiocrité des capacités existantes, ainsi qu'à l'insuffisance des infrastructures et des moyens disponibles pour gérer les bureaux de placement ⁵⁸.

2.4.3. Subventions salariales, salaires minima et emploi des jeunes

201. Des subventions salariales ou des réductions de cotisations sociales bien conçues à l'intention des jeunes peuvent contribuer à stimuler la demande de jeunes travailleurs. Les subventions salariales facilitent le passage des jeunes travailleurs à la vie active et, en période de fléchissement de l'économie, peuvent en atténuer l'incidence sur l'emploi ainsi que la dépréciation des compétences des travailleurs. Certains pays ont donc spécifiquement ciblé des programmes de subventions salariales sur les jeunes. Par exemple, le Chili a introduit en 2009 un système de subventions concernant l'emploi des jeunes issus de familles pauvres. Les documents disponibles sur les subventions salariales présentent certains effets prometteurs associés à l'utilisation de ce mécanisme aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. En ce qui concerne par exemple les microentreprises à Sri Lanka, les recherches effectuées donnent à penser que les subventions salariales ont amené 22 pour cent des entreprises habilitées à en bénéficier à recruter un nouveau travailleur. De surcroît, parmi les employeurs qui ont recruté dans le cadre d'un tel système, 86 pour cent déclarent employer les travailleurs après la fin du programme ⁵⁹.

202. Dans les pays du G20, on relève un large éventail de mesures de partage des coûts de recrutement initiaux entre les employeurs et l'Etat. Les principaux éléments en sont les suivants: durée du contrat, montant de la subvention ou de la compensation offerte à l'employeur, type d'arrangement contractuel. Dans certains pays, les subventions sont affectées au recrutement de jeunes sous contrat de durée déterminée, au motif que ce type de contrat peut servir de tremplin pour le passage à la vie active. En France et en Italie, des éléments d'incitations financières sont accordés aux employeurs qui recrutent de jeunes demandeurs d'emploi et leur offrent une formation en cours d'emploi.

203. Tout bien considéré, dans les pays avancés comme dans les économies émergentes, les subventions salariales ont généralement une incidence positive sur l'emploi des jeunes. Les évaluations effectuées sur ce type de subventions montrent qu'elles sont le plus efficaces lorsqu'elles sont conçues et ciblées en fonction des désavantages spécifiques que subissent les jeunes sur le marché du travail, et lorsqu'elles sont accordées pour une période de temps limitée ⁶⁰. On le voit, les subventions généralisées ciblées sur les jeunes essentiellement en fonction de leur âge n'ont généralement pas d'impact à long terme sur leur emploi ou leur rémunération. Sans ciblage, les subventions contribuent souvent à perturber en fait le marché du travail par leurs effets de double emploi et de substitution, l'emploi ne durant qu'aussi longtemps que la

⁵⁸ BIT: *L'OIT soutient le rôle des services publics de l'emploi dans le marché du travail*, op. cit.

⁵⁹ S. de Mel, D. McKenzie et C. Woodruff: «Field experiments in firms wage subsidies for microenterprises», dans *American Economic Review*, vol. 100, n° 2, mai 2010, pp. 614-618.

⁶⁰ Par exemple, en 2010, l'Afrique du Sud a inauguré un système de subventions salariales visant à améliorer les taux d'emploi chez les jeunes dans les entreprises du secteur formel. La subvention porte sur un montant de 5 000 ZAR – environ 670 euros – versé sur une période de six mois. Il faut comparer ces chiffres à la rémunération mensuelle médiane nationale des jeunes d'âge compris entre 20 et 24 ans, qui est d'environ 1 500 ZAR, soit légèrement moins du double du montant mensuel de la subvention. Toutefois, l'impact de la subvention sur le recrutement de jeunes n'a pas encore été évalué.

subvention est perçue. Les résultats d'évaluations soulignent par ailleurs qu'il est intéressant d'associer les subventions à une formation en cours d'emploi et à d'autres mesures sous forme de groupes de services complets proposés aux jeunes travailleurs. Un système de contrôle effectif est de surcroît essentiel si l'on veut éviter tous les abus associés aux subventions salariales et parvenir à l'objectif de politique générale: améliorer l'employabilité des jeunes travailleurs plutôt que d'en faire une source de main-d'œuvre peu onéreuse.

204. Compte tenu à la fois du pourcentage disproportionné de jeunes dans l'ensemble des travailleurs mal rémunérés ou des travailleurs rémunérés au taux minimal (voir section 1.3), les salaires minima peuvent jouer un rôle important en contribuant à maintenir le pouvoir d'achat de la population jeune ⁶¹.

205. Dans plusieurs pays, la législation prévoit, à côté du salaire minimal des adultes, un salaire minimal des jeunes ou des apprentis – la justification donnée à cet égard est que, en abaissant la rémunération relative des jeunes travailleurs, on les rend plus attractifs pour les employeurs. Parallèlement, les jeunes ont ainsi moins de motifs d'abandon prématuré de leur scolarité, ce qui réduit l'offre de jeunes travailleurs. On estime que ces deux effets combinés doivent contribuer à abaisser le taux de chômage des jeunes. S'il est vrai qu'aucune norme internationale n'empêche un pays d'abaisser les taux de rémunération, les raisons à l'origine de l'adoption de taux moins importants pour certains groupes de travailleurs devraient être réexaminées périodiquement à la lumière du principe de même rémunération pour un même travail. Dans tous les cas, la fixation de taux de rémunération minimale sur la base du sexe serait discriminatoire aux termes de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951 ⁶².

206. Certaines études continuent certes de confirmer les arguments précités concernant une rémunération minimale pour les jeunes travailleurs, mais les documents récemment publiés sur cette question sont moins tranchés. Par exemple, en 2001, la Nouvelle-Zélande a imposé des réformes ayant pour effet d'abaisser l'âge auquel un citoyen est habilité à recevoir le salaire plancher concernant les adultes (de 20 à 18 ans) tout en relevant simultanément de 60 à 80 pour cent de cette rémunération le salaire minimal des jeunes. Les données recueillies n'ont révélé qu'une perte d'emplois négligeable parmi les jeunes travailleurs deux ans après la modification de la législation ⁶³. D'autres études portant sur plusieurs pays montrent que les rémunérations minimales, combinées à des politiques de protection de l'emploi et à des politiques actives du marché du travail, ont permis à certains pays d'améliorer la situation de l'emploi chez les jeunes ⁶⁴.

207. Les avantages obtenus sur le lieu de travail sont eux aussi de bons exemples de mesures concernant les emplois mal rémunérés. Les avantages sur le lieu de travail ont pour objet d'inciter financièrement les travailleurs à accepter des emplois peu rémunérés en offrant un complément de revenu, ce qui a pour effet de réduire la pauvreté. Ils peuvent prendre diverses formes: crédits d'impôt, transferts définis en fonction de l'âge

⁶¹ A. Cardoso: *Long-term impact of youth minimum wages: Evidence from two decades of individual longitudinal data*, IZA Discussion Paper No. 4236 (Bonn, Institute for the Study of Labour (IZA), 2009).

⁶² Y. Ghellab: «Salaires minima et chômage des jeunes»; BIT: *Enquête générale sur les salaires minima*, paragr. 169-185 (Genève, 1992).

⁶³ D. Hyslop et S. Stillman: «Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand», dans *Labour Economics*, vol. 14, n° 2, 2007, pp. 201-230.

⁶⁴ D. Neumark et W. Wascher: «Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: A cross-national analysis», dans *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 57, n° 2, 2004.

ou autres versements forfaitaires. Ainsi, les systèmes de crédit d'impôt sur le revenu sont assez répandus. Comme ces prestations comportent généralement des éléments d'incitation au travail, le montant des avantages concédés est généralement fonction du revenu brut, avec des éléments d'application et de suppression progressifs. En d'autres termes, le total des «prestations» tend à augmenter tout d'abord parallèlement au revenu, puis reste constant au-delà d'un certain niveau, enfin commence à diminuer. Les possibilités qu'offrent ces politiques lorsqu'il s'agit d'améliorer le bien-être des travailleurs les moins bien rémunérés, sans remettre en question le volume de l'emploi, sont vraiment bien connues⁶⁵ et il convient d'en tirer pleinement parti dans les politiques concernant les bas salaires. Toutefois, l'aide financière constituée par les avantages offerts sur le lieu de travail doit être interprétée comme un complément dans les politiques relatives aux salaires minima, et non pas comme un élément de remplacement.

2.4.4. Contrats de travail, protection et passage des jeunes à la vie active

208. Les réglementations concernant le recrutement et le licenciement des travailleurs ont un rôle important puisqu'elles assurent l'équité de leur traitement. L'élaboration et la mise en application des règles afférentes à la protection de l'emploi supposent divers compromis entre le degré de protection effective des travailleurs et les éléments qui incitent les entreprises à recruter, particulièrement en ce qui concerne les jeunes non expérimentés et plus généralement tous les nouveaux venus sur le marché du travail. Plus spécifiquement, des procédures strictes et n'offrant pas de certitude concernant le licenciement des travailleurs permanents, ainsi que le niveau élevé des indemnités de licenciement, peuvent avoir pour effet de rendre les employeurs hésitants à recruter des jeunes sur des contrats de durée indéterminée⁶⁶. De récentes études ont montré que la diminution de la durée d'emploi moyenne des jeunes travailleurs dans les pays de l'Union européenne entre 1999 et 2006 était associée à un affaiblissement de la législation relative à la protection de l'emploi et à une diminution de la densité des syndicats (lorsque le nombre des syndicats diminue, on observe une diminution de la durée moyenne d'occupation des emplois chez les jeunes)⁶⁷.

209. Parallèlement à la grande diversité de nouvelles modalités de contrats de travail dits «de formation ou de stage», les «contrats de premier emploi» sont conçus pour faciliter le recrutement de jeunes travailleurs. Leur principal objet est d'aider les jeunes à passer à la vie active en abaissant les coûts de recrutement⁶⁸. A cet effet, les deux principaux moyens sont soit une réduction des prestations offertes aux jeunes travailleurs, soit le subventionnement de ces contrats.

210. Au nombre des pays qui avaient choisi de réduire les droits des jeunes travailleurs, citons le Paraguay, où un projet de loi présenté en 2002 devait faciliter l'accès au marché du travail des jeunes âgés de 15 à 28 ans. Cet instrument visait à régir, encourager et faciliter l'emploi des jeunes dans le cadre d'activités secondaires mais rémunérées, mais prévoyait des exclusions de cotisations à la sécurité sociale au titre des retraites ou des

⁶⁵ H. Immervoll et M. Pearson: *A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD*, IZA Policy Paper No. 3 (Bonn, IZA, 2009).

⁶⁶ BIT: *Aider les jeunes à prendre un meilleur départ*, op. cit.

⁶⁷ S. Cazes et M. Tonin: «Législation sur la protection de l'emploi et stabilité des emplois: Une analyse transversale en Europe», *Revue internationale du Travail*, vol. 149 (2010).

⁶⁸ Dans de nombreux cas, ce type d'intervention est appliqué également à d'autres groupes de travailleurs, par exemple aux femmes, ou dans le cas de chômage de longue durée.

allocations familiales ainsi que des droits à congé notamment – réduction des droits des jeunes travailleurs qui a finalement entraîné son rejet.

211. La France a institué en mars 2006 un «contrat première embauche – CPE» de durée indéterminée, visant les jeunes travailleurs jusqu'à l'âge de 26 ans et applicable aux entreprises de plus de 20 employés. Toutefois, en raison de la forte opposition des jeunes et des syndicats, la loi a été abrogée en avril 2006. L'un des aspects de cet instrument était la «période de consolidation» de deux ans pendant laquelle l'employeur pouvait rompre le contrat de travail sans en donner le motif. Précédemment, en 2005, un contrat nouvelle embauche (CNE) présentant des caractéristiques comparables avait été adopté, mais le CNE était limité aux entreprises de moins de 20 employés et ouvert à tous les travailleurs sans critère d'âge. Dans le cadre d'une procédure de *représentation* invoquée au titre de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, en 2007, une commission tripartite a estimé que le «contrat nouvelle embauche» s'écarterait sensiblement de la protection prévue dans la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, ratifiée par la France, et demandé au gouvernement de ce pays de prendre des mesures pour faire en sorte que ce type de contrat de travail ne puisse en aucun cas être résilié sans motif valable⁶⁹. Le contrat CNE a été déclaré inapplicable par la Cour suprême française en 2008 pour d'autres motifs, notamment pour être incompatible avec les dispositions de la convention n° 158 de l'OIT. Compte tenu des recommandations formulées par le Conseil d'administration du BIT le 14 novembre 2007, la France a promulgué le 25 juin 2008 la loi n° 2008-596 annulant les dispositions concernant le contrat CNE. Cette loi institue une convention tripartite nationale. Les contrats CNE en vigueur à la date de publication de la loi ont été reclassés comme contrats de durée indéterminée. Le comité d'experts de l'OIT sur l'application des conventions et recommandations a pris note avec satisfaction de l'adoption de cette nouvelle loi.

212. Plutôt que d'instituer une réglementation spécifique concernant le recrutement ou le licenciement des jeunes travailleurs sous contrat, bon nombre de pays d'Europe ont modifié leur législation afin d'alléger les restrictions sur l'utilisation de la main-d'œuvre temporaire (contrats de durée déterminée, contrats portant sur des activités spécifiques, travail à la demande, recrutement par l'intermédiaire d'agences, etc.). Ces contrats ont rapidement représenté la plupart des nouveaux emplois occupés par les jeunes de sorte que le marché du travail a évolué selon deux axes différents avec, d'un côté, la protection rigoureuse accordée aux travailleurs permanents et, de l'autre, la protection amoindrie conférée aux jeunes sous contrat temporaire. Par exemple, malgré les récentes réformes du marché du travail introduites en Espagne en 1994 puis en 1997 et en 2010, réformes comportant de considérables réductions des coûts de licenciement des travailleurs sous contrat permanent, et malgré les subventions généreuses accordées pour le recrutement de travailleurs permanents, le pourcentage des emplois temporaires n'a pas diminué de façon significative⁷⁰. Au reste, une forte proportion de jeunes travailleurs sous contrat temporaire s'observe dans l'ensemble de l'Europe, où 40,2 pour cent des travailleurs d'âge compris entre 15 et 24 ans étaient sous contrat temporaire en 2009, contre 13,4 pour cent du total des travailleurs d'âge compris entre 15 et 64 ans⁷¹. Pendant la crise, c'est dans le secteur du travail temporaire que l'on a relevé la grande

⁶⁹ BIT: *Décision sur la 20^e question à l'ordre du jour: Rapport du Directeur général: Sixième rapport supplémentaire*, Conseil d'administration, 300^e session, Genève, nov. 2007, document GB.300/20/6.

⁷⁰ J.J. Dolado et coll.: *Drawing lessons from the boom of temporary jobs in Spain*, CEPR discussion paper No. 2884 (Madrid, FEDEA, 2001).

⁷¹ F. Tros: *Analysis of the effects of legislation in youth employment contracts in Europe: A literature review*, document de travail, Secteur de l'emploi (BIT, Genève, à paraître).

majorité de toutes les pertes d'emplois au cours de la période de douze mois qui s'est terminée en juin 2009 selon l'OCDE, l'importance relative de ce secteur ayant régressé de 32 pour cent du total de l'emploi au premier trimestre 2007 à 25,1 pour cent en décembre 2009. Du fait que ces types de contrats sont le plus souvent absorbés par des jeunes, ce sont les jeunes qui ont été le plus durement frappés par la récession: le taux de chômage des jeunes s'est élevé à 44,5 pour cent en décembre 2009 ⁷².

213. L'expérience de certains pays donne à penser qu'en instituant des éléments d'incitation au recrutement de jeunes travailleurs au détriment de leurs droits et de leurs prestations sociales (pensions, assurance-santé et assurance-chômage), on accroît la vulnérabilité et l'insécurité de ces personnes à long terme. Le BIT a déjà étudié ces conséquences et souligné que, en assurant un faible niveau de protection et d'assistance, l'Etat peut en fait affecter l'évolution future des jeunes travailleurs et leur confiance dans les institutions publiques ⁷³.

2.4.5. Transition vers le secteur formel

214. Dans les pays en développement, la principale source de travail et le principal moyen de subsistance des jeunes sont représentés par les emplois à faible productivité disponibles dans l'économie informelle. Un renforcement de la mise en œuvre de la législation relative aux contrats de travail peut être associé à d'autres mesures complémentaires pour faciliter la transition de l'emploi informel à l'emploi formel. L'expérience positive de l'Argentine et du Brésil peut être citée en exemple à cet égard. En Argentine, après la grave crise économique du début des années deux mille, les pouvoirs publics ont introduit un certain nombre de réformes visant à remédier au poids élevé de l'économie parallèle. Par exemple, une nouvelle loi a été instituée, qui prévoyait une réduction initiale sur douze mois des cotisations de sécurité sociale pour les nouveaux travailleurs recrutés dans les petites et microentreprises. En complément, les pouvoirs publics ont inauguré un programme (*Programa de Simplificación Registral*) ayant pour objet de simplifier les procédures administratives par la création d'un système unique d'inscription des travailleurs. Dans le souci d'améliorer l'application de ces modalités par les entreprises, l'Etat a adopté en 2005 un plan national de réglementation du travail (*Plan Nacional de Regulación del Trabajo*) et augmenté les ressources attribuées au service d'inspection du travail.

215. Au cours des deux premières années de ce programme, environ un tiers des travailleurs du secteur informel identifiés par les inspections du travail ont été inscrits, ce qui a contribué à réduire le problème de l'informalité parmi les jeunes travailleurs. En outre, la législation prévoyait des sanctions pour les entreprises exploitant des apprentis et des jeunes travailleurs. Elle imposait la délivrance d'un contrat de durée déterminée comportant des dispositions détaillées relatives à la formation, aux cotisations de sécurité sociale et aux rémunérations.

216. Diverses mesures spécifiques ont été adoptées pour réduire l'informalité dans les professions les plus touchées, par exemple en simplifiant l'inscription des travailleurs domestiques et en autorisant la déduction des cotisations de sécurité sociale des taxes acquittées par les employeurs. Une autre mesure, dénommée «*mono-tributo social*», instituait une «cotisation sociale» unique pour les travailleurs indépendants les moins

⁷² BIT: *G20 country brief: Spain's response to the crisis* (Genève, 2010).

⁷³ BIT: *Global employment trends for youth*, op. cit.

bien rémunérés de l'économie informelle. Dans l'ensemble, ces mesures ont permis d'étendre la sécurité sociale à des travailleurs qui jusque-là en étaient exclus ⁷⁴.

2.4.6. Les leçons de l'expérience ⁷⁵

Interaction entre interventions actives et interventions passives sur le marché du travail

217. Il importe de reconnaître les interactions entre les PAMT et les systèmes passifs de complément de revenu, tels que les indemnités de chômage et les prestations d'assistance sociale dont nous allons parler à la section 2.9. Le risque est réel qu'une politique de complément de ressources généreuse en vienne à freiner l'incitation à rechercher du travail et à participer aux PAMT. Le mieux, pour concilier ces deux orientations opposées, est de lier le marché actif et le marché passif au moyen d'une forme de conditionnalité. On peut observer une tendance manifeste à l'adoption de politiques «d'activation» dans la plupart des pays industrialisés ⁷⁶. On en donne comme justification le fait que tout emploi est préférable à l'inactivité économique et au chômage. L'approche repose alors sur un système de conditionnalité stricte, l'accent étant mis sur les obligations mutuelles entre le Service public de l'emploi, les prestataires d'indemnités et le demandeur d'indemnités ⁷⁷. Il appartient ainsi au Service public de l'emploi de parvenir à améliorer l'employabilité et les perspectives d'emploi des jeunes. Et, pour y parvenir, il doit centrer ses efforts sur les programmes qui se sont avérés les plus efficaces ⁷⁸. La plupart des évaluations des PAMT débouchent sur la même conclusion: les programmes d'assistance à la recherche d'un emploi qui font intervenir des services d'orientation et de suivi bien structurés sont particulièrement efficaces. De même, les programmes de formation à petite échelle, étroitement ciblés et comportant une forte composante de formation en cours d'emploi, donnent des résultats beaucoup plus positifs que les programmes de formation généraux en milieu scolaire.

Encadré 2.8 Les PAMT et les jeunes en Serbie

En Serbie, les taux de chômage chez les jeunes sont trois fois plus élevés que chez les adultes (respectivement 37,4 pour cent et 12,3 pour cent en 2010). Les jeunes peu instruits, les jeunes Roms, les jeunes déplacés dans leur propre pays et les réfugiés connaissent une situation très difficile.

Le Plan de politique générale et d'action pour l'emploi des jeunes (2009-2011) mettait l'accent sur une croissance à forte intensité d'emploi, l'employabilité, l'inclusion dans le marché du travail par le jeu de mesures ciblées et la gouvernance du marché du travail des jeunes. Environ 3,9 millions de dollars E.-U., de source publique ou provenant de donateurs, distribués par l'intermédiaire du Fonds pour l'emploi des jeunes, ont

⁷⁴ BIT: *Trabajo decente para los jóvenes: El desafío de las políticas de mercado de trabajo en Argentina* (Buenos Aires, 2011); et BIT: *La formalización del empleo en Argentina* (Buenos Aires, 2011).

⁷⁵ Pour un résumé des principales caractéristiques des programmes d'emploi des jeunes les plus efficaces, voir *Politiques sur l'emploi des jeunes au cours de la reprise économique*, Pacte mondial pour l'emploi, note d'orientation n° 14 (BIT, 2011).

⁷⁶ Par exemple, un récent rapport de la Confédération de l'industrie britannique (CBI) rassemble un certain nombre de recommandations ayant pour objet d'aider les jeunes chômeurs à trouver un emploi. Il s'agit notamment d'adapter plus étroitement la structure des versements d'indemnités à la réalité de la rémunération des travailleurs. Voir CBI: *Action for jobs – How to get the UK working* (Londres, 2011).

⁷⁷ A. Daguerre et D. Etherington: *Active labour market policies in international context: What works best? Lessons for the UK*, Department for Work and Pensions Working Paper No. 59 (Norwich, HMSO, 2009).

⁷⁸ W. Eichhorst et K.F. Zimmerman: *And then there were four: How many (and which) measures of active labour market policy do we still need?* DIW Discussion Paper No. 685 (Berlin, DIW, 2007).

permis de financer la mise en œuvre d'une large gamme de mesures intégrées concernant l'emploi des jeunes.

Les programmes concernant les politiques actives du marché du travail ont permis de cibler plus de 3 500 jeunes désavantagés (48 pour cent de jeunes filles et 52 pour cent de jeunes gens), n'ayant bénéficié pour la plupart que d'une scolarité minimale (85 pour cent), chômeurs depuis longtemps (60 pour cent) et sans expérience professionnelle (52 pour cent). Les données de contrôle recueillies par les pouvoirs publics font apparaître que, parmi les jeunes bénéficiaires occupant un emploi, pas moins de 85 pour cent sont employés à plein temps, tandis que plus de la moitié travaillent dans l'entreprise qui les a formés (57 pour cent) et mettent à profit les compétences acquises à l'occasion de la formation en cours d'emploi (62 pour cent). Par ailleurs, la rémunération des participants au programme est supérieure de 10 à 20 pour cent au salaire minimum légal.

L'OIT a collaboré avec les ministères de l'Economie et du Développement régional, du Travail et de la Politique sociale ainsi qu'avec les partenaires sociaux dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre du Plan de politique générale et d'action pour l'emploi des jeunes; de la création du Fonds pour l'emploi des jeunes; de la définition d'objectifs et de cibles de politique générale spécifiquement associés à l'emploi des jeunes, sur la base de données établies; de l'intégration du marché du travail, des mouvements de migration et des services sociaux; enfin, du renforcement des capacités sur le marché du travail.

Source: BIT: Plan de politique générale et d'action pour l'emploi des jeunes, Serbie 2009-2011 (non publié).

Des politiques ciblées et adaptées aux besoins individuels

218. Les politiques actives du marché du travail (PAMT) qui tiennent compte de l'hétérogénéité entre jeunes hommes et jeunes femmes et ciblent aussi bien les données individuelles (âge, sexe, niveau de formation scolaire, milieu socioculturel) ainsi que les problèmes spécifiques qui se posent donnent de meilleurs résultats qu'un simple ciblage générique des jeunes en tant que groupe ⁷⁹. Leur efficacité tient à l'attention personnalisée qui les sous-tend, ce qui implique que les PAMT doivent reposer sur des ressources suffisantes pour assurer des ratios personnel/clients adéquats. Comme cela a été souligné dans une évaluation scientifique qui fait autorité, l'une des principales raisons pour lesquelles ces programmes sont souvent considérés comme procurant «des avantages individuels et sociaux limités» tient à ce que les dépenses unitaires par participant sont généralement modestes comparées aux lacunes que ces programmes sont supposés corriger. Pour que ce type d'intervention donne des résultats très tangibles, il faudrait les associer à des taux de rentabilité interne très élevés ⁸⁰. Les exemples de programmes efficaces montrent bien qu'il importe de provisionner des ressources suffisantes pour les PAMT. Les coûts et capacités administratives qu'impliquent des programmes ciblés ne doivent pas être sous-estimés. Plusieurs pays en développement ont adopté des programmes d'emplois publics (considérés à la section 2.7) ciblant les communautés désavantagées.

219. Aux Etats-Unis, la loi sur la reprise et le réinvestissement s'est traduite par un accroissement du financement de programmes existants ayant déjà donné des résultats positifs dans le cas de jeunes désavantagés. Citons par exemple le fameux Job Corps, le programme le plus vaste et le plus important du pays en matière de formation en internat et de formation professionnelle pour les jeunes considérés comme «à risques»,

⁷⁹ N. O'Higgins: *The impact of the economic and financial crisis on youth employment measures for labour market recovery in the EU, Canada and the USA*, Secteur de l'emploi, document de travail n° 70 (Genève, BIT, 2010).

⁸⁰ J.A. Heckman, R.J. Lalonde et J.A. Smith: «The economics and the econometrics of active labour market programmes», dans *The Handbook of Labour Economics*, Vol. III, 1999.

combinant enseignement scolaire, formation pratique et apprentissage en cours d'emploi ⁸¹. Les évaluations ont dégagé des effets positifs sur l'employabilité et la rémunération des participants, ainsi que des taux de rentabilité sociale élevés avec une réduction de la criminalité et des taux d'incarcération. Mais cette incidence positive sur la rémunération n'est demeurée perceptible que pour les jeunes ayant presque atteint l'âge adulte: elle avait disparu après quatre ans chez les adolescents. En fait, le programme s'est avéré rentable pour la tranche 20-24 ans. Les programmes mis en œuvre au titre de la loi sur l'investissement dans la population active (Workforce Investment Act – WIA) recouvrent divers types de mesures et d'éléments: intervention rapide pour remédier au phénomène de détachement; forte composante de parrainage; ensemble de services complet concernant la scolarité et le placement ainsi que l'assistance personnelle, soins de santé, puériculture, logement; autonomisation des jeunes; suivi régulier après la fin du programme. Les fonds consacrés à la jeunesse au titre de la WIA n'ont pas été aussi utiles aux jeunes non scolarisés qu'aux jeunes scolarisés.

Relations avec le monde du travail

220. On ne saurait sous-estimer les limitations associées à des PAMT ciblées d'abord sur les qualifications et ensuite sur l'emploi, tout particulièrement dans le cas des jeunes désavantagés. Les données dont on dispose en la matière sont décourageantes. Ce qu'il faut, ce sont des programmes qui associent acquisition et rémunération et enseignent la valeur de l'épargne et de l'investissement pour une efficacité optimale. Les programmes liés au monde du travail (formation en entreprise, placement, appui à l'emploi, placement de personnes handicapées) multiplient les possibilités d'emploi.

Dans le cadre d'un ensemble de services complet

221. L'intégration et l'enchaînement des divers éléments ciblant à la fois la demande (incitations fiscales, travail indépendant) et l'offre (formation, orientation professionnelle et autres formes d'aide à la recherche d'un emploi) sont particulièrement efficaces lorsqu'il s'agit de faciliter la transition de l'école à la vie active.

222. Les programmes multiservices combinant une formation scolaire et une formation sur le lieu de travail accroissent de 30 pour cent les chances d'incidences positives sur le marché du travail; mais les programmes qui combinent, d'une part, la formation scolaire et la formation en cours d'emploi et, d'autre part, des services de complément ont un effet multiplicateur de 53 pour cent ⁸². Aux Pays-Bas, la loi sur l'investissement dans la jeunesse est un exemple d'intervention intégrée. Les jeunes d'âge compris entre 18 et 27 ans se voient proposer un travail, une formation ou une combinaison de ces deux éléments. S'ils refusent l'offre, ils ne peuvent bénéficier des prestations sociales. S'ils acceptent l'emploi proposé, ils sont payés par leur employeur. S'ils décident d'étudier, ils peuvent avoir droit à un revenu égal à l'assistance sociale. Ce système a pour objet de faciliter l'accès des jeunes au marché du travail et de les empêcher de devenir dépendants de l'Etat. Ainsi, la loi comporte bel et bien des mesures d'activation mais elle a par ailleurs pour effet de limiter l'accès des jeunes à la sécurité sociale ⁸³. Il s'agit de la principale PAMT du pays.

⁸¹ US Department of Labor: <http://www.dol.gov/dol/topic/training/jobcorps.htm>.

⁸² J. Fares et O.S. Puerto: *Towards comprehensive training* (Washington, DC, the World Bank, 2009).

⁸³ S. Bekker: *EEO Review: Youth employment measures 2010: Netherlands* (Observatoire européen de l'emploi, 2010).

223. Dans le contexte de la crise économique, divers pays ont institué un système de mesures concernant la formation, l'aide à la recherche d'un emploi et les services de placement, ou étendu le système existant. Citons par exemple l'Allemagne, l'Argentine, les Etats-Unis, la Grèce, la Hongrie, les Pays-Bas, le Pérou et le Royaume-Uni. Le Pérou, par exemple, a étendu la portée de son programme de formation *Projovent* aux jeunes désavantagés; le Royaume-Uni a établi son *Flexible New Deal* pour les jeunes désavantagés: ce programme couvre des partenariats entre le secteur public et le secteur privé; enfin, comme nous l'avons vu plus haut, les Etats-Unis ont accru le financement alloué au Job Corps, programme de formation en internat destiné aux jeunes «désengagés». Certains pays instituent des obligations mutuelles dans le cadre de systèmes de complément de ressources. Ainsi, l'Australie a promulgué une nouvelle règle selon laquelle les jeunes chômeurs doivent être scolarisés à plein temps ou suivre une formation à plein temps pour percevoir leurs indemnités. Aux Pays-Bas, les jeunes qui demandent une assistance sociale se voient proposer une option d'emploi, de formation ou d'emploi et de formation en combinaison, qu'ils doivent accepter pour recevoir leurs indemnités en espèces (voir encadré 2.9).

Encadré 2.9
Mesures adoptées pendant la récente crise
en faveur de l'emploi des jeunes

Plusieurs mesures axées sur l'emploi des jeunes ont été adoptées pour amortir les incidences négatives de la crise. Des aides à l'emploi (par exemple contributions salariales, exonération des cotisations de sécurité sociale, réduction d'impôts) lors de l'engagement 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. Dans certains cas, les pouvoirs publics ont relevé le financement de programmes offrant des emplois d'été rémunérés, d'autres pays ont institué des programmes de travaux publics de grande envergure et des programmes de services aux collectivités afin d'améliorer les infrastructures et l'environnement tout en assurant des compléments de ressources. Des ressources supplémentaires ont été allouées aux services d'emploi publics afin d'aider à la recherche d'un emploi et à d'autres services du marché du travail. Pendant la récession, de nombreux pays ont parrainé des programmes de développement des compétences – y compris des compétences pour les emplois émergents (par exemple emplois verts) afin d'améliorer l'employabilité des jeunes défavorisés. Avec divers éléments d'incitation (primes, etc.), les employeurs ont été encouragés à proposer des apprentissages et d'autres modalités d'acquisition d'une expérience professionnelle. Des indemnités de chômage et d'assistance sociale (sous forme de bourses et d'autres versements conditionnels en espèces) ont été accordées pour protéger le revenu des jeunes ou pour les aider à rester scolarisés.

Source: BIT: *Politiques sur l'emploi des jeunes au cours de la reprise économique*, op. cit.

224. Au Royaume-Uni, la principale PAMT concernant les jeunes était le *Flexible New Deal* mis en place en octobre 2009. Il s'agit d'une intervention intégrée déployée selon plusieurs axes: aide à la recherche d'un emploi et orientation professionnelle, formation, subventions salariales et travail bénévole, qui concerne les jeunes d'âge compris entre 18 et 24 ans recevant des indemnités de chômage de façon continue depuis plus de six mois. Le *Flexible New Deal*, établi sur la base des leçons tirées des évaluations précédentes, constitue une approche plus personnalisée pour les jeunes désavantagés, dans le cadre de partenariats avec les divers prestataires de services sociaux du secteur public, du secteur privé et des organismes bénévoles.

225. L'Amérique latine présente une large diversité de programmes multiservices définis à l'intention des jeunes, programmes qui combinent un enseignement formel, une formation en cours d'emploi en fonction de la demande et des stages. Inauguré au Chili au début des années quatre-vingt-dix, le programme *Jóvenes* a été repris, avec certaines variantes, dans plusieurs pays: Argentine, Colombie, République dominicaine, Haïti, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay et République bolivarienne du Venezuela. Le programme chilien *Jóvenes* a été élaboré en réponse aux effets négatifs à long terme du fléchissement économique de la décennie précédente. Les programmes mis en place par la suite dans d'autres pays d'Amérique latine avaient pour objet d'apporter des solutions aux divers problèmes auxquels se heurtaient les jeunes à revenu modeste et faible niveau d'instruction qui souhaitaient accéder au marché du travail. D'une manière générale, on peut dire que les effets sur l'emploi des divers programmes mis en œuvre en Amérique latine sont positifs; les meilleurs résultats s'observent en ce qui concerne l'engagement dans le secteur formel ou dans des emplois offrant des avantages non salariaux. Les effets positifs observés varient d'un groupe de jeunes à l'autre; les incidences les plus marquées sur les revenus, l'emploi et la probabilité d'accéder au secteur formel dans le programme chilien concernent les jeunes âgés de moins de 21 ans; des effets positifs sensibles sur l'emploi et les rémunérations des femmes ont été relevés dans les programmes *Projovent* du Pérou, *ProCaJoven* du Panama et *Jóvenes en Acción* de la Colombie.

Engagement des partenaires sociaux

226. Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent aider les jeunes à se connecter au monde du travail en participant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et programmes qui les concernent spécifiquement. Par exemple, l'engagement des partenaires sociaux peut appeler l'attention sur diverses questions (économie informelle, conditions de travail, découragement et inactivité des jeunes, promotion d'entreprises socialement responsables) qui ne figurent pas toujours dans les programmes des pouvoirs publics.

2.5. Encourager l'entrepreneuriat et le travail indépendant chez les jeunes

227. La question de l'encouragement de l'entrepreneuriat chez les jeunes a une place importante dans la réduction du chômage. Lorsque l'on encourage les jeunes à monter leur propre entreprise, et lorsqu'on leur facilite la tâche à cet égard, on leur permet d'accéder au marché du travail en toute indépendance. D'une perspective macroéconomique, ce type d'initiative a pour effet de multiplier le nombre total d'emplois créés pour les jeunes non seulement avec les jeunes entrepreneurs indépendants, mais aussi par l'intermédiaire des emplois que ces entreprises pourront ensuite créer pour d'autres jeunes. C'est précisément pour cette raison qu'il importe que les gouvernements s'intéressent aux problèmes spécifiques qui se posent aux jeunes entrepreneurs potentiels.

228. Parallèlement, les jeunes sont particulièrement vulnérables lorsqu'ils sont sur le point de devenir des travailleurs indépendants. Certains entrepreneurs potentiels, en raison de leur manque d'expérience et de connaissances, peuvent avoir une conception peu réaliste de leur capacité à réussir en affaires et finir par être lourdement endettés dès le début de leur vie professionnelle. Pour cette raison, les programmes de promotion des jeunes entrepreneurs doivent garantir qu'un jeune ne présentant pas les qualités nécessaires pour réussir en affaires ne soit pas poussé à créer sa propre entreprise. Les avis formulés à l'intention des jeunes entrepreneurs potentiels doivent comporter des

informations réalistes quant aux avantages et aux inconvénients de la création d'une entreprise.

229. La promotion de l'entrepreneuriat chez les jeunes recouvre une série de programmes et de mesures adoptés pour faciliter l'application de l'esprit d'entreprise des jeunes et les encourager à créer et développer une entreprise, tout en améliorant leur propre employabilité générale ⁸⁴.

Encadré 2.10
Indonésie: Perception de la donne économique
par les jeunes entrepreneurs – enquête du BIT

En 2010, le BIT a procédé à la première enquête complète sur la perception de la situation économique auprès de 1 600 jeunes entrepreneurs d'Indonésie. Cette étude a permis de dégager les principales conclusions suivantes.

- ❑ La majorité des jeunes entrepreneurs exploitent une microentreprise de moins de cinq employés (65 pour cent) ou sont travailleurs indépendants (29 pour cent). La plupart d'entre eux exercent leur activité dans le commerce ou les services, où les besoins en capital ou en technologie ne sont pas trop élevés. Les jeunes entrepreneurs ont un niveau de formation supérieur à la moyenne des travailleurs indonésiens.
- ❑ Les principales motivations qui amènent les jeunes à monter leur entreprise sont le souhait d'être indépendants et d'être mieux rémunérés (72 pour cent). Le fait que l'absence d'autres options s'inscrit au troisième rang (11 pour cent) donne à penser que la majorité des jeunes entrepreneurs ont choisi leur voie et n'y ont pas été amenés par nécessité.
- ❑ Les jeunes entrepreneurs ont une haute opinion de leur profession. Pour eux, le statut d'entrepreneur est le plus intéressant, suivi par les carrières de fonctionnaire d'Etat et de tuteur/enseignant. Cette opinion est spécifique des entrepreneurs et n'est pas partagée par le grand public en Indonésie.
- ❑ On observe un degré élevé d'informalité parmi les jeunes entrepreneurs: 55 pour cent du total des entreprises ne disposent même pas d'une licence commerciale générique. Cette situation juridique passe pour être le principal obstacle en matière de réglementation (d'autres problèmes se posent aux niveaux des taxes professionnelles et des diverses licences).
- ❑ La majorité des jeunes entrepreneurs (63 pour cent) souhaitent vivement acquérir des qualifications additionnelles, tout particulièrement dans les domaines de la gestion financière, du marketing et des compétences techniques spécifiques. Parallèlement, la connaissance et l'utilisation des services d'appui aux entreprises sont très limitées. Toutefois, ceux qui en font usage en sont très satisfaits et sont disposés à payer pour ces services.
- ❑ La plupart des indicateurs utilisés dans l'étude ne révèlent pas de discrimination à l'égard des jeunes entrepreneurs femmes, sauf en ce qui concerne l'accès au financement.
- ❑ Soixante-dix pour cent des jeunes entrepreneurs font état d'une augmentation de leur chiffre d'affaires au cours de l'année passée, et 23 pour cent envisagent de recruter davantage de personnel l'année prochaine.

Source: BIT: *Business environment for young entrepreneurs in Indonesia* (Jakarta, 2011).

230. Ces programmes ont pour objet de résoudre les obstacles qui se posent aux jeunes souhaitant créer et développer une entreprise, obstacles qui revêtent généralement la forme d'une insuffisance de capital financier, social ou matériel. Les interventions

⁸⁴ U. Schoof: *Stimulating youth entrepreneurship: Barriers and incentives to enterprise start-ups by young people*, SEED working paper No. 76, Series on Youth and Entrepreneurship (Genève, BIT, 2006), p. 67.

concernant l'entrepreneuriat des jeunes couvrent une grande diversité de domaines: formation à la création d'entreprises, à l'intention des jeunes non scolarisés, proposée soit dans le cadre des services publics de l'emploi, soit par des prestataires privés, formation scolaire relevant du secondaire ou du tertiaire, campagnes de modification des attitudes sociales et culturelles à l'égard des jeunes entrepreneurs, accès au financement, parrainage, autres services d'aide aux entreprises, enfin, amélioration des structures administratives et de la réglementation⁸⁵.

231. Selon le *Youth Employment Inventory*, seul registre mondial où sont consignés tous les résultats obtenus dans le cadre des programmes d'emploi des jeunes, l'entrepreneuriat est un instrument porteur parmi les différents types d'interventions envisageables pour lutter contre le chômage des jeunes. En 2011, le nombre total d'initiatives concernant la promotion de l'esprit d'entreprise représentait 20 pour cent de tous les programmes, ce qui plaçait ces projets au deuxième rang, en importance, après l'acquisition des compétences. Ces chiffres représentaient une progression sensible par rapport à 2007, où le pourcentage n'était que de 11 pour cent⁸⁶.

232. En pourcentage du total des projets, l'Afrique est au premier rang (31 pour cent), suivie par le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (26 pour cent). Les pays de l'OCDE, l'Asie du Sud et de l'Est et le Pacifique représentent respectivement 20 et 14 pour cent.

233. Par ailleurs, le *Global Entrepreneurship Monitor*, qui réalise des enquêtes sur les projets d'entrepreneuriat dans 59 pays, a pour mission de fournir des informations sur l'utilité et l'intérêt des programmes d'entrepreneuriat pour les jeunes⁸⁷. Il apparaît qu'en général, indépendamment du niveau de développement du pays considéré, c'est dans la tranche d'âge 25-34 ans que l'on observe le plus grand nombre d'entrepreneurs. Cette source ajoute que, dans le monde, la plus forte proportion d'entreprises naissantes s'observe également dans cette tranche d'âge.

234. Les pays en développement présentent la plus forte proportion de nouvelles entreprises et d'entreprises de moins de trois ans. La multiplication des jeunes entreprises est un phénomène particulièrement commun en Afrique subsaharienne. Par ailleurs, ce sont les pays qui se situent au plus faible niveau de développement qui enregistrent le plus grand nombre d'entrepreneurs qui, poussés par la nécessité, décident de créer leur propre entreprise parce qu'il leur faut une source de revenus et non pas dans l'intention d'exploiter un créneau qui pourrait leur permettre de développer leur activité et de recruter d'autres employés⁸⁸. On ne dispose pas de statistiques en la matière mais l'on peut supposer que beaucoup de ces entrepreneurs, poussés par la nécessité dans les pays en développement, relèvent du secteur informel. Si l'on s'accorde généralement sur l'efficacité de l'appui pouvant être accordé aux entrepreneurs motivés par tel ou tel

⁸⁵ U. Schoof, *op. cit.*, p. 23. W. Cunningham, M.L. Sanchez-Puerta, A. Wuerml: (2010) *Active labor market programs for youth: A framework to guide youth employment interventions*, Employment Policy Primer Note No. 16 (Washington, DC, World Bank, 2010); A.R. Hofer et A. Delaney: *Shooting for the moon: Good practices in local youth entrepreneurship support*, OCDE, programme LEED, document de travail 2010/11 (Trente, Italie, publication OCDE, 2010).

⁸⁶ *The Youth Employment Inventory*, base de données rassemblant des informations sur plus de 400 projets de création d'emplois pour les jeunes dans plus de 90 pays. La base doit servir à identifier des approches efficaces pour faciliter l'emploi des jeunes. Constituée au départ par la Banque mondiale, il s'agit maintenant d'une activité commune du ministère allemand de la Coopération et du Développement économiques, de la Banque interaméricaine de développement, de l'Organisation internationale du Travail, de la Banque mondiale et du réseau *Youth Employment Network*. Voir: www.youthemploymentinventory.org/.

⁸⁷ D.J. Kelley, N. Bosma et J.E. Amorós: *GEM 2010 Global Report* (London, Global Entrepreneurship Monitor, 2010).

⁸⁸ *Ibid.*

débouché, d'aucuns se demandent s'il y a lieu de favoriser les entrepreneurs motivés par la nécessité et remettent en question leur incidence sur l'éradication de la pauvreté ⁸⁹. En l'absence d'études d'impact fiables concernant les effets des projets d'aide aux jeunes entrepreneurs sur la génération de revenus, la création d'emplois et la qualité des emplois, il n'est pas actuellement possible de prendre position sur cette question par référence à des faits établis.

235. Le ratio entrepreneurs femmes/entrepreneurs hommes varie d'un pays à l'autre mais, dans l'ensemble, les femmes sont sous-représentées. Comme le révèlent le sondage Eurobaromètre Flash 2009 et d'autres études, les entrepreneurs qui réussissent en Europe et en Amérique latine sont en majorité des hommes. En République de Corée, les entrepreneurs hommes sont cinq fois plus nombreux que les entrepreneurs femmes mais, au Ghana, on observe que davantage de femmes que d'hommes créent de nouvelles entreprises ⁹⁰. Le ciblage des entrepreneurs femmes au moyen de mesures spécifiques, que l'on observe souvent, semble être une approche appropriée car les femmes connaissent souvent davantage d'obstacles dans la création et le développement d'une entreprise. Par exemple, au Cameroun, il n'y a pas de discrimination apparente à l'égard des femmes dans la législation nationale et, pourtant, dans la pratique, leur accès aux terrains et à la propriété est limité. Le mari peut facilement gager le titre de la propriété familiale tandis que la femme a des difficultés à rassembler les garanties requises pour bénéficier d'un crédit bancaire.

2.5.1. Efficacité des programmes ciblant les jeunes entrepreneurs

236. On ne dispose que de très peu de statistiques sur l'efficacité ou l'impact des programmes d'aide aux jeunes entrepreneurs, du fait que très peu de projets ont été soigneusement évalués. Cette constatation s'applique particulièrement aux pays en développement ⁹¹. Une analyse reposant sur l'évaluation de programmes d'aide aux entrepreneurs du *Youth Employment Inventory* de 2007 a fait apparaître que les mesures d'encouragement visant les entrepreneurs présentent le taux d'efficacité le plus élevé, en termes de création d'emplois, parmi tous les programmes considérés. Toutefois, aucune conclusion définitive ne s'est dégagée de cette analyse, en raison du petit nombre de projets considérés. La seule recommandation pouvant être formulée était que le choix du type d'intervention spécifique devait être fondé sur les problèmes qui se posent aux jeunes sur le marché du travail. Le tableau 2.3 présente quelques chiffres extraits des évaluations d'impact menées sur un petit nombre d'interventions.

⁸⁹ W. Maudé: «Promoting entrepreneurship in developing countries: Policy challenges», dans *European Journal of Development Research*, 2010, n° 4, 2010. E. Duflo et A. Banerjee: *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty* (New York, Public Affairs, 2011).

⁹⁰ D.J. Kelley et coll.: *GEM 2010 Global Report*, op. cit.

⁹¹ Banque mondiale: *Moving from wish list to action: The importance of evaluating youth interventions* (non daté).

Tableau 2.3. Effet des programmes en faveur des jeunes entrepreneurs

Pays et projet	Effet sur l'emploi (%)	Effet sur les revenus (%)	Effet sur l'expansion de l'entreprise (%)	Effet d'augmentation du capital (%)
Bangladesh: Renforcement de l'autonomie des adolescentes en milieu rural (<i>Kishori Abhijan</i>)	–	28-54	–	–
Bulgarie: Programme sur l'activité indépendante	50 (51,5 pour les femmes)	< 40	–	–
Kenya: Jua Kali – Système de chèques études du programme «Workers Under The Sun» (Travailleurs sous le soleil)	–	–	67	40
Pérou: Formation de jeunes entrepreneurs (<i>Formación Empresarial de la Juventud</i>)	25	23,5	–	–
Pérou: Programme de formation de jeunes créateurs de microentreprises (<i>Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas</i>)	17,3	61	Augmentation de 40 pour cent de la probabilité de fonctionnement effectif de l'entreprise au bout d'une année	–

Source: BIT: Base de données du programme *Youth Employment Inventory* (juillet 2011).

237. En Amérique latine, un grand nombre de programmes d'appui aux jeunes entrepreneurs ont été mis en place mais seul un petit nombre d'entre eux ont été évalués, et il est difficile de formuler des conclusions. Les projets ciblés sur les entrepreneurs poussés par la nécessité ont tendance à fournir des activités de motivation et de brefs cours de formation, tandis que les projets destinés aux entrepreneurs motivés par des créneaux mettent l'accent sur le parrainage, l'assistance pédagogique et les méthodes de travail en réseau. Dans cette région, les petits programmes organisés par des ONG et des institutions du secteur privé, qui ont un champ d'action plus réduit et s'occupent de groupes cibles plus focalisés, semblent plus efficaces que les projets à grande échelle présentés par les institutions publiques. Les petites initiatives bien ciblées offrent une large gamme de services qui semblent donner des résultats plus positifs pour le développement des entreprises, par exemple au niveau de l'information sur les débouchés économiques, le parrainage, la formation et l'accès au crédit.

238. En général, les compétences acquises en matière d'entrepreneuriat donnent apparemment de meilleurs résultats lorsqu'elles sont acquises dans un contexte de formation intégré. Par exemple, au Pérou, le programme de formation de jeunes microentrepreneurs (*Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas*) montre qu'un programme exhaustif (cours théoriques, services d'orientation et de suivi, formation en cours d'emploi et facilités de crédit) est plus efficace pour le développement des entreprises que la seule offre d'une formation en gestion d'entreprise.

239. En Inde, le «Bharatiya Yuva Shakti Trust» nous donne un bon exemple de projet de création et d'expansion d'entreprise. Le programme proposait aux bénéficiaires une aide financière, des services d'orientation et des services d'appui à l'entreprise. Le parrainage jouait un rôle fondamental. Une évaluation de ce projet a fait apparaître que 10 pour cent des entrepreneurs participant au programme sont devenus millionnaires en roupies, et que 15 pour cent d'entre eux employaient plus de 20 personnes⁹². L'un des

⁹² BIT: «Youth employment inventory», base de données.

éléments ayant contribué au succès du projet était le concept de partenariat à la fois avec le secteur public et le secteur privé. L'utilité des partenariats avec le secteur privé pour le développement des entreprises a également été mise en évidence par d'autres sources ⁹³.

240. Un environnement propice au développement des entreprises est un facteur très important d'expansion de l'activité. Citons à cet égard l'adoption au Viet Nam d'une loi sur les entreprises (2000). Une évaluation de cette initiative fait apparaître que le nombre des nouvelles entreprises inscrites depuis l'adoption de cette loi s'élevait à 72 601 en septembre 2003. Le nombre annuel d'inscriptions de nouvelles entreprises était 3,75 fois plus élevé qu'avant 2000. En septembre 2003, on constatait qu'entre 1,6 et 2 millions d'emplois avaient été créés suite à l'adoption de la loi. L'Association des jeunes entrepreneurs du Viet Nam affirme que les jeunes entrepreneurs ont compté pour les trois quarts des nouvelles entreprises privées constituées entre 2000 et 2002 ⁹⁴.

241. Certains projets mis en œuvre en Afrique subsaharienne ont contribué à l'amélioration de la situation sociale des bénéficiaires. Tel est le cas par exemple au Kenya de l'initiative «Tap & Reposition Youth – Savings & Micro-Credit for Adolescent Girls», projet d'épargne et de microcrédit à l'intention des adolescentes. L'efficacité de ce projet a pu être évaluée et ses résultats nets sont connus. Les adolescentes qui ont participé au programme ont pu faire fructifier leur capital et leur épargne. Par ailleurs, les bénéficiaires présentaient un comportement social plus libéral après avoir participé au programme. Un projet comparable dénommé «Empowerment and Livelihood for Adolescents» portant sur l'autonomisation et les moyens de subsistance des adolescents a donné des résultats similaires en Ouganda ⁹⁵.

242. Il semble par ailleurs – mais ici les informations sont limitées – qu'une formation à l'entrepreneuriat intégrée dans le cursus de l'école secondaire peut modifier les attitudes et promouvoir l'entrepreneuriat comme autre solution viable pour gagner sa vie. L'étude menée par l'Eurobaromètre Flash révèle qu'en Chine, en Turquie et aux Etats-Unis plus des deux tiers des personnes interrogées ont déclaré que leur formation scolaire avait contribué à susciter chez elles un comportement d'entrepreneur. La même étude menée en 2007 a montré que dans certains pays d'Europe, en Norvège et au Portugal par exemple, les personnes interrogées étaient plus nombreuses qu'aux Etats-Unis à estimer que leur formation scolaire les avait préparées à devenir des entrepreneurs. L'enquête de 2009 a révélé une tendance inverse: le pourcentage le plus élevé s'observait aux Etats-Unis. L'effet général de la formation scolaire sur le développement de l'entrepreneuriat était le plus net aux Etats-Unis et en Chine.

⁹³ Making Cents International: *State of the field in youth enterprise, employment and livelihoods development: A guide for programming, policy-making, and partnership building*, Global Youth Enterprise and Livelihoods Development Conference, Washington, DC, 2010.

⁹⁴ BIT: *Youth employment inventory*, base de données.

⁹⁵ *Ibid.*

Encadré 2.11
**Programmes pour les jeunes entrepreneurs: Les mesures
qui ont fait leurs preuves**

Il est logique de cibler les groupes spécifiques qui se heurtent à des obstacles à l'accès au marché.

Il est peut-être plus efficace de proposer des ensembles de services exhaustifs plutôt que de n'assurer qu'une formation à la gestion ou un appui financier.

Il est essentiel de procéder à des évaluations d'efficacité plus rigoureuses selon une approche faisant intervenir des groupes de contrôle car l'on manque de données fiables.

L'incorporation de programmes consacrés à l'entrepreneuriat dans l'enseignement secondaire et tertiaire est une solution efficace pour modifier les attitudes.

Source: BIT, Création d'emplois et développement de l'entreprise.

2.6. Assurer l'emploi des jeunes avec les coopératives

243. On estime que les coopératives assurent 100 millions d'emplois dans le monde ⁹⁶. Certes, la proportion exacte des jeunes dans ce total est difficile à établir, mais les coopératives sont manifestement une importante source de création d'emplois. Elles offrent aux jeunes la possibilité de créer leur propre entreprise et de devenir indépendants. Elles présentent divers avantages: apports en capital peu importants, responsabilité limitée et rapprochement des objectifs économiques et des objectifs sociaux.

244. Le modèle économique de la coopérative est adaptable aussi bien au milieu rural qu'au milieu urbain et à tous les niveaux de qualifications, y compris à ceux des récents diplômés dont les perspectives de trouver un emploi sont limitées. Par exemple, au Maroc, les jeunes diplômés se regroupent en coopératives (Coopératives des lauréats). Présentes dans tous les secteurs d'activité, ces coopératives ont progressé de 38 pour cent depuis 2005 et elles représentaient, en 2010, 3,5 pour cent du mouvement national des coopératives ⁹⁷. Dans les pays de l'OCDE, certains signes comparables donnent à penser que la création de coopératives de jeunes professionnels dans les professions libérales (architectes, concepteurs, services IT, comptables, etc.) se développe, et l'on observe parfois la constitution de coopératives d'entrepreneurs où de petites et moyennes entreprises se regroupent dans le partage des services. En Afrique également, les micro, petites et moyennes entreprises ont tendance à se regrouper en coopératives d'entrepreneurs ⁹⁸. Par ailleurs, plusieurs études font apparaître que les entreprises constituées en coopératives sont plus résistantes et durables que les autres jeunes pousses. Une étude menée par le gouvernement du Québec a montré que les entreprises regroupées en coopératives ont généralement une vie plus longue que celle des autres entreprises. Plus de six coopératives sur dix ont une vie économique supérieure à cinq ans, contre moins de quatre entreprises sur dix dans le secteur privé du Québec et du Canada en général.

⁹⁶ International Cooperative Alliance and United Nations Department for Policy Coordination: *The international cooperative movement and world summit for social development: The basis for an effective partnership*, Background Information note No. 1 (non daté).

⁹⁷ H. Zouhir: «Les coopératives des jeunes diplômés: Une expérience d'auto-emploi qui s'affirme», dans *Revue marocaine des coopératives*, n° 1, 2011.

⁹⁸ N. Göter von Ravensburg: *Enterprise future lies in cooperation: Entrepreneur cooperatives in Africa*, CoopAFRICA Working paper No. 2, (Genève, BIT, 2009).

245. Les coopératives financières⁹⁹ représentent par ordre d'importance décroissante le deuxième réseau bancaire du monde, avec 45 pour cent de leurs filiales établies en milieu rural¹⁰⁰, et il est établi qu'elles sont relativement solides en période de crise économique et financière¹⁰¹. Les coopératives financières proposent de plus en plus de services spécifiques aux jeunes et aux jeunes entrepreneurs afin de leur permettre de monter, d'exploiter et de faire progresser leurs entreprises et leurs coopératives. En Afrique, certaines coopératives d'épargne et de crédit proposent des lignes de crédit spéciales aux jeunes entrepreneurs.

246. Les coopératives participent aux systèmes de placement des jeunes et fournissent un appui pour l'acquisition des compétences et la formation dans le domaine des coopératives d'entrepreneurs, notamment par l'intermédiaire de programmes d'apprentissage. Parmi les nouveaux programmes remarquables, citons, au Royaume-Uni, la «Cooperative Apprenticeship Academy», initiative du mouvement des coopératives. Ce programme a pour objet de fournir à 2 000 jeunes gens des compétences et qualifications pouvant être ensuite transférées. Au Canada, une étude menée par l'Association des coopératives de l'Ontario a montré que près de 60 pour cent des stagiaires trouvent un emploi à plein temps ou obtiennent un contrat auprès d'une coopérative lorsqu'ils ont terminé leur stage de vingt-six semaines. En Italie, à la fin d'un programme innovant de placement de jeunes gens dans des coopératives et autres entreprises sociales dans le cadre de leur service national obligatoire, 10 pour cent des participants ont trouvé un emploi dans la coopérative elle-même.

247. L'efficacité des coopératives dans la création et le maintien des emplois se reflète de plus en plus dans divers programmes conçus pour familiariser les étudiants avec le concept de coopérative dans leurs programmes scolaires nationaux, conformément à la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002, et aux lignes directrices des Nations Unies ayant pour objet de susciter des conditions propices à la création des coopératives.

248. De nombreuses initiatives ont été prises en faveur de l'emploi des jeunes par l'intermédiaire des coopératives; toutefois, l'évaluation de ces programmes a été fragmentaire, et l'on ne dispose que de données limitées sur leur efficacité.

2.7. Programmes d'investissements et d'emplois publics (PEP)

249. Les programmes d'investissements et d'emplois publics (PEP) sont de plus en plus utilisés dans la lutte contre la crise de l'emploi et la pauvreté, tout particulièrement dans les communautés désavantagées présentant de forts taux d'informalité. Ces programmes sont souvent liés au développement des infrastructures et peuvent cibler les groupes désavantagés de façon efficace. Les jeunes y occupent une place importante, avec un ciblage spécifique de 50 à 60 pour cent très commun dans tous les pays du monde. Les PEP peuvent porter sur des travaux publics ou des mesures de garantie de l'emploi, ou tout autre montage faisant intervenir le secteur public et le secteur privé en partenariat. Les capacités limitées en matière d'administration, de gestion et de finance des pays en développement, et tout particulièrement des pays les moins avancés, lorsqu'il s'agit de

⁹⁹ Par exemple, coopératives d'épargne et de crédit, caisses mutuelles de crédit et banques coopératives.

¹⁰⁰ The Consultative Group to Assist the Poor/The World Bank: *Financial Access 2010: The state of financial inclusion through the crisis* (Washington, DC, 2010), p. 13.

¹⁰¹ BIT: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis* (Genève, 2009).

définir des PAMT ciblées, problème évoqué dans les sections précédentes, montrent bien l'utilité des PEP. L'effet anticrise et contracyclique des PEP est également établi par l'expérience des pays qui y ont eu recours, notamment certains pays engagés dans le Pacte mondial pour l'emploi (Afrique du Sud, Indonésie par exemple) (voir encadré 2.13).

250. Dans les pays en développement, une partie très importante des ressources propres de l'Etat, complétées par des ressources extérieures, est affectée au développement des infrastructures. Dans ce contexte, il importe de provisionner des ressources suffisantes pour des projets d'infrastructures locaux à faible coût mais à effet multiplicateur d'emplois élevé répondant aux besoins des populations pauvres, par exemple des petits projets d'irrigation et de gestion des ressources en eau et des ressources en terres agricoles en milieu rural. Lorsque l'on utilise dans de tels programmes des méthodes faisant appel à une main-d'œuvre et à des moyens locaux, la création directe et indirecte d'emplois, ainsi que les emplois induits résultant d'une augmentation de la consommation locale peuvent se traduire par une sensible amélioration de la situation et d'importants effets de multiplication dans l'ensemble de l'économie. Il est établi que les investissements publics sont un vecteur efficace de création d'emplois et de débouchés économiques dans le cadre d'approches de l'investissement à forte intensité d'emploi ¹⁰².

251. Les bénéficiaires des PEP ne sont pas seulement des travailleurs non qualifiés, mais aussi de nombreux travailleurs semi-qualifiés et qualifiés, techniciens et agents locaux sur le site du projet ainsi que, au niveau de la gestion, des entrepreneurs, ingénieurs, socio-économistes, spécialistes des TIC et responsables financiers. En d'autres termes, ces programmes offrent des possibilités d'emploi à une large gamme de jeunes de qualifications très diversifiées. Des programmes de formation sont souvent intégrés aux PEP, comme dans le cas du Mali par exemple (voir encadré 2.12), qui permettent d'améliorer les compétences des participants. La familiarisation avec l'exécution des projets et la gestion offre aux jeunes une expérience unique extrêmement précieuse pour l'évolution de leur carrière. De tels projets à forte intensité d'emploi sont susceptibles de générer des emplois et des revenus pour les populations pauvres pour autant que les groupes spécifiques soient bien ciblés (ciblage par catégorie ou ciblage géographique) et, lorsqu'ils sont mis en œuvre dans le cadre d'un programme public de garantie de l'emploi, ils peuvent être d'une aide précieuse dans la réalisation de la composante emploi du plancher de protection sociale (se reporter à la section 2.9) ¹⁰³.

Encadré 2.12

Mali: Programmes d'investissement à haute intensité d'emploi pour les jeunes

Au Mali, l'économie informelle occupe 73 pour cent de la population active et un tiers des travailleurs sont des jeunes (d'âge compris entre 15 et 39 ans). Le taux de chômage des jeunes est remarquablement plus élevé que la moyenne générale (12 pour cent dans l'ensemble du pays et 32 pour cent à Bamako).

¹⁰² BIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience* (Genève, 2010), p. 78.

¹⁰³ M. Lieuw-Kie-Song, K. Philip, M. Tsukamoto et M. Van Imschoot: *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes*, Employment Sector, document de travail n° 69 (Genève, BIT, 2011).

L'Agence pour la promotion de l'emploi des jeunes (APEJ) a mis en œuvre un programme national comportant une composante d'insertion des jeunes dans la vie professionnelle par l'intermédiaire d'investissements à haute intensité de main-d'œuvre (PEJHIMO). Un nouvel impôt sur les rémunérations de 2 pour cent a été affecté au financement du Fonds national pour l'emploi des jeunes.

Le projet PEJHIMO a créé plus de 70 517 journées de travail depuis 2006 et contribué directement à l'accès de près de 700 jeunes travailleurs au marché du travail, par le jeu de diverses activités: travaux d'irrigation, commercialisation de produits agricoles, rénovation et maintenance des routes rurales, extraction des pierres de carrière utilisées pour le revêtement des routes. Les techniques de pavage et d'utilisation des matériaux locaux sont enseignées dans les programmes de formation professionnelle et dans tous les camps de jeunesse dont dispose le pays. La formation aux techniques manuelles de la construction est progressivement étendue à tous les autres programmes d'investissement (par exemple, Programme d'appui au secteur agricole, Projet national de construction de routes).

L'OIT, en partenariat avec l'APEJ, a entrepris de mener des études pilotes dans les techniques à haute intensité de main-d'œuvre; de renforcer la capacité des collectivités et des administrations locales, de telle sorte que ces instances puissent assumer la responsabilité des investissements compris dans les budgets nationaux et locaux; de mettre en place un accord-cadre national encourageant le dialogue entre les partenaires nationaux chargés des investissements sur un plan décentralisé, en particulier entre les représentants de l'Etat, les travailleurs et les employeurs, les administrations territoriales et les membres du Parlement. Le projet PEJHIMO est financé par le gouvernement du Mali et le Grand-Duché du Luxembourg dans sa première phase. Il est exécuté par l'APEJ avec l'assistance technique du BIT et en collaboration avec plusieurs autres partenaires, dont l'Ecole technique d'ingénierie, d'architecture et d'urbanisme, le Programme d'appui au secteur agricole et l'Office pour la maintenance des systèmes d'irrigation du Niger.

Source: BIT: Projet «Mali: Insertion des jeunes dans la vie professionnelle à travers les investissements à haute intensité de main-d'œuvre en milieu rural et en milieu urbain (PEJHIMO)».

252. Les PEP sont très utiles lorsqu'il s'agit de faire face aux conséquences du changement climatique; les investissements dans les infrastructures augmentent généralement en réponse au changement climatique. Dans de nombreux pays en développement, le changement climatique a pour effet d'exposer les populations pauvres et désavantagées à des risques accrus d'inondation et de sécheresse entraînant une chute des rendements des récoltes et se répercutant donc sur leurs conditions de vie. Le développement des infrastructures locales et des travaux publics peut jouer un rôle majeur dans la lutte contre les effets négatifs du changement climatique sur les populations rurales pauvres, tout en facilitant la création d'emplois et de sources de revenus¹⁰⁴.

253. Un bon exemple de PEP portant sur le développement des infrastructures nous est donné en Inde par la loi nationale Mahatma Gandhi sur la garantie de l'emploi en milieu rural (NREGA). Le programme, lancé en 2006, dessert actuellement environ 55 millions de bénéficiaires. Il donne une garantie d'emploi légale de 100 jours par exercice aux membres adultes de tout ménage rural disposé à accomplir un travail manuel non spécialisé au salaire minimum légal dans le domaine des travaux publics. Autre exemple, en Afrique du Sud, le Programme étendu de travaux publics (EPWP), lequel a pour objet de créer 4,5 millions d'offres d'emploi sur les cinq prochaines années.

254. En dehors des travaux publics de développement des infrastructures, il existe aussi de nombreuses possibilités d'organiser des programmes d'emploi au titre de la prestation

¹⁰⁴ M. Harsdorff, M. Lieuw-Kie-Song et M. Tsukamoto: *Towards an ILO approach to climate change adaptation*, Employment Sector, document de travail n° 104 (Genève, BIT, 2011).

de services sociaux. Dans plusieurs pays, il existe une importante demande non satisfaite de services sociaux dans plusieurs secteurs: soins de santé, formation, soins aux personnes âgées, activités ludiques pour jeunes enfants. Les lacunes que l'on peut observer sont exacerbées par les coupes souvent opérées dans les dépenses sociales. Très fréquemment, la prestation des services sociaux est désormais tellement problématique que le personnel le plus qualifié des services en place doit être complété par du personnel auxiliaire. Ainsi, en raison de la crise du sida qui sévit dans de nombreuses parties du monde, la demande de services de soins à domicile très spécialisés a fortement augmenté, tout comme la demande de personnel pour les orphelinats et les enfants vulnérables.

255. Mais les résultats obtenus avec les PEP dans ce domaine ne sont pas excellents. Les exemples de PEP systématiquement ciblés sur le secteur social sont peu nombreux. En Afrique du Sud, une composante de secteur social a bel et bien été intégrée dans un Programme de travaux publics étendu (EPWP) articulé autour de deux axes: 1) soins à domicile/communautaires pour les personnes porteuses du VIH/sida ou du virus de la tuberculose; et 2) protection de la petite enfance, avec notamment la création de crèches. Les résultats obtenus ont été mitigés, mais divers services sociaux ont été mis en œuvre par l'intermédiaire du Programme de travail communautaire (CWP). Il s'agit d'un secteur prometteur, à fort coefficient de main-d'œuvre, mieux adapté à la participation des jeunes femmes que les travaux publics traditionnels.

Encadré 2.13

Afrique du Sud: Le programme de travaux publics étendu

Avec un taux de chômage de 50 pour cent chez les jeunes, l'Afrique du Sud doit affronter le problème d'un chômage endémique – couplé à des niveaux de pauvreté élevés et à des niveaux de qualification insuffisants. En 2004, les pouvoirs publics de ce pays ont introduit le nouveau concept de programme de travaux publics étendu (Expanded Public Works Programme – EPWP) dans le souci d'apporter une aide financière par l'intermédiaire d'un travail temporaire et de se rapprocher de l'objectif fixé à l'échelle nationale, c'est-à-dire supprimer la pauvreté.

Le programme EPWP, défini à l'échelle de la nation, utilise systématiquement les investissements publics, pour la plupart dans les infrastructures à l'échelle locale, pour créer de nouveaux emplois et développer des compétences et capacités d'entrepreneuriat négociables parmi les sections marginalisées de la société. Le «nouvel axe de croissance» (New Growth Path), défini par les pouvoirs publics en décembre 2010, place la création d'emplois au rang de priorité des priorités; il s'agit de réduire le chômage de 10 points de pourcentage à l'horizon 2020. Le développement des infrastructures représente ici l'un des six domaines prioritaires de création d'emplois. Le programme EPWP a une fonction importante en ce sens qu'il lie le développement des infrastructures à la création d'emplois et contribue activement à une croissance économique générale et à un développement durable. Les pouvoirs publics ont inauguré le Programme de travail communautaire (Community Works Programme – CWP) en 2007 comme filet de sécurité de l'emploi, en complément des diverses stratégies relatives aux moyens de subsistance, avec l'accès à un niveau minimal de nouveaux emplois réguliers et prévisibles dans les secteurs sociaux.

Le programme a porté création de plus de 1,6 million d'emplois entre 2005 et 2009, chiffre supérieur de 60 pour cent à l'objectif de 1 million. Environ 250 entrepreneurs et 15 000 gestionnaires, techniciens et artisans ont été retenus pour une formation au cours de cette phase. Pendant la période 2010-11, le programme EPWP a créé environ 200 000 emplois à plein temps (dont 50 pour cent ont été occupés par des jeunes et 60 pour cent par des femmes). Le profil social du programme est confirmé par le critère de ciblage des personnes handicapées (2 pour cent). Le programme cible 4,5 millions de nouveaux emplois pour la deuxième phase, soit l'équivalent de la création

de 2 millions d'emplois à plein temps sur une période de cinq ans, dont environ 1 million pour les jeunes. En avril 2011, le CWP avait déjà débouché sur la création de près de 100 000 nouveaux emplois dans neuf provinces. Le programme sera étendu, avec un objectif de 1 million d'emplois, à l'horizon 2013-14.

Le gouvernement reçoit du BIT un appui technique dans la conception et la mise en œuvre du programme EPWP à l'échelle nationale et à l'échelle provinciale. L'appui technique du BIT porte avant tout sur l'accroissement de la composante main-d'œuvre dans la prestation et la maintenance des projets publics.

Source: L. Gamoo et B. Johannessen: Study on enhancing the labour intensity in the Expanded Public Works Programme road infrastructure projects (Afrique du Sud, BIT, 2011).

2.8. Normes internationales du travail et emploi des jeunes

256. Les normes internationales du travail ont un rôle important dans la protection des droits des jeunes travailleurs et l'amélioration de leurs débouchés sur le marché du travail. La résolution de 2005 concernant l'emploi des jeunes récapitule les diverses normes internationales du travail qui se rapportent à l'emploi des jeunes ¹⁰⁵.

257. Les conventions et recommandations qui se rapportent à l'action en faveur de l'emploi invitent les Etats Membres à parvenir à une situation de plein emploi et d'emploi productif et librement choisi, élément fondamental de l'amélioration des perspectives des jeunes travailleurs. Il existe quatre conventions et deux recommandations qui, collectivement, sont connues sous l'appellation «instruments de l'OIT relatifs à l'emploi». Il s'agit des instruments suivants:

- ❑ convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964;
- ❑ convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975;
- ❑ convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948;
- ❑ convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997;
- ❑ recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998;
- ❑ recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002.

258. Ces six instruments relatifs à l'emploi ont fait l'objet d'une étude d'ensemble menée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (commission d'experts) en 2009. L'étude d'ensemble a été ensuite examinée par la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail en juin 2010 ¹⁰⁶.

259. Comme cela est relevé dans l'étude d'ensemble, les instruments relatifs à l'emploi examinés appellent les Etats Membres à respecter trois étapes fondamentales pour atteindre un plein emploi productif et librement choisi. Il leur faut tout d'abord s'engager politiquement à atteindre l'objectif du plein emploi, puis établir ou s'efforcer de mettre en place les institutions nécessaires pour assurer la réalisation de cet objectif, et enfin

¹⁰⁵ Voir: «Annexe – Normes internationales du travail se rapportant aux jeunes et au travail», *Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail*, 93^e session, Genève, 2005, pp. 12-13.

¹⁰⁶ BIT: *Etude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, 2010.

s'efforcer au mieux d'y parvenir. L'engagement politique est essentiel pour des raisons évidentes, mais ne suffit pas. Il doit être suivi par la mise en place des institutions nécessaires, par exemple d'un système de services d'emploi au sens des conventions n^{os} 88 et 181, d'un cadre de formation et d'apprentissage au sens de la convention n^o 142 et de mesures de promotion de la création d'emplois par l'intermédiaire des petites et moyennes entreprises et des coopératives, au sens des recommandations n^{os} 181 et 193. Pareil dispositif doit ensuite être renforcé par les meilleurs efforts possibles pour attribuer des ressources suffisantes et concevoir et mettre en œuvre des politiques et programmes cohérents et efficaces afin d'atteindre l'objectif du plein emploi.

260. Les instruments relatifs à l'emploi fournissent donc aux Etats Membres des orientations sur les principaux principes de la politique de l'emploi, ainsi qu'un mécanisme, par l'intermédiaire de la commission d'experts, de suivi de la performance et de fourniture de retours d'expérience aux Etats Membres. Par ailleurs, les rapports soumis par les Etats Membres à la commission d'experts, complétés par les éléments d'information fournis par les partenaires sociaux et les observations de la commission elle-même, constituent une précieuse source d'information sur les politiques de l'emploi dans le monde. Un tel ensemble de données peut servir de base à un échange d'informations et à un dialogue de politique générale parmi les Membres de l'OIT sur les questions d'emploi.

261. L'utilité que présentent ces normes pour l'emploi des jeunes apparaît à plusieurs niveaux. Tout d'abord, l'obtention du plein emploi, visée dans la convention n^o 122, est fondamentale pour la résolution du problème de l'emploi des jeunes. En deuxième lieu, les instruments relatifs à l'emploi reconnaissent les problèmes spécifiques qui se posent aux jeunes et la nécessité de leur consacrer des politiques spécifiques. En troisième lieu, les instruments relatifs à la mise en valeur des ressources humaines et aux services de l'emploi présentent une importance toute particulière pour les jeunes puisque l'accès aux possibilités d'acquérir des compétences utilisables et l'accès aux services de l'emploi les aident à pénétrer dans le marché du travail. Dans ses conclusions ¹⁰⁷, la commission d'experts a noté que le taux de chômage des travailleurs diplômés était très élevé, et que ces derniers ne trouvaient pas un emploi correspondant à leur niveau de qualification. Cette problématique concerne aussi bien les pays en développement que les pays industrialisés. Non seulement les compétences de ces jeunes diplômés sont sous-utilisées, mais une telle situation peut avoir un impact préjudiciable sur l'évolution de leur carrière professionnelle.

262. Les normes internationales du travail non seulement fournissent un cadre pour la déclaration des engagements nationaux et la définition des principaux objectifs, mais aussi contribuent à protéger les droits dans le contexte des PAMT ¹⁰⁸. Par ailleurs, les mécanismes de contrôle et l'assistance technique du BIT jouent un rôle essentiel en encourageant constamment les Etats Membres à prendre les mesures requises et en assurant la conformité de ces mesures aux principes de l'OIT et aux droits du travail.

263. Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction du présent rapport, les travaux initiaux du BIT concernant les jeunes portaient avant tout sur l'élaboration de normes relatives à la protection des jeunes travailleurs. Depuis, le nombre des conventions traitant de cette question a augmenté, et les instruments couvrent désormais l'âge

¹⁰⁷ *Ibid.*, paragr. 800.

¹⁰⁸ Se reporter, par exemple, à la décision prise par la Cour suprême française concernant le «contrat nouvel emploi».

minimum pour travailler dans l'industrie, l'emploi en dehors de l'industrie et le travail clandestin, le travail de nuit, les conditions d'emploi des jeunes travailleurs et l'élimination du travail des enfants¹⁰⁹. Parmi ces instruments, les conventions relatives au travail des enfants (la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999) ont une fonction de prévention importante en assurant aux jeunes gens une vie décente. L'élimination du travail des enfants permet d'éviter les dommages irréparables qui pourraient affecter les perspectives d'emploi des jeunes avant même qu'ils n'atteignent l'âge minimum pour travailler.

264. Les jeunes travailleurs ayant dépassé l'âge minimum mais âgés de moins de 18 ans sont plus exposés aux accidents sur le lieu de travail et plus vulnérables aux effets du bruit, de la chaleur, des substances toxiques et des rayonnements. A l'instar des travailleurs n'ayant pas encore atteint l'âge minimum, ils risquent d'être marqués à vie par les effets sur la santé et les conséquences psychosociales d'un travail dangereux. Si l'on ajoute les possibilités non exploitées de bénéficier d'un complément d'instruction et de formation et d'obtenir dès le départ un emploi décent, on voit que leurs futures perspectives sur le marché du travail sont extrêmement réduites. Selon estimation, en 2008, 17 pour cent des jeunes âgés de 15 à 17 ans qui avaient un emploi faisaient un travail dangereux. Par ailleurs, il y a lieu de noter qu'entre 2004 et 2008 le nombre des jeunes de cette classe d'âge qui faisaient un travail dangereux a augmenté de 20 pour cent. Il importe donc que les normes du travail et les politiques relatives à l'emploi des jeunes mettent davantage l'accent sur la situation tragique des jeunes de cette tranche d'âge. Cette orientation devrait se faire en coordination avec les programmes relatifs au travail des enfants puisqu'il y a là manifestement un chevauchement de problèmes appelant des solutions analogues et complémentaires.

265. Au-delà des normes internationales du travail spécifiquement ciblées sur les jeunes travailleurs, on peut dire que l'ensemble des normes internationales du travail s'appliquent à l'amélioration du bien-être de tous les travailleurs, indépendamment de leur âge. Cette constatation est particulièrement vérifiée dans le cas des normes relatives aux droits fondamentaux sur le lieu de travail, en particulier des conventions n°s 87 et 98 sur la liberté d'association, le droit de s'organiser et la négociation collective. Parmi l'ensemble des normes établies, certaines concernent tout particulièrement les jeunes travailleurs puisque leurs dispositions portent sur des problèmes auxquels ils sont particulièrement vulnérables. Par exemple, la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, établit des mesures de sauvegarde contre la discrimination en fonction de l'âge dans l'accès à la formation, aux services de placement et à l'emploi. De même, la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, contribue à garantir que les jeunes travailleurs reçoivent une rémunération juste, quand bien même cette rémunération peut être inférieure à la rémunération des adultes lorsque cela est justifiable pour des raisons spéciales, telles que la fourniture d'une formation par les employeurs. Par ailleurs, la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, concerne tout particulièrement les jeunes.

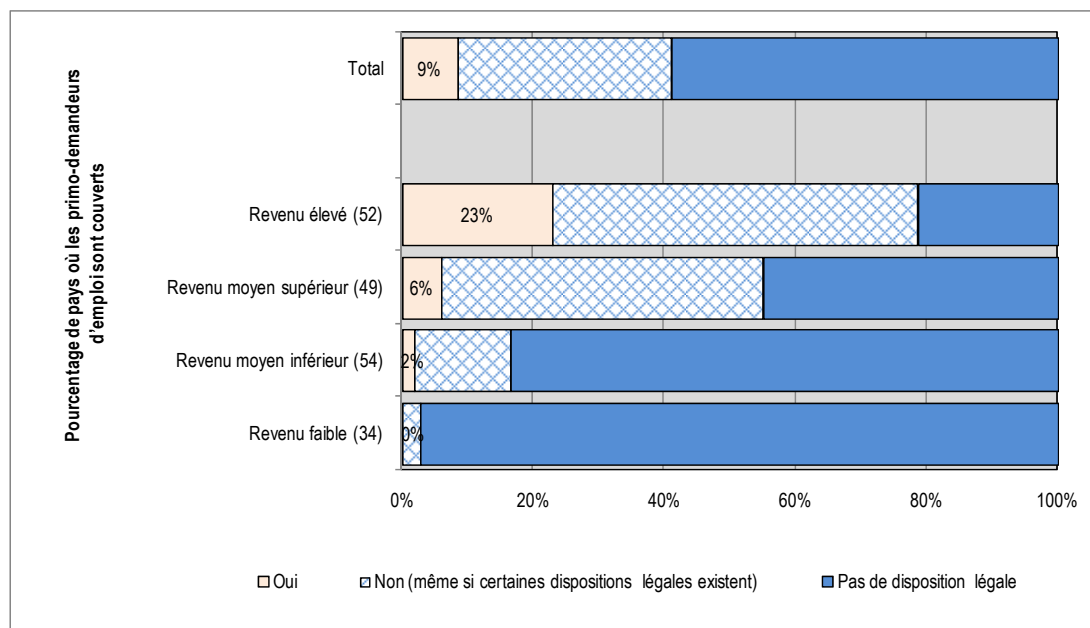
¹⁰⁹ Avant 1973, les instruments de l'OIT relatifs à l'âge minimum requis pour occuper un emploi ou travailler ne portaient que sur des secteurs spécifiques. Toutefois, la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, devait porter sur tous les secteurs (avec une certaine souplesse).

2.9. Protection sociale pour les jeunes travailleurs

266. Dans l'accès à la protection sociale, les jeunes se heurtent à des problèmes particuliers. Tout d'abord, dans la plupart des pays, les primo-demandeurs d'emploi, qui sont le plus souvent des jeunes, ne disposent pas de moyens financiers suffisants pendant la période de recherche d'un emploi. Comme nous l'avons déjà noté, la recherche d'un premier emploi est un processus souvent lent et difficile.

267. Les primo-demandeurs d'emploi ne sont généralement pas couverts par une assurance-chômage, mais ils peuvent avoir droit à des prestations de chômage en dehors du cadre d'un système de cotisation, par exemple par l'intermédiaire d'un régime d'assistance chômage. Comme nous l'avons vu à la figure 2.5, une couverture obligatoire sous forme de prestations de chômage au bénéfice des primo-demandeurs d'emploi existe dans une minorité de pays (16 des 78 pays ayant institué un régime de prestations de chômage obligatoires). Dans un certain nombre de pays, les primo-demandeurs d'emploi peuvent avoir droit à des prestations d'assistance chômage lorsqu'ils ne sont pas admissibles à bénéficier d'une assurance (par exemple, à Bahreïn, en Finlande, au Luxembourg et au Turkménistan). Dans d'autres pays, des indemnités de chômage hors cotisations sont versées par l'intermédiaire d'un programme d'assistance sociale générale (Australie, Nouvelle-Zélande). Les demandeurs d'emploi doivent généralement s'inscrire auprès d'un bureau du chômage, être capables de travailler et être disponibles pour être admis à recevoir des indemnités. Dans certains pays (ainsi de la Finlande pour les demandeurs d'emploi âgés de moins de 24 ans), les primo-demandeurs d'emploi doivent par ailleurs avoir suivi un programme de formation professionnelle complet avant d'être admissibles à bénéficier d'indemnités de chômage. Dans d'autres pays, comme en Estonie, les primo-demandeurs d'emploi peuvent recevoir des indemnités s'ils ont été retenus pendant une période reconnue comme correspondant à un emploi au cours des 12 mois précédents (formation à plein temps, service militaire, éducation d'un enfant âgé de moins de 7 ans, traitement hospitalier, prise en charge d'une personne malade, période d'incapacité de travail ou d'incarcération). Dans certains pays (Belgique, Estonie), les indemnités ne sont payables qu'après une certaine période d'attente. Dans d'autres, les indemnités de chômage versées aux primo-demandeurs d'emploi peuvent être soumises à des conditions de ressources (Australie, Nouvelle-Zélande); dans d'autres encore, leur versement est indépendant des ressources propres du demandeur d'emploi, mais parfois leur niveau est réduit (Luxembourg et Roumanie). Différentes réglementations existent quant à la question de savoir si le système des conditions de ressources ne concerne que le revenu du jeune demandeur d'emploi ou s'il s'agit aussi d'évaluer le revenu de ses parents.

Figure 2.5. Couverture assurée par les systèmes obligatoires d'indemnités de chômage dans le cas des primo-demandeurs d'emploi, en fonction du niveau de revenu du pays



Note: Seules les indemnités périodiques en espèces sont considérées (les indemnités de licenciement étant exclues).

Source: BIT: Calculs de l'unité de la sécurité sociale, d'après SSA/AISS, 2009-10 et 2011.

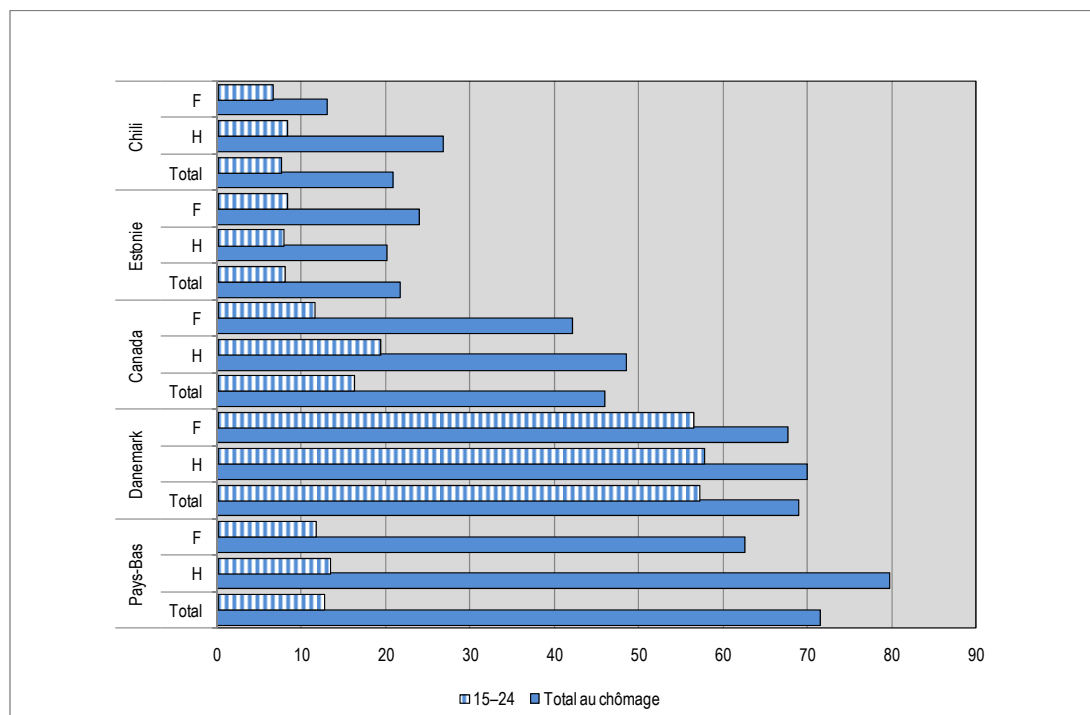
268. Les mesures prises pour promouvoir une couverture d'assurance-chômage à l'intention des jeunes consistent notamment à faire en sorte que les jeunes inscrits dans des programmes de formation professionnelle, des programmes d'insertion ou d'autres programmes d'emplois publics contribuent à l'assurance-chômage et soient ainsi habilités à percevoir des indemnités de chômage au cas où ils éprouvent des difficultés à trouver un emploi après la fin de leur formation, comme on le constate dans plusieurs pays, notamment en Allemagne.

2.9.1. Allocations de chômage: Couverture des jeunes chômeurs ayant déjà une expérience professionnelle

269. Les jeunes chômeurs ayant déjà une expérience professionnelle ont moins de chances d'être admis à bénéficier du régime de prestations de chômage obligatoires que les travailleurs plus âgés. Cet état de fait peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Tout d'abord, les régimes d'assurance-chômage spécifient des périodes de cotisation minimales, de sorte qu'en sont exclus effectivement les jeunes adultes qui sont licenciés avant d'avoir pu remplir ces critères de période minimale de cotisation et que les jeunes chômeurs sont relégués aux programmes d'assistance chômage, lorsqu'ils existent. En second lieu, les jeunes sont plus nombreux à accepter des activités qui ne sont pas couvertes par une assurance-chômage (contrats temporaires, emplois à temps partiel, emplois précaires ou informels).

270. Combinés, ces facteurs ont pour effet que les jeunes ont une moindre probabilité d'avoir accès à des indemnités de chômage obligatoires, comparés aux travailleurs plus âgés (voir figure 2.6).

Figure 2.6. Pourcentage de chômeurs percevant des allocations de chômage, par sexe et par âge, dans certains pays



Note: Les allocations chômage comprennent les allocations proprement dites et l'assistance sociale. Estonie: Bureau de la statistique. Personnes bénéficiant d'une allocation d'assurance-chômage, par sexe et par groupe d'âge (mois). Pays-Bas: Statline, Bureau central de la statistique.

Sources: Canada: Statistics Canada, tableau 282-0047 – Estimations extraites d'une enquête sur la main-d'œuvre. Chili: chômeurs, par sexe et par âge: Laborsta; chômeurs percevant des allocations de chômage par sexe et par âge: Superintendencia de Pensiones. Danemark: Stalbank, Caisse d'assurance-chômage. Marché du travail – chômeurs recensés – AUF02: nombre de chômeurs (final) par région, type d'allocations, caisse d'assurance-chômage, âge et sexe.

271. A l'exception de l'Estonie, les jeunes femmes ont moins de chances d'avoir accès aux allocations chômage que les jeunes hommes dans tous les pays considérés. Ces différences sont le plus souvent associées aux tendances de l'emploi par sexe chez les jeunes.

272. Compte tenu de la vulnérabilité particulière des jeunes aux problèmes du chômage, de nombreux pays ont pris des mesures pour améliorer l'accès aux allocations chômage des jeunes adultes suite à la crise mondiale. Par exemple, plusieurs pays, dont la France et le Japon, ont réduit le nombre de mois de cotisation requis pour être admis à bénéficier de l'assurance-chômage, dans le souci de faciliter l'accès des jeunes à une aide financière et d'obtenir que les jeunes travailleurs ne se laissent pas aller à adopter un emploi informel¹¹⁰.

2.9.2. Allocations de chômage: Corrélation avec les politiques actives du marché du travail

273. De nombreux pays ont par ailleurs redoublé d'efforts et associé les prestations d'aide financière aux différents services d'aide à l'emploi ainsi qu'aux autres mesures, notamment de formation et de recyclage, adoptées pour développer l'employabilité des

¹¹⁰ S. Scarpetta et al.: *Montée du chômage des jeunes dans la crise: Comment éviter un impact négatif à long terme sur toute une génération?* (Paris, OCDE, 2010). F. Bonnet, E. Ehmke et K. Hagemeyer: «La sécurité sociale en période de crise», dans *Revue internationale de sécurité sociale*, n° 63:2, 2010, pp. 47-70.

demandeurs d'emploi, afin de les aider à trouver un nouvel emploi. Comme nous l'avons noté au paragraphe 2.4.1, l'expérience montre que les deux types de prestations prévues – en espèces et en nature – doivent être utilisés en parallèle. Les services et mesures d'appui à l'emploi efficaces qui ont pour effet de renforcer l'employabilité se traduisent par un raccourcissement des périodes de chômage et donc des périodes de dépendance à l'égard des allocations. Par ailleurs, pour être en mesure de se concentrer sur la recherche d'un emploi ou de suivre un stage de formation ou de recyclage, les travailleurs doivent pouvoir bénéficier d'une aide financière.

2.9.3. Couverture sociale des jeunes pour les risques autres que le chômage

274. Il n'existe pas beaucoup de programmes de sécurité sociale autres que ceux concernant les allocations chômage versées aux nouveaux venus sur le marché du travail qui soient spécifiquement ciblés sur les jeunes. Mais les jeunes adultes, comme tous les autres membres de la population active, doivent avoir accès à un ensemble de prestations de sécurité sociale fondamentales afin d'être protégés contre les divers risques associés à la vie sociale et à la vie tout simplement.

275. Les jeunes filles et les jeunes gens doivent avoir un *accès effectif aux soins de santé*. Des problèmes particuliers se posent aux jeunes filles et aux jeunes gens en situation d'emploi précaire qui ne disposent pas d'une couverture d'assurance-santé adéquate, tout particulièrement dans les pays où ce type de couverture est assuré par l'intermédiaire des employeurs. Lorsqu'il n'existe pas de service de soins de santé national garantissant aux jeunes un accès effectif aux soins de santé, il faut mettre en place, lorsque cela est nécessaire, des programmes de subventionnement intégral ou partiel des cotisations d'assurance sociale des jeunes au chômage.

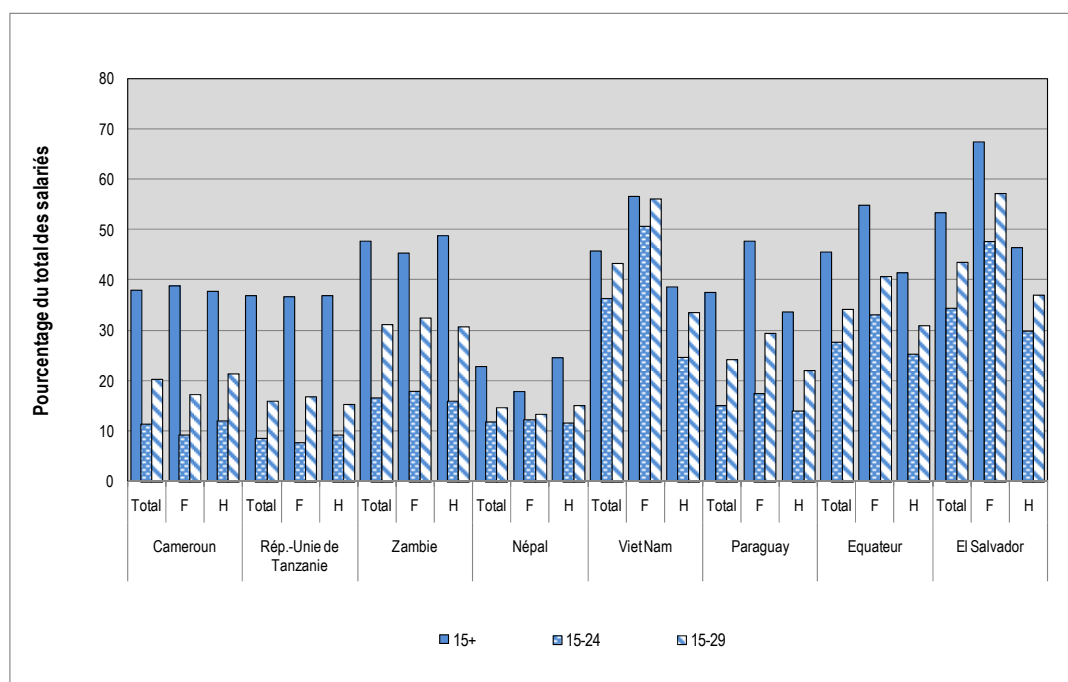
276. Les jeunes peuvent déjà avoir des *responsabilités familiales*. La protection maternelle et l'accès à des services de puériculture financièrement abordables ont un rôle essentiel, en aidant les jeunes parents à s'intégrer plus facilement dans un emploi décent et productif et en assurant les ressources financières des foyers. Par ailleurs, les politiques de sécurité sociale doivent garantir que les jeunes ménages bénéficient d'une aide financière en espèces. Il peut être nécessaire d'instituer des politiques spécifiques dans les pays où les allocations familiales sont liées à l'emploi (lorsqu'elles sont versées par l'employeur ou dans le cadre d'une assurance sociale reposant sur le système des cotisations). Dans ces pays, il peut être nécessaire, pour aider les jeunes ménages, de mettre en place un système spécial d'allocations en espèces financées par l'impôt et de services sociaux appropriés.

277. Dans de nombreux pays, et en particulier, mais non pas exclusivement, dans les premiers pays constitutifs de l'OCDE, les *caisses de retraite financées par des cotisations* subissent actuellement une refonte générale, de sorte que les retraites futures dépendront pour beaucoup du nombre d'années de cotisation et du montant des cotisations versées tout au long de la carrière professionnelle des cotisants. Les retraites seront d'autant plus limitées que les travailleurs auront tardivement accédé au marché du travail formel, et dans certains cas les retraités âgés ne pourront même pas éviter la pauvreté. Par ailleurs, on oublie souvent que la caisse d'assurance assure également une protection sociale en cas d'accident du travail, d'incapacité ou de décès du soutien de famille, élément fondamental pour les autres personnes soumises à ce type de risque. Il est indispensable de prévoir diverses mesures de subventionnement des cotisations soit financé par l'impôt, soit sous forme de crédits de cotisations à l'intention des jeunes qui sont encore scolarisés ou qui suivent une formation, ou qui sont au chômage, participent à d'autres programmes associés au marché du travail ou s'occupent de jeunes enfants,

etc. Pour que le niveau de protection assuré par ces mesures soit significatif, la base de calcul de ces crédits de cotisations devrait être plus élevée que la valeur des allocations prévues (niveau du salaire minimum à tout le moins).

278. Les figures 2.7 et 2.8 indiquent la couverture dont bénéficient les jeunes filles et les jeunes gens avec les *systèmes de sécurité sociale reposant sur des cotisations* dans certains pays. A considérer le nombre de cotisants à l'assurance sociale en proportion du total des travailleurs, on constate une importante divergence entre les taux de couverture des jeunes (15-24 ou 15-29 ans) et ceux de l'ensemble de la population active dans certains des pays étudiés. Les jeunes adultes d'âge compris entre 15 et 24 ans sont en général beaucoup moins nombreux à cotiser à une caisse d'assurance sociale dans des pays tels que le Cameroun, El Salvador, l'Equateur, le Népal, le Paraguay, la République-Unie de Tanzanie et la Zambie, alors que l'écart est à peine discernable au Viet Nam. La différence entre les jeunes et le total de la population est moins importante lorsque l'on considère le groupe d'âge 15-29 ans.

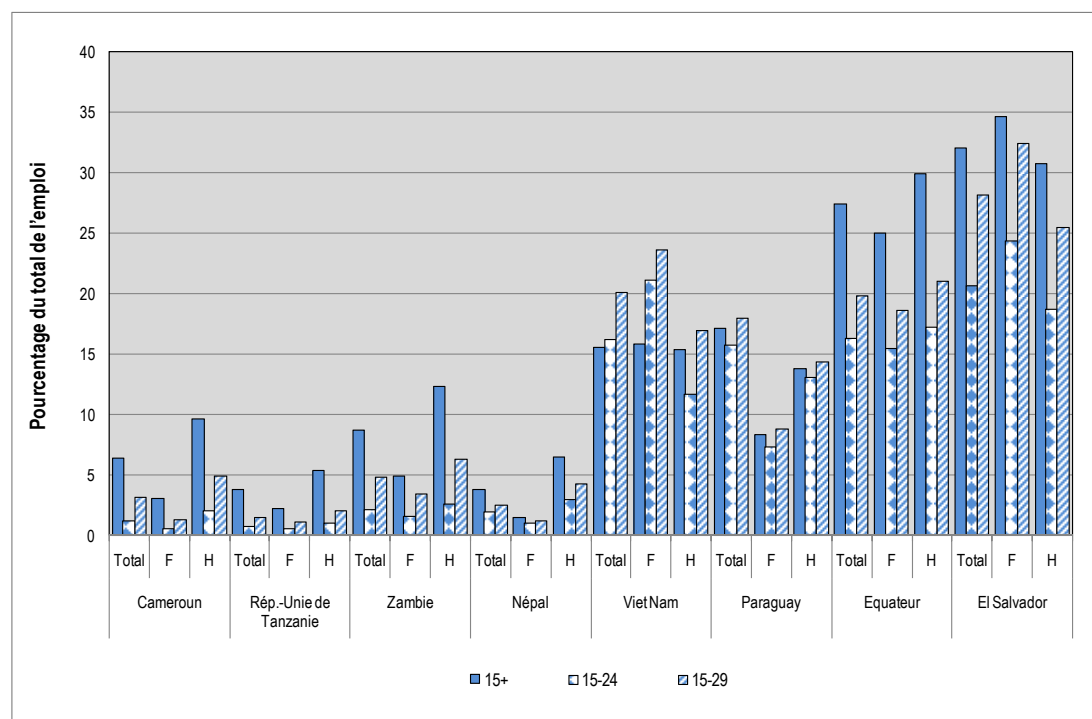
Figure 2.7. Couverture des jeunes par les régimes de sécurité sociale à cotisations (assurance sociale) dans certains pays, en pourcentage du total des salariés



Note: La couverture spécifique peut varier d'un pays à l'autre.

Source: Cameroun: ECAM3 2007. Equateur: SIEH-ENEMDU – déc. 2009. El Salvador: CSES 2009. Paraguay: EPH 2010. Népal: Etude sur la population active, 2008. République-Unie de Tanzanie (continentale): Etude générale sur la population active, 2005. Viet Nam: Etude sur la population active, 2009. Zambie: Etude sur la population active, 2009.

Figure 2.8. Couverture des jeunes par les régimes de sécurité sociale à cotisations (assurance sociale) dans certains pays, en pourcentage du total de l'emploi



Note: La couverture spécifique peut varier d'un pays à l'autre.

Source: Cameroun: ECAM3 2007. Equateur: SIEH-ENEMDU – déc. 2009. El Salvador: CSES 2009. Paraguay: EPH 2010. Népal: Etude sur la population active, 2008. République-Unie de Tanzanie (continentale): Etude générale sur la population active, 2005. Viet Nam: Etude sur la population active, 2009. Zambie: Etude sur la population active, 2009.

279. La couverture assurée par l'assurance sociale en proportion du total de l'emploi (voir figure 2.8) fait de nouveau apparaître une importante différence entre les jeunes et la population adulte dans son ensemble au Cameroun, en El Salvador, en Equateur, au Népal, en République-Unie de Tanzanie et en Zambie. Au Paraguay et au Viet Nam, la situation est légèrement différente, certaines catégories de jeunes obtenant une couverture supérieure à celle des travailleurs adultes. Une analyse plus serrée de ces exemples pourrait permettre de dégager des leçons importantes sur l'interaction entre les structures du marché du travail et la couverture assurée par la sécurité sociale et sur les moyens les plus efficaces pour faire bénéficier les jeunes travailleurs d'une assurance sociale.

280. L'un des grands problèmes de l'action à mener est donc de mettre en place un régime de prestations de chômage assurant une couverture adéquate à tous les travailleurs qui en ont besoin, indépendamment de leur âge. L'un des moyens d'y parvenir est de passer à un système fonctionnant sous condition de ressources, mais un tel système est généralement plus onéreux à contrôler et peut réduire l'incitation à travailler. Au bout du compte, l'aide financière aux jeunes demandeurs d'emploi qui en ont éventuellement besoin doit être assurée avec une combinaison d'éléments – assurance-chômage, assistance aux chômeurs, systèmes de garantie d'emploi, et autres mesures adaptées à la situation spécifique des différents groupes – selon le concept du socle de protection sociale¹¹¹ – en conjonction avec les programmes

¹¹¹ Se reporter aux conclusions concernant la discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale) adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 100^e session en juin 2011.

relatifs au marché du travail. Il s'agit d'ailleurs d'une tendance qui s'affirme, comme nous l'avons noté à la section 2.3 du présent rapport, de plus en plus de gouvernements adoptant des politiques dans lesquelles l'assistance sociale est soumise à la condition de rechercher activement un emploi ou de participer à un programme actif du marché du travail. Mais ces régimes doivent être suffisamment étendus pour couvrir tous les jeunes chômeurs. Ils doivent par ailleurs comprendre des mesures spéciales pour faciliter la participation des jeunes désavantagés, tout particulièrement de ceux qui risquent de se détacher totalement du marché du travail.

2.10. Participation des jeunes, dialogue social et négociation collective

281. On distingue au moins deux dimensions importantes du dialogue social et de l'emploi des jeunes. Tout d'abord, la question de la participation et de la représentation des jeunes dans les institutions et dans le dialogue sur les questions et options de politique générale. Le dialogue social est avant tout un principe fondamental de la démocratie. Il représente le droit des groupes représentatifs d'exprimer leurs vues sur les politiques générales qui affectent leurs intérêts et d'obtenir que ces opinions soient sérieusement prises en compte dans la formulation et la mise en œuvre des politiques. Le dialogue social recouvre tous les types de négociation, qu'il s'agisse de consultations ou simplement d'échanges d'informations entre ou parmi les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions d'intérêt commun. Alors que l'on ne dispose pas systématiquement d'informations et de données sur la participation des jeunes, il est manifeste que les jeunes ne sont pas bien organisés dans un grand nombre de pays, et que les organisations de jeunes sont rarement consultées ou représentées dans les débats de politique générale qui affectent leur vie et leur avenir. Les actuelles protestations de jeunes «indignés» et autres manifestations mentionnées dans l'introduction du présent rapport révèlent les graves lacunes qui existent en la matière et la demande décisive d'une jeunesse qui veut faire entendre sa voix et participer.

282. En second lieu, le dialogue social se justifie aussi tout particulièrement au niveau des instruments. Le dialogue entre les gouvernements et les partenaires sociaux débouche sur de meilleures politiques car il ouvre la voie à un plus large flux d'informations et de propositions utiles dans l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre. En tirant parti des connaissances et de l'expérience des partenaires sociaux, et notamment de l'apport créatif des réseaux de syndicats de jeunes et des jeunes entrepreneurs, les décideurs obtiennent un tableau plus précis de la nature des problèmes sur lesquels doivent être ciblées la législation ou la politique proposées, des intérêts qui seront affectés, des besoins à satisfaire et, enfin, des effets potentiels de la politique. Par ailleurs, le dialogue social offre en fait un cadre de négociation et de résolution des compromis entre des positions divergentes, dans l'intérêt général de la nation. Le dialogue social enfin facilite l'appui aux mesures proposées et prévient donc les futures oppositions et les futurs conflits qui autrement réduiraient leur efficacité.

283. Dans cette perspective, il importe que les représentants des jeunes directement affectés par les politiques relatives à l'emploi aient leur mot à dire dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques. Il doit donc exister des mécanismes permettant aux aspirations, aux besoins et aux problèmes spécifiques des différents groupes de jeunes d'être pris en compte dans l'élaboration des politiques relatives au travail des jeunes. Ce résultat peut être assuré soit par les partenaires sociaux eux-mêmes, soit par la représentation directe des organisations de jeunes dans le processus de consultation sur

les politiques. Divers efforts sont actuellement déployés pour améliorer l'organisation des jeunes. Par exemple, en 2010, la Confédération syndicale internationale (CSI) a lancé une nouvelle campagne pour faire le lien entre les activités syndicales mondiales et le recrutement et l'organisation des jeunes ¹¹².

284. Sur la portée du dialogue social dans l'élaboration et la mise en application des politiques relatives à l'emploi des jeunes, le tableau actuel est mitigé. Selon une étude menée par le BIT, moins de la moitié des pays qui ont adopté des politiques relatives à l'emploi des jeunes ont activement engagé les partenaires sociaux dans la discussion et la rédaction de ces politiques.

285. La situation est plus positive lorsque l'on considère l'intégration de la question de l'emploi des jeunes dans les politiques nationales relatives à l'emploi. Parmi les pays qui ont institué des politiques exhaustives concernant l'emploi et placé l'emploi des jeunes au centre de leurs préoccupations, plus des trois quarts ont activement consulté les partenaires sociaux dans cet exercice d'intégration. Lorsque l'appui du BIT est recherché dans le cadre de l'élaboration de plans d'action intégrés, par exemple, la participation des partenaires sociaux et la consultation d'une large gamme d'organisations et de réseaux de jeunes sont encouragées et facilitées.

286. Très peu de pays disposent à l'échelle nationale d'institutions chargées des questions relatives à l'emploi des jeunes. Toutefois, des efforts ont été entrepris dans certains pays. En Espagne, une Commission tripartite sur l'emploi des jeunes a été constituée en 2006 sous forme d'un organe consultatif rattaché au ministère du Travail et des Affaires sociales. Au Paraguay, un Conseil national pour l'emploi des jeunes (*Mesa Nacional Para la Generación del Empleo Juvenil*) a été créé par décret présidentiel en 2008. Il s'agit d'un organe participatif recouvrant 26 institutions (y compris les partenaires sociaux), chargé spécifiquement de définir et de mettre en œuvre les politiques et programmes relatifs à l'emploi des jeunes. Au Pérou, une commission sur le dialogue social relatif à l'emploi des jeunes avec les représentants des jeunes a été mise en place.

287. Il demeure que l'on dénombre davantage d'institutions chargées du dialogue social concernant les programmes relatifs à l'emploi des jeunes à l'échelle locale. Citons, par exemple, les plans locaux pour l'insertion des jeunes en France, deux pactes tripartites sur l'emploi des jeunes au niveau régional en Bulgarie et un pacte analogue en Albanie ¹¹³. Les mécanismes ad hoc ont par ailleurs évolué dans certains pays. Ainsi, la crise économique actuelle a révélé plusieurs exemples de mesures «réactives» élaborées par l'intermédiaire du dialogue social dans les pays suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, République de Corée, France et Hongrie.

288. Le dialogue social est essentiel non seulement dans le cadre de politiques exhaustives sur l'emploi des jeunes, mais encore relativement aux interventions spécifiques sur le marché du travail qui ont un impact important sur les perspectives d'emploi et les conditions de travail des jeunes. Ces interventions concernent, par exemple, la formation professionnelle, la fixation des rémunérations minima, les politiques actives du marché du travail et la législation du travail.

289. Les exemples de dialogue social sont plus répandus dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels. Ainsi, dans les pays de l'Union

¹¹² Confédération syndicale internationale (CSI): *Nouvelle campagne de la CSI pour l'organisation des jeunes*, actualités, 23 mars 2010.

¹¹³ D. Rei: *Social dialogue on youth employment*, projet (Genève, BIT, 2011).

européenne, les partenaires sociaux ont officiellement un rôle étendu dans la conception et la gestion des systèmes d'apprentissage et de formation professionnelle. De même, dans les pays qui ont constitué des fonds de financement de la formation, lesquels fonctionnent généralement selon le principe des prélèvements et des subventions, ce sont les partenaires sociaux qui assurent la gestion de ces programmes. On peut citer aussi de nombreux exemples de participation des partenaires sociaux dans la définition des contenus de la formation professionnelle et des systèmes de certification des compétences. Cette constatation est vraie aussi bien des pays développés que des pays en développement. De fait, dans le cadre du programme «L'avenir des jeunes par la formation», le Syndicat allemand des travailleurs de l'industrie chimique et les employeurs ont réussi à accroître de 8 pour cent le nombre des apprentissages offerts par les entreprises pendant la période 2003-2008¹¹⁴. Dans de nombreux pays d'Amérique latine, la gouvernance des programmes nationaux de formation fait intervenir les partenaires sociaux, et plusieurs pays d'Asie et d'Afrique ont conféré une structuration tripartite à leurs conseils consultatifs nationaux chargés de la population active. De même, le tripartisme est très présent dans la conception des systèmes nationaux de certification des compétences de l'Afrique du Sud, du Chili, de la Malaisie, de Maurice, de Sri Lanka, de la Tunisie et de la Turquie.

290. Mais ce n'est que dans un petit nombre de cas que le dialogue social a spécifiquement contribué à la conception de programmes actifs du marché du travail concernant la jeunesse. De même, alors que le tripartisme et le dialogue social font partie intégrante de l'administration du travail dans plusieurs pays, il est rare qu'une telle collaboration porte spécifiquement sur les questions concernant la jeunesse.

291. Dans le cas des rémunérations minima, il est significatif de noter que 118 pays ont institué un salaire minimal et qu'environ la moitié d'entre eux ont opté pour une rémunération spécifiquement inférieure à ce plancher pour les jeunes. Mais il faut préciser que ces valeurs subminimales de rémunération des jeunes sont fixées dans le cadre du processus général de détermination du salaire minimal dans le pays. On n'a relevé aucun cas de procédure séparée de détermination d'un niveau subminimal concernant les jeunes par l'intermédiaire du dialogue social.

292. On le voit, sur la base de ces considérations, le dialogue social peut aller beaucoup plus loin concernant les politiques relatives à l'emploi des jeunes ainsi que la participation et la représentation effectives des jeunes dans les décisions de politique générale: la double lacune doit être comblée si l'on veut parvenir à définir des politiques mieux conçues et appliquées de façon plus efficaces pour traiter la crise de l'emploi des jeunes. Il faudra pour cela mettre en place des organisations de travailleurs et d'employeurs solides, à large base, représentatives et indépendantes, disposant d'importants moyens techniques pour participer au dialogue social; renforcer l'engagement dans le dialogue social de la part de toutes les parties; enfin, respecter intégralement les droits fondamentaux de liberté d'association et de négociation collective. Il faut activement encourager une plus forte représentation des jeunes dans les organisations de travailleurs et d'employeurs.

2.10.1. Les jeunes et la négociation collective

293. La négociation collective est une forme particulière de dialogue social. Il est intéressant de considérer comment la négociation collective permet de traiter des

¹¹⁴ CSI et Commission syndicale consultative (CSC): *Investir dans des emplois de qualité, une meilleure cohérence et la protection sociale: Déclaration syndicale à l'intention du séminaire de haut niveau d'experts du G20 sur les politiques de l'emploi*, Paris, 7 avril 2011.

conditions d'emploi et de travail des jeunes. Cette question est particulièrement importante du fait que les partenaires sociaux ont été critiqués, dans certains pays, pour n'avoir pas veillé à la représentation des intérêts des jeunes travailleurs.

294. Les pays d'Europe ont une forte tradition de négociation collective. Une étude de la situation de la négociation collective dans ces pays avec un employeur unique ou plusieurs employeurs fait apparaître que, selon le type de régime de relations du travail, les questions relatives à l'emploi des jeunes sont traitées, dans les conventions, à différents niveaux. Les conventions collectives traitent généralement de quatre types de questions: tout d'abord, l'entrée des jeunes sur le marché du travail, avec les politiques et les mesures adoptées pour encourager le recrutement de jeunes travailleurs (stages, apprentissages), ensuite, la stabilisation de l'emploi concernant les catégories de travailleurs vulnérables – dont les jeunes, troisièmement, l'amélioration des modalités et conditions d'emploi des jeunes travailleurs, notamment l'abolition des barèmes de rémunération spécifiques (remplacés par un salaire minimal), enfin, quatrième question, dans certaines des conventions les plus innovantes, la négociation des dispositions afférentes à la formation (voir tableau 2.4).

Tableau 2.4. Conventions collectives sur l'emploi des jeunes dans certains pays

Contenu	Pays	Type d'accord	Principales dispositions	Participants	Date	Source
Entrée en activité	Danemark	Accord intersectoriel national	Réforme du système de remboursement pour aider les entreprises à proposer des stages plus facilement et de façon plus avantageuse. Nouveaux efforts pour accroître le nombre de stages	Syndicat des travailleurs (LO) et Confédération des employeurs (DA)	14 avril 2009	OERI, 2011
	France	Convention nationale de la métallurgie	Engagement de maintenir le nombre d'apprentis au niveau d'avant la crise et de renforcer le rôle du tuteur sur le lieu de travail	–	7 mai 2009	OERI, 2011
	France	Accord au niveau des entreprises	Engagement de recruter 7 300 jeunes travailleurs, principalement comme apprentis	Peugeot, Citroën avec CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC et GSEA	12 janv. 2010	OERI, 2011
	France	Accord au niveau des entreprises	Engagement de remplacer 55 pour cent des travailleurs partis à la retraite par des jeunes et d'accroître la proportion de jeunes travailleurs disposant d'un contrat permanent	Bayard avec CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC et SNJ	20 janv. 2010	OERI, 2011
	France	Accord au niveau des entreprises	Accorder la priorité aux jeunes travailleurs dans les politiques de recrutement	La Poste avec CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC	15 mai 2008	OERI, 2011
	Allemagne	Convention nationale de l'industrie chimique	Engagement de créer 9 000 nouveaux postes de formation sur la période 2011-2013	IG BCE et BAVC	2010	OERI, 2011
	Allemagne	Accord au niveau des entreprises	Engagement d'assurer 1 750 postes de formation par an, dont 300 pour des étudiants universitaires	Volkswagen et IG Metal	2010	OERI, 2011

Contenu	Pays	Type d'accord	Principales dispositions	Participants	Date	Source
	Allemagne	Accord au niveau des entreprises	Engagement de maintenir le nombre des postes de formation à 2,9 pour cent des effectifs et de recruter sur une base permanente 4 700 travailleurs à l'horizon 2013	Deutsche Telekom et Ver.di	2010	OERI, 2011
	Allemagne	Accord régional dans le secteur du gaz, de l'eau et de l'électricité, Rhénanie-du-Nord-Westphalie	Les employeurs s'engagent à maintenir le nombre des apprentis au niveau d'avant la crise et à les recruter dans les 12 mois suivant la fin de leur formation		Juillet 2011	Bulletin d'information de l'ETUI, 2011
	Italie	Accord au niveau des entreprises	Engagement de donner la priorité aux «primo-demandeurs d'emploi» (âgés de moins de 29 ans) pour le recrutement dans le cadre d'apprentissages professionnels	Intesa San-Paolo et Dircredito, Fabi, CISL, Silcea, Sinfub, UGL, Credito et Uilca	Fév. 2010	OERI, 2011
	Italie	Accord au niveau des entreprises	50 départs à la retraite anticipée remplacés par 75 agents temporaires	El-Ital	Sept. 2010	OERI, 2011
	Pays-Bas	Convention collective du secteur peintures, traitements de surface et pose de vitrerie	Engagement de maintenir constant le nombre des stagiaires		Automne 2009	OERI, 2011
	Pays-Bas	Convention collective du secteur des loisirs	Engagement de donner la priorité, dans les futurs recrutements, aux jeunes ayant abandonné leur scolarité		Printemps 2010	OERI, 2011
	Pays-Bas	Convention collective du secteur des drugstores	Création de 100 postes de stagiaires pour les jeunes chômeurs		Printemps 2010	OERI, 2011
	Pays-Bas	Accord national, secteur de la métallurgie et de l'ingénierie électrique	Déblocage de 30 millions d'euros pour maintenir le nombre de stagiaires constant. Décision de favoriser l'accès des jeunes sur le marché du travail par l'intermédiaire du système de départs anticipés à la retraite	FNV Bondgenoten	Fév. 2010	Bulletin d'information de l'ETUI, 2010
	Fédération de Russie	Accord régional, secteur agricole	Création de commissions sectorielles d'appui aux politiques de l'emploi (par exemple, quotas d'emplois) pour les jeunes agriculteurs âgés de moins de 35 ans	Syndicat des complexes agricoles et industriels, Union des agriculteurs de Kuzass avec le Département régional de l'agriculture	Oct. 2011	bakutoday .net

Contenu	Pays	Type d'accord	Principales dispositions	Participants	Date	Source
Emploi	Suède	Convention collective de l'industrie du bois	Assouplissement de la réglementation concernant les licenciements pour le recrutement de jeunes travailleurs	Syndicat des travailleurs de la foresterie et du bois et des travailleurs de l'industrie graphique, Fédération suédoise de l'industrie du bois et du meuble	2010	OERI, 2011
	Allemagne	Accord régional, métallurgie et électricité	Engagement de garder les stagiaires au moins 12 mois après la fin de leur formation	IG Metall et Gesamtmetall	Fév. 2010	OERI, 2011
	Allemagne	Secteur de la métallurgie, Bavière	Les jeunes travailleurs ne disposant pas d'un contrat de travail permanent après leur formation peuvent retourner travailler chez leurs anciens employeurs comme agents temporaires	IG Metall et Industriegewerkschaft Metall		OERI, 2011
	Italie	Accord au niveau des entreprises	Stabilisation de 1 100 apprentis. Recrutement de 120 nouveaux travailleurs pour la fin 2010 et de 1 000 nouveaux travailleurs à l'horizon 2013	Unicredit	Oct. 2010	OERI, 2011
	Pologne	Accord au niveau des entreprises	Pour 100 jeunes travailleurs sous contrat à durée déterminée, conversion en emploi permanent	General Motors Manufacturing Pologne et Syndicat indépendant et autonome Solidarité GMMP	Sept. 2010	OERI, 2011
Salaires et autres prestations	Australie	Accord au niveau des entreprises	Suppression du barème de rémunération jeunes	ACTU et SAD avec IKEA	Juillet 2009	Syndicats Australie
	Australie	Accord au niveau des entreprises	Pour les jeunes travailleurs découragés affiliés au programme «Youth Outreach Australia»: rémunérations plus importantes, congés annuels plus longs, aides au logement	Mission Australia, avec le Syndicat australien des services municipaux et administratifs; le Syndicat Hospitality; le Syndicat des services de santé; la Fédération des infirmières australiennes et le Syndicat indépendant des enseignants	2008	Convention collective
	Belgique	Accord national, industrie chimique	Suppression du barème de rémunération jeunes	ABVV/FGTB et ACV/CSC	Avril 2011	Bulletin d'information de l'ETUI, 2011

Contenu	Pays	Type d'accord	Principales dispositions	Participants	Date	Source
	Canada	Accord régional dans le secteur public	Inclusion des jeunes travailleurs occasionnels dans les plans d'assurance de groupe, cotisations personnelles	Gouvernement régional de l'Ile-du-Prince-Edouard et Syndicat des fonctionnaires du secteur public de l'Ile-du-Prince-Edouard	Juillet 2011	Convention collective
	Canada	Accord régional	Le district de Kitimat s'engage à mettre en œuvre des projets de recrutement de jeunes, financés au niveau provincial et au niveau fédéral	Association des pompiers de Kitimat et district de Kitimat	2009	Convention collective
	Danemark	Accord national de l'industrie manufacturière	Relèvement des augmentations de rémunération et de l'assurance incapacité de travail des apprentis	Syndicat LO et Confédération des employeurs DA	Début 2010	OERI, 2011
	Allemagne	Accord national, industrie chimique	Augmentation de salaire de 35 euros par mois pour les apprentis	IG BCE et confédérations représentatives des travailleurs	Avril 2011	Bulletin d'information de l'ETUI, 2011
	Pays-Bas	Accord national, secteur des soins de santé	Suppression du barème de salaires jeunes	Abvakabo FNV	Avril 2011	Bulletin d'information de l'ETUI, 2011
	Pays-Bas	Accord national, secteur des soins de santé	Augmentations de salaire pour environ 30 000 jeunes travailleurs dans le secteur des soins de santé. L'accord comprend également des dispositions concernant la formation et la mobilité	FNV Abvakabo et CNV Publieke Zaak, avec l'organisation des employeurs MOgroep du secteur des soins de santé	Oct. 2010	Bulletin d'information de l'ETUI, 2010
	Pays-Bas	Accord national, métallurgie et ingénierie électronique	Suppression du barème de salaires jeunes	FME-CWM et FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen, De Unie et VHP2	Avril 2011	Bulletin d'information de l'ETUI, 2011
Formation	Suède	Accord intersectoriel	Les employeurs s'engagent à offrir une formation aux jeunes qui accèdent au marché du travail	IF Metall et Association suédoise de l'industrie et de la chimie, Association des employeurs du secteur de l'acier et de la métallurgie, Fédération des professionnels et des employeurs du secteur de la soudure, Association suédoise de l'ingénierie et Association des employeurs du secteur minier	Nov. 2010	OERI, 2011

Source: BIT, Département des relations professionnelles et des relations d'emploi.

2.11. Cohérence, coordination et évaluation des politiques

295. Dans les sections 2.2 à 2.10 du présent rapport, nous avons brossé un tableau simplifié du large éventail de domaines de politique générale qui interviennent dans l'offre d'un travail décent pour les jeunes – création de débouchés d'emploi, protection des droits, amélioration de la qualité du travail et de la vie. L'efficacité des mesures prises dépend de plusieurs éléments fondamentaux: un bon diagnostic des problèmes qui se posent dans le contexte considéré et à tel ou tel groupe spécifique de jeunes; le niveau des ressources allouées; la qualité de la mise en œuvre; enfin, tout particulièrement, la cohérence et l'interaction entre les divers domaines.

296. Un niveau élevé de cohérence et de coordination des politiques est essentiel si l'on veut venir à bout de la crise de l'emploi chez les jeunes. Les ensembles de mesures nécessaires pour affronter le problème recouvrent les politiques macroéconomiques, les stratégies sectorielles, les politiques sociales et les interventions microéconomiques. Il faut donc une coordination serrée entre les divers ministères responsables des politiques économiques – planification, finance, commerce et industrie –, d'une part, et les ministères chargés de l'éducation et de la formation, de la politique du marché du travail et de la protection sociale, d'autre part. Au niveau des interventions microéconomiques, le nombre des agences impliquées dans les programmes et projets concernant l'emploi des jeunes est extrêmement élevé: instances chargées de faciliter la transition de l'école au travail, agences responsables des diverses politiques actives du marché du travail (notamment programmes spéciaux ciblant différents groupes de jeunes désavantagés), organismes responsables de projets de création d'emplois directs en milieu rural, de la promotion des entreprises, enfin de l'assistance sociale aux familles.

297. Mis à part les instances publiques, le rôle déterminant du secteur privé, des partenariats publics/privés et des syndicats a été souligné à la section 2.1. Divers acteurs de la société civile, notamment des organisations de jeunes, sont également impliqués dans les programmes d'emploi des jeunes.

298. Ces multiples éléments posent un problème complexe de cohérence et de coordination des politiques, problème qu'il faut pourtant bien résoudre. Étant donné que le montant des ressources disponibles pour faire face au grand défi de l'emploi des jeunes est limité, il est impératif de faire en sorte que l'effet de ces ressources soit optimisé avec une coordination politique renforcée. Une meilleure coordination des politiques offre le double avantage de permettre de tirer parti des synergies potentielles entre les diverses mesures et de ne pas avoir à supporter les coûts d'interventions contradictoires et de duplication inutile des efforts.

299. Il est essentiel que l'emploi des jeunes soit inscrit effectivement au rang des grandes priorités des plans de développement et des politiques d'emploi nationales, compte tenu du rôle déterminant que le taux de croissance général et les structures de la croissance de la production et de l'emploi ont dans la concrétisation des perspectives d'emploi pour les jeunes. Sans des taux élevés de production et de croissance de l'emploi, il sera difficile de parvenir à une réduction significative du chômage des jeunes, quel que soit le soin apporté à la conception et à l'exécution des mesures agissant sur l'offre, telles que les politiques de formation et les politiques actives du marché du travail. Le succès de ces politiques, par ailleurs essentiel en tant que tel, dépend fortement du niveau général de création d'emplois dans l'économie et des types d'emplois créés.

300. La section 2.1 traitait des divers modèles institutionnels retenus pour résoudre le problème de l'emploi des jeunes. Au niveau des pays, il faut absolument que

l'administration centrale dispose d'un organe technique fonctionnel chargé spécifiquement de la question, et mandaté pour définir des propositions de politique techniquement fondées sur les moyens d'intégrer la dimension «jeunes» dans les objectifs d'emploi, et se faire l'avocat de leur acceptation. Il faudra qu'une telle instance dispose d'une excellente capacité de recherche et d'analyse des politiques afin de traiter des questions qui se posent de façon crédible – quelles sont les politiques actuelles qui font obstacle à l'emploi des jeunes, quels sont les secteurs et les branches d'activité qui peuvent contribuer le plus à raviver la demande de jeunes travailleurs, comment peut-on les favoriser, enfin quelles sont les mesures qui seront probablement les plus efficaces dans le développement de l'emploi des jeunes? La localisation d'une telle instance dans l'organigramme de l'administration centrale importe moins que la question de savoir si elle dispose d'une capacité technique et d'un statut politique suffisants pour s'acquitter de son mandat.

301. Une telle instance devra par ailleurs avoir un pouvoir d'intervention et de contrôle sur le degré de cohérence des principaux programmes et projets ciblés sur l'emploi des jeunes. Elle devra, par exemple, pouvoir cerner les problèmes existants et formuler des propositions sur des solutions possibles.

302. On peut citer d'autres exemples de cohérence des politiques. L'«inadéquation des compétences» et les pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs de l'économie reflètent parfois de médiocres conditions de travail et de rémunération et ne peuvent pas être résolues par une simple amélioration de la formation. Il faut des synergies étroites entre les mesures qui portent sur les compléments de ressources et les mesures d'activation, comme cela a été relevé à plusieurs reprises dans le présent rapport.

303. La cohérence des politiques relatives à l'emploi présente également une dimension capitale au niveau de la gouvernance mondiale. Après la crise mondiale, la question de la cohérence des politiques entre les organisations multilatérales et de leur effet sur le domaine politique à l'échelle des pays a été largement débattue et solidement documentée ¹¹⁵.

304. Pour la question qui nous occupe, il faut donc déterminer la meilleure façon de faire en sorte que la dimension «emploi des jeunes» soit effectivement prise en compte dans ce contexte. Les partenariats mondiaux mettant l'accent sur l'emploi des jeunes sont considérés au chapitre 3. Avec la dimension intolérable que la crise de l'emploi des jeunes acquiert sous nos yeux, il est peut-être temps de reconsidérer, renforcer et réorienter l'action à tous les niveaux, notamment par l'intermédiaire des regroupements et partenariats à l'échelle régionale et à l'échelle mondiale.

2.11.1. Suivi et évaluation

305. Un suivi et une évaluation rigoureux des résultats sont également essentiels pour optimiser l'effet des ressources attribuées à l'action en faveur de l'emploi des jeunes. Le processus de suivi et d'évaluation des politiques, des programmes et de l'exécution des projets doit avoir pour objet de cerner les lacunes les plus importantes et de dégager les moyens de les combler, tout en identifiant les principaux éléments du succès. Pareille approche offre des retours d'information essentiels pour améliorer les méthodes d'élaboration des politiques, des programmes et des projets à l'avenir. Parallèlement, un ciblage sur l'évaluation des résultats des différents types d'interventions aura pour effet positif de permettre de réattribuer les ressources des programmes les moins efficaces aux programmes les plus efficaces.

¹¹⁵ Voir, par exemple: BIT et FMI: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, op. cit.

306. L'efficacité des interventions ciblées sur le marché du travail des jeunes a certes été évaluée dans un certain nombre de cas, mais on semble ne disposer que de très peu d'informations sur la durabilité financière et budgétaire de ces mesures ¹¹⁶. Il importe pourtant de disposer de ce type d'évaluation, surtout lorsque les programmes concernant l'emploi des jeunes dépendent en quasi-totalité de financements extérieurs, comme c'est le cas dans les pays d'Afrique subsaharienne.

¹¹⁶ Sur les 289 cas documentés cités dans le texte, on ne dispose d'estimations d'efficacité que pour 25 pour cent des interventions pour l'emploi des jeunes.

Chapitre 3

Soutien du BIT à l'emploi des jeunes et aux partenariats mondiaux

307. Le présent chapitre examine la démarche adoptée par le BIT pour promouvoir l'emploi décent pour les jeunes en venant en aide à ses mandants et en mobilisant l'opinion mondiale. De nombreux exemples au chapitre 2 ont démontré la dimension transversale de cette démarche et ses liens avec l'Agenda du travail décent. Le présent chapitre fait aussi le point sur les partenariats existants aux niveaux mondial et régional pour lutter contre la crise de l'emploi des jeunes.

3.1. La stratégie de soutien du BIT

308. Comme on l'a déjà mentionné, le BIT œuvre depuis longtemps en faveur de l'emploi des jeunes aussi bien par ses activités normatives que dans le cadre de la coopération technique. Les démarches adoptées ont évolué au fil des ans en même temps que l'environnement économique et les besoins des mandants du BIT. Jusque dans les années soixante-dix, la plupart des travaux du BIT concernant les jeunes étaient axés sur la protection des jeunes travailleurs et ont progressé grâce surtout à l'adoption de normes du travail et de résolutions issues de conférences. Depuis les années soixante-dix, la promotion de l'emploi des jeunes commence à figurer en meilleure place dans les travaux de recherche analytique du BIT et dans ses activités de coopération technique.

309. Actuellement, les travaux du BIT sont régis par l'Agenda du travail décent et par tous les dispositifs pertinents, dont l'Agenda global pour l'emploi, le Pacte mondial pour l'emploi, les conclusions de la Conférence concernant la discussion récurrente sur l'emploi (2010) et la résolution de 2005 concernant l'emploi des jeunes.

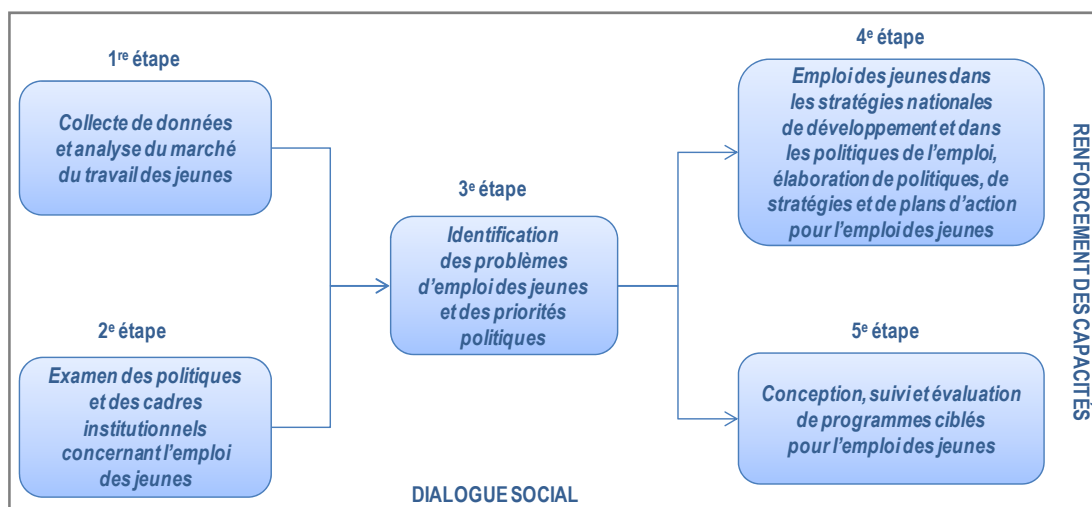
310. La résolution issue de la Conférence de 2005 constitue le cadre le plus complet et le plus actualisé pour les travaux du BIT dans ce domaine. Pour assurer la mise en œuvre de son plan d'action, le Bureau a lancé une stratégie qui repose sur trois piliers: i) le renforcement des connaissances; ii) les activités de sensibilisation et de promotion du travail décent pour les jeunes; et iii) l'assistance technique pour venir en aide aux mandants du BIT dans leurs efforts visant à améliorer aussi bien la quantité que la qualité des emplois offerts aux jeunes. La figure 3.1 illustre l'objectif, les résultats et les moyens d'action employés dans le cadre de la démarche intégrée du BIT relative à l'emploi des jeunes. La démarche reposant sur trois piliers est appliquée par l'équipe mondiale de spécialistes techniques au siège et dans les bureaux extérieurs.

Figure 3.1. Stratégie de soutien à l'emploi des jeunes du BIT

Objectif: Assurer aux jeunes des deux sexes un accès à l'emploi décent et à des activités génératrices de revenus		
Résultats	L'emploi des jeunes est intégré dans les plans nationaux de développement et dans les politiques de l'emploi	
	Elaboration et mise en œuvre de plans d'action nationaux pour l'emploi des jeunes	
	Mise en œuvre par les gouvernements en coopération avec les partenaires sociaux de programmes nationaux pour le travail décent des jeunes	
	Diffusion de l'information, sensibilisation, stratégie de formation ou d'information concernant l'emploi des jeunes	
Connaissances		Assistance technique
☐ Méthodes et outils utilisés par les décideurs concernant l'emploi des jeunes ☐ Recherches et évaluations effectuées pour établir l'impact des politiques et des programmes d'emploi des jeunes		☐ L'emploi des jeunes est intégré dans les plans nationaux de développement et dans la politique de l'emploi ☐ Adoption et mise en œuvre de politiques d'emploi des jeunes fondées sur des éléments concrets et de plans d'action nationaux ☐ Mise en œuvre et évaluation d'interventions destinées à améliorer l'emploi et les revenus des jeunes

Source: BIT: Programme sur l'emploi des jeunes.

311. Au niveau national, l'appui technique du BIT associe des services consultatifs visant à renforcer le processus d'élaboration des politiques et les réformes institutionnelles à l'aide d'interventions directes pour démontrer l'efficacité des politiques et des programmes en faveur de l'emploi des jeunes (voir figure 3.2). Cette démarche fait participer tous les ministères compétents ainsi que les partenaires sociaux et, dans certains cas, d'autres organisations qui représentent les intérêts des jeunes. Bien que le soutien apporté à l'emploi des jeunes soit adapté aux pays et aux régions, aux circonstances et aux autorités, il comprend généralement: i) une analyse de l'efficacité des politiques et programmes nationaux pour l'emploi des jeunes; ii) un renforcement des capacités et une assistance technique pour les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs afin de les aider à formuler et à mettre en œuvre des politiques et des stratégies d'emploi des jeunes; iii) l'élaboration de programmes ciblés, y compris des politiques actives du marché du travail, la formation, les services d'emploi, l'investissement à forte intensité d'emploi, le passage à l'emploi formel et l'entrepreneuriat des jeunes; iv) les activités de plaidoyer et de sensibilisation visant à promouvoir le travail décent pour les jeunes; et v) des services consultatifs par le biais du partenariat du Réseau pour l'emploi des jeunes, y compris des cliniques d'évaluation et un soutien accordé aux pays chefs de file du réseau.

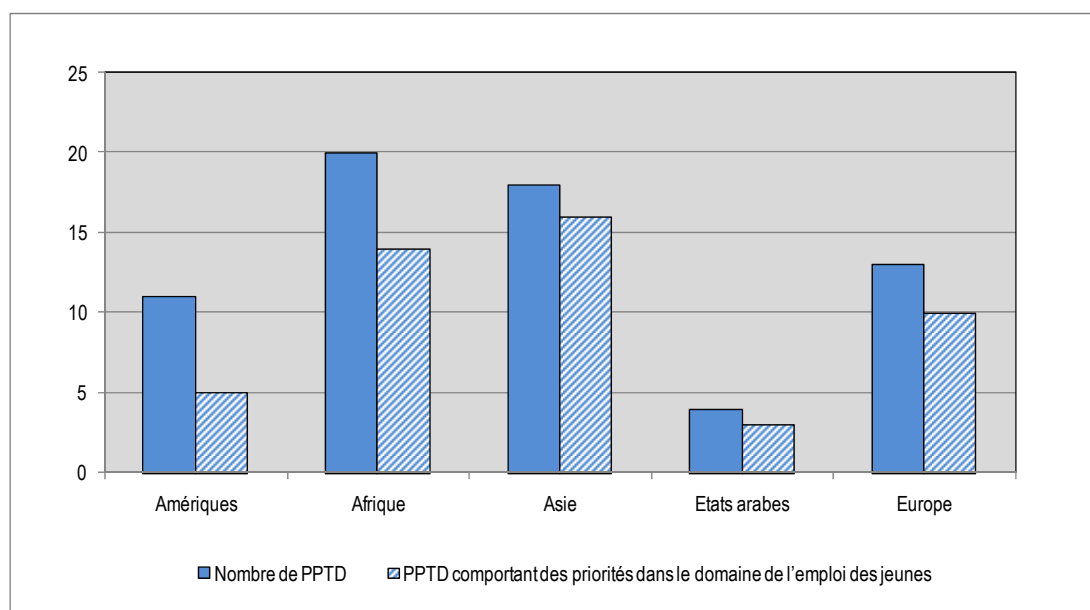
Figure 3.2. Modèle d'assistance technique au niveau des pays en faveur de l'emploi des jeunes

Source: BIT: Programme sur l'emploi des jeunes.

312. Ces six dernières années, une soixantaine de pays ont reçu un appui du BIT en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de stratégies destinées aux jeunes (voir annexe I). Suite à la crise mondiale, la demande d'assistance du BIT sur les questions d'emploi des jeunes s'est considérablement accrue au cours de l'exercice biennal 2010-11, 47 Etats Membres ayant sollicité l'appui du BIT. Ceci illustre la gravité des problèmes auxquels sont confrontés les jeunes sur le marché du travail, la priorité croissante accordée à l'emploi des jeunes dans la plupart des stratégies nationales de développement ainsi qu'un engagement renouvelé de la part des donateurs multilatéraux et des organisations internationales d'appuyer les interventions en faveur de l'emploi des jeunes dans les pays à revenu faible ou intermédiaire.

313. La priorité accrue accordée à l'emploi des jeunes par les interlocuteurs du BIT se reflète également dans les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD). Sur les 66 PPTD en vigueur en 2010, plus de 70 pour cent tenaient compte des priorités et/ou des résultats pour l'emploi des jeunes, les chiffres les plus élevés concernant l'Asie et l'Afrique (voir figure 3.3).

Figure 3.3. PPTD comportant des résultats en termes d'emploi des jeunes (par région)



Source: BIT: Programme sur l'emploi des jeunes.

314. En novembre 2011, le programme de coopération technique du BIT comptait quelque 53 projets relatifs à l'emploi des jeunes en cours d'application (voir annexe II). La plupart de ces projets appuient la mise en œuvre des priorités et des résultats des PPTD. Ils portent sur divers aspects indispensables pour relever le défi de l'emploi des jeunes. Un nombre croissant de ces projets associent le développement des institutions à la mise en œuvre de programmes pilotes qui visent à améliorer directement les moyens d'existence des jeunes (voir encadré 3.1 pour des exemples d'interventions récemment évaluées).

Encadré 3.1 Résultats de certains projets d'emploi des jeunes du BIT

Les résultats des évaluations à mi-parcours et finales récemment menées sur les projets d'emploi des jeunes révèlent les changements politiques et institutionnels que ceux-ci ont provoqués, ainsi que les mesures prises pour améliorer l'emploi des jeunes. Plus précisément:

Le projet Education et formation professionnelle pour l'emploi des jeunes en Indonésie, qui a obtenu les résultats suivants: i) plus de 70 000 jeunes ont bénéficié d'une orientation et de conseils professionnels, de services d'insertion professionnelle et de services à l'entrepreneuriat par le biais du système éducatif et des centres d'emploi; ii) 65 pour cent environ des jeunes qui ont suivi des séances de formation des compétences sont déjà employés (à leur compte), et 47 pour cent sont des femmes; iii) le ministère de l'Education nationale a entrepris des réformes quant à la manière dont les prestataires privés et les ONG dispensent une formation non formelle axée sur les compétences.

Le Programme pour l'emploi des jeunes au Timor-Leste a permis à 35 533 personnes dans les zones rurales d'effectuer 1 046 014 jours de travail. Près de 70 pour cent des jeunes qui ont participé à ces projets à forte intensité d'emploi ont amélioré leurs compétences en lecture et en calcul. Plus de 12 000 jeunes demandeurs d'emploi ont bénéficié de services d'orientation professionnelle et de placement, de stages et d'une aide au démarrage d'une activité indépendante. Le financement a été fourni en partie par le Fonds pour la formation professionnelle et l'emploi qui a été créé pour venir en aide aux jeunes défavorisés.

Le programme régional de **promotion de l'emploi des jeunes en Amérique latine** a offert des programmes rentables de formation et d'emploi à plus de 17 000 jeunes défavorisés. La composante développement institutionnel de ce programme a réussi à opérer un changement généralisé en accordant un degré de priorité élevé à l'emploi des jeunes dans le programme de développement des huit pays d'Amérique latine concernés.

Au Pérou, le Plan d'action pour l'emploi des jeunes (2009-2012) conçu par le gouvernement avec l'appui technique du BIT a aidé plus de 260 000 jeunes défavorisés à trouver un emploi. Conformément au plan d'action, le gouvernement a mis en place les réformes institutionnelles suivantes: réduction des formalités administratives et des coûts liés aux demandes d'emploi par l'introduction, au sein du service public de l'emploi, d'un certificat unique gratuit et réunissant toutes les informations nécessaires (*Certi Joven*); modernisation des services d'orientation professionnelle; mise au point d'un programme de formation destiné aux jeunes entrepreneurs ainsi que d'un système d'information qui simplifie les évaluations du marché du travail; et création d'un service d'information et d'orientation en ligne pour les jeunes migrants vivant à l'étranger et les jeunes Péruviens qui envisagent de chercher du travail à l'étranger.

Source: Programme sur l'emploi des jeunes.

315. Une évaluation indépendante de la stratégie du BIT en matière d'emploi des jeunes, réalisée en 2009, a révélé que la méthode adoptée et les initiatives étaient pertinentes pour les besoins liés à l'emploi des jeunes, les programmes d'action nationaux pour le travail décent et les priorités des mandants du BIT¹. L'évaluation a engagé instamment le Bureau à instaurer des stratégies intégrées en faveur de l'emploi des jeunes au niveau national, y compris en améliorant la coordination entre les ministères et les programmes.

316. Pour donner effet aux recommandations de cette évaluation, le Bureau a renforcé la programmation conjointe en matière d'emploi des jeunes au niveau national, y compris grâce à l'élaboration d'un ensemble d'outils de gestion et de planification, la nomination de coordonnateurs de l'emploi des jeunes dans chaque région et chaque pays cible et la mise en œuvre du partage des connaissances et de plates-formes virtuelles. Ceci a favorisé la coopération et la synergie entre les experts et les praticiens de l'emploi des jeunes au sein et en dehors du BIT. Un dispositif mondial de gestion des connaissances qui prévoit des manifestations interrégionales en face à face, des forums en ligne et des communautés de pratique a encore amélioré la collaboration entre les pays.

317. Dans le domaine du développement des connaissances, le Bureau a produit plus de 60 publications sur plusieurs questions relatives à la nature et aux dimensions du défi que représente l'emploi des jeunes. Parmi celles-ci figurent des données sur les indicateurs clés du marché du travail des jeunes, une évaluation des politiques et programmes de pays et un examen des cadres institutionnels². Ces analyses ont servi de documents de référence pour les débats d'orientation et les activités de sensibilisation lors de manifestations nationales, régionales ou internationales³. La nouvelle recherche

¹ BIT: *Evaluation indépendante de la stratégie de l'OIT visant à accroître la capacité des Etats Membres d'élaborer des politiques et des programmes axés sur l'emploi des jeunes*, Conseil d'administration, 306^e session, Genève, nov. 2009, document GB.306/PFA/13/3.

² Voir les pages Web du Programme sur l'emploi des jeunes de l'OIT à l'adresse www.ilo.org/youth.

³ Un exemple récent est l'étude conjointe OIT-OCDE consacrée à l'emploi des jeunes afin d'étayer les débats des ministres du Travail et de l'Emploi des pays du G20 qui ont débouché sur l'institution en 2011 d'un Groupe de travail du G20 sur l'emploi. Voir la Déclaration finale du Sommet de Cannes à l'adresse <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/for-the-press/news-releases/cannes-summit-final-declaration.1557.html>.

thématique et par pays sur les politiques macroéconomiques favorables à l'emploi est particulièrement pertinente pour l'emploi des jeunes ⁴.

318. De nouvelles initiatives sont en cours de lancement afin de construire une base de données mondiale sur les politiques d'emploi des jeunes liée à la base de données sur les politiques nationales de l'emploi et dans le cadre du système à l'échelle du Bureau de nouveau portail unifié d'accès à l'information. Une nouvelle série d'enquêtes sur le passage de l'école à la vie active (SWTS) est prévue. Des recherches sont en cours sur les nouvelles tendances en matière d'insertion des jeunes sur le marché du travail, et notamment sur la nature des contrats et sur les salaires et les migrations de jeunes.

319. Les tendances mondiales et régionales de l'emploi des jeunes sont publiées régulièrement depuis 2004. Les *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes* du BIT sont devenues la principale référence mondiale en matière de statistiques sur l'emploi des jeunes. Un certain nombre de méthodes et d'outils ont été développés pour apporter une assistance technique aux Etats Membres. On compte parmi eux les méthodologies des enquêtes sur le passage de l'école à la vie active (voir encadré 3.2), la formulation de plans d'action nationaux sur l'emploi des jeunes et la conception et la mise en œuvre d'une formation en vue de l'autonomie économique des populations rurales, ainsi que divers outils et directives concernant l'apprentissage, les techniques de recherche d'emploi, les droits sur le lieu de travail et l'entrepreneuriat des jeunes.

Encadré 3.2

Enquêtes sur le passage de l'école à la vie active

Les restrictions actuellement imposées à l'information sur le marché du travail ont conduit à une situation dans laquelle il est difficile de répondre de manière satisfaisante à la question de savoir pourquoi les voies de transition de l'école au monde du travail sont longues et difficiles à franchir pour tant de jeunes aujourd'hui. En réponse à cette lacune flagrante en matière d'information, le BIT a mis au point l'enquête sur le passage de l'école à la vie active et est à présent engagé dans un projet de partenariat intitulé «Work4Youth», afin d'organiser ces enquêtes dans 28 pays à travers le monde au cours des cinq prochaines années. L'enquête comporte en fait deux enquêtes: l'une destinée aux jeunes et l'autre destinée aux entreprises. Cette approche à deux volets permet aux pays de produire un grand nombre de données sur les caractéristiques des jeunes sur le marché du travail et leur attachement à ce marché ainsi que sur la nécessité d'absorption des travailleurs par les entreprises ainsi que sur les possibilités d'absorption de cette main-d'œuvre. Les données en elles-mêmes ne sont pas remarquables, bien qu'elles aient tendance à être plus complètes que dans le cas d'une enquête typique sur la population active. Ce qui fait la particularité de ces enquêtes, c'est: 1) la mise au point d'indicateurs qui définissent les étapes de la transition et la qualité de cette transition; et 2) l'application du concept d'«emploi décent» et son intégration au cadre analytique conçu pour l'enquête.

⁴ Dans le cadre de la suite donnée aux conclusions concernant la discussion récurrente sur l'emploi (2010), le Département des politiques de l'emploi de l'OIT a entrepris 11 études de pays et de régions qui ont évalué le cadre macroéconomique en place sous l'angle de ses effets sur l'emploi et sur la pauvreté. Cette évaluation a permis de proposer une série de recommandations pratiques qui pourraient déboucher sur un cadre macroéconomique favorable à l'emploi. Toutes les études ont été validées lors de séminaires techniques conduits au niveau national ou à Genève et vont paraître progressivement comme publications du BIT qui serviront de base à la poursuite du dialogue politique.

Une enquête sur le passage de l'école à la vie active répond à plusieurs objectifs. En premier lieu, elle décèle les caractéristiques individuelles des jeunes qui déterminent leur désavantage sur le marché du travail. Ceci aide à élaborer des réponses permettant de prévenir l'apparition de facteurs de risque, ainsi que des mesures permettant de pallier aux facteurs qui ont un effet défavorable sur le passage à un emploi décent. En deuxième lieu, elle définit les caractéristiques de la demande de main-d'œuvre jeune, notamment dans des domaines spécifiques, qui permettent de déterminer les incompatibilités auxquelles l'on peut remédier grâce à des interventions. En troisième lieu, dans les pays où le système d'information sur le marché du travail n'est pas développé, elle sert à générer des données fiables pour l'élaboration des politiques. Dans les pays où le système d'information sur le marché du travail est relativement développé, l'enquête permet de mettre en lumière des points dont les enquêtes menées auprès des ménages ne rendent généralement pas compte, tels que les conditions de travail des jeunes, leurs salaires et leurs gains, leur participation à l'économie informelle, leur accès aux produits financiers et les difficultés éprouvées par les jeunes à exploiter leur entreprise. Enfin, elle fournit des informations aux gouvernements, aux partenaires sociaux et aux organismes de développement sur les domaines de l'emploi des jeunes qui demandent une attention immédiate.

Une synthèse récente des résultats de l'enquête du BIT dans huit pays a révélé, par exemple, que:

- ❑ Plus des deux tiers des jeunes chômeurs en Egypte et au Népal envisageraient d'émigrer à des fins d'emploi. Dans les autres pays – Azerbaïdjan, Chine, République islamique d'Iran et Mongolie –, le pourcentage est d'environ 40 pour cent.
- ❑ Les jeunes qui ont fait des études supérieures n'ont pas la garantie d'un passage plus facile de l'école à la vie active.
- ❑ Il faut en moyenne 29 mois (aux jeunes Egyptiens ayant transité) entre le départ de l'école et l'obtention d'un emploi satisfaisant et/ou à durée déterminée. Les périodes de transition sont plus longues pour les jeunes hommes que pour les jeunes femmes (32 mois contre 20 mois, respectivement) et diminuent progressivement lorsque le niveau d'instruction du jeune augmente (96 mois pour les jeunes qui ont suivi un enseignement primaire contre 19 mois pour ceux qui ont un diplôme universitaire). Mais même les jeunes Egyptiens ayant fait des études supérieures demeuraient en transition 33 mois après l'obtention de leur diplôme.
- ❑ La relation supposée entre les heures de travail et les gains se présente sous la forme d'une courbe ascendante. Toutefois, les données d'enquêtes disponibles ne font pas apparaître de lien évident dans le cas des jeunes. Ce n'est qu'en Azerbaïdjan et en Egypte que le lien est positif, alors qu'il n'y a pas de corrélation évidente dans les autres pays. Ceci peut être dû à des erreurs considérables dans les données communiquées, qu'il s'agisse du nombre habituel d'heures de travail par semaine ou du revenu mensuel; il est aussi possible que les heures de travail varient considérablement d'une semaine à l'autre. On constate en particulier que, quel que soit le nombre d'heures de travail que les jeunes effectuent, leur salaire mensuel total ne varie pas considérablement. Selon toutes probabilités, un pourcentage important de jeunes étaient engagés dans des activités à faible productivité, car ils n'avaient pas d'autre choix.

Voir M. Matsumoto et S. Elder: *Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the ILO School-to-work transition surveys*, Employment Paper No. 51 (Genève, BIT, 2010).

Source: BIT: Programme sur l'emploi des jeunes.

320. Depuis 2006, plusieurs initiatives de sensibilisation ont été mises en place afin de promouvoir la résolution issue de la Conférence de 2005 par le biais de manifestations nationales, régionales et internationales, y compris de réunions régionales du BIT, de manifestations tripartites en faveur de l'emploi des jeunes et de conférences ministérielles. Un certain nombre de campagnes ont été mises en œuvre afin de promouvoir l'employabilité, la création d'emplois et les droits sur le lieu de travail. En

juillet 2006, le BIT s'est associé à la fondation MTV Europe afin de diffuser des informations et des messages clés sur le travail décent pour les jeunes sous le slogan «Faire quelque chose» (Doing something). Cette campagne a été lancée lors du festival Exit en Serbie, auquel près de 150 000 jeunes d'Europe ont assisté. Des campagnes semblables ont été mises en œuvre en concertation avec les réseaux de jeunes des syndicats de plusieurs pays grâce à l'organisation de manifestations ponctuelles ou dans le cadre de la Journée mondiale pour le travail décent.

3.2. Partenariats mondiaux en faveur de l'emploi des jeunes

321. Ces derniers temps, grâce au rôle clé que joue l'OIT dans les réseaux internationaux, dont le Réseau pour l'emploi des jeunes et les Réseaux interinstitutions des Nations Unies, de nouvelles possibilités sont apparues de forger un consensus international pour influencer sur le programme international en faveur d'un travail décent pour les jeunes.

3.2.1. La Déclaration du Millénaire, les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et le système des Nations Unies

322. La nécessité d'établir des partenariats pour l'emploi des jeunes a été mise en relief pour la première fois en 2000 par le Sommet du Millénaire. La Déclaration du Millénaire a reconnu qu'il était urgent de relever le défi de l'emploi des jeunes et a appelé à «formuler et appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile»⁵. Cet appel des Etats membres est devenu l'objectif du Millénaire pour le développement relatif à la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement (OMD 8). Depuis 2008, et grâce aux activités inlassables de plaidoyer de l'OIT, une nouvelle cible (1b) a été incorporée à l'objectif de réduction de l'extrême pauvreté et de la faim (OMD 1) et consiste dans le plein emploi et l'emploi productif et dans un travail décent pour tous, y compris les femmes et les jeunes.

323. La pratique récente de l'ONU consistant à conduire des activités de programmation conjointe au niveau du pays a également servi de plate-forme pour établir des partenariats au sein de l'ONU et entre les institutions nationales, les partenaires et les équipes de pays des Nations Unies sur le thème de l'emploi des jeunes. Le volet «Jeunesse, emploi et migration» du Fonds pour la réalisation des objectifs du Millénaire a favorisé l'adoption de démarches plus intégrées et complémentaires qui rendent opérationnelles les priorités nationales en faveur de l'emploi des jeunes dans le cadre du concept global de travail décent (voir encadré 3.3).

⁵ Nations Unies: *Déclaration du Millénaire*, A/RES/55/2, 18 sept. 2000, paragr. 20 (New York, 2000).

Encadré 3.3**Le Fonds pour la réalisation des OMD: Renforcement de la coordination et de la cohérence des politiques relatives à l'emploi des jeunes grâce à des programmes communs des Nations Unies**

Le BIT dirige l'application des programmes communs des Nations Unies sur l'emploi des jeunes en concertation avec plusieurs équipes de pays des Nations Unies, telles que celles qui s'occupent de l'emploi des jeunes et de la migration, sous l'égide du Fonds pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (F-OMD). Ce fonds, qui est financé par l'Espagne, suppose une action commune de la part de plusieurs institutions des Nations Unies et a entraîné des démarches plus intégrées et complémentaires qui rendent opérationnelles les priorités nationales en faveur de l'emploi des jeunes dans le cadre du concept global de travail décent. Il y a actuellement 14 programmes communs sur l'emploi des jeunes et les migrations. Ces programmes englobent les quatre piliers de l'Agenda du travail décent et vont des droits au travail aux initiatives intégrées en faveur de l'emploi des jeunes, des conditions de travail aux politiques relatives aux migrations de la main-d'œuvre et à la protection des travailleurs migrants. Parmi les exemples figurent des initiatives visant à: i) promouvoir les droits au travail – notamment pour les jeunes travailleurs migrants; ii) aider les Etats Membres à formuler des politiques d'emploi des jeunes et des plans d'action nationaux ou régionaux qui tiennent compte des spécificités des hommes et des femmes; iii) diriger des programmes novateurs à composantes multiples d'emploi des jeunes; et iv) mettre en place des partenariats nationaux avec les partenaires sociaux et d'autres acteurs. D'autres programmes conjoints auxquels participe le BIT sont actuellement en cours, en partenariat avec la FAO (Népal), l'UNICEF (Somalie), le PNUD (Liban, Libéria, Serbie et Sierra Leone) et l'ONUDI (Guinée, Libéria et Sierra Leone).

Source: Programme sur l'emploi des jeunes.

324. En juillet 2011, reconnaissant l'ampleur de la crise de l'emploi des jeunes, la Réunion de haut niveau sur la jeunesse de l'Assemblée générale des Nations Unies a examiné l'appel à forger un partenariat mondial et a encouragé «les Etats Membres, les organisations patronales, les syndicats, le secteur privé, les établissements d'enseignement à tous les niveaux, les organisations de jeunes et la société civile» à relever le défi mondial du chômage des jeunes.

3.2.2. Le Réseau pour l'emploi des jeunes

325. Le Réseau pour l'emploi des jeunes, créé en 2001 par l'OIT, les Nations Unies et la Banque mondiale, a été le premier partenariat mondial pour l'emploi des jeunes à mobiliser l'action en faveur de l'engagement du Sommet du Millénaire d'assurer aux jeunes un travail décent et utile. Depuis septembre 2002, le secrétariat du Réseau est abrité par l'OIT⁶. En 2007, les travaux de ce secrétariat ont été réorganisés afin de mettre l'accent sur la prestation de services sur la base de quatre produits clés (voir encadré 3.4).

⁶ Le secrétariat du Réseau est hébergé et soutenu par le Département des politiques de l'emploi du Secteur de l'emploi.

Encadré 3.4
Le Réseau pour l'emploi des jeunes:
Principaux domaines d'action

- 1) **Réseau des pays chefs de file:** Ce programme phare réunit un réseau de décideurs du monde entier qui se sont engagés à accorder la priorité à l'emploi des jeunes dans les programmes d'action nationaux. Les pays membres procèdent à une évaluation comparative qui leur permet d'améliorer les capacités de surveillance de la situation d'emploi des jeunes et qui sert de point de départ pour analyser l'élément moteur de ces tendances. Les réunions annuelles des pays chefs de file et les rapports annuels qu'ils établissent servent de mécanismes d'évaluation par les pairs permettant de recueillir et de partager des enseignements.
- 2) **Cliniques d'évaluation:** Les cliniques d'évaluation fournissent aux décideurs et aux praticiens un appui technique et financier qui leur permet de mener des évaluations rigoureuses de leurs programmes. Avec les connaissances ainsi amassées, on s'efforce de répondre à des questions épineuses sur les méthodes qui marchent et celles qui ne marchent pas quand il s'agit de l'emploi des jeunes.
- 3) **Fonds «Pour les Jeunes et Par les Jeunes»:** Un fonds «Pour les Jeunes et Par les Jeunes» en Afrique de l'Est et de l'Ouest propose concrètement aux organisations de jeunesse de contribuer à la création d'emplois en même temps qu'il enseigne aux jeunes des compétences en matière de gestion des projets.
- 4) **Le «Marketplace» (le marché):** Il s'agit d'un espace en ligne réservé à l'emploi des jeunes où la jeunesse mondiale peut échanger ou proposer des idées innovantes, de meilleures pratiques, des compétences et des conseils, ainsi que collaborer et coopérer. C'est à partir de cet espace que le Réseau pour l'emploi des jeunes mène ses activités de formation de partenariats et d'échange d'informations.

Source: Réseau pour l'emploi des jeunes: www.ilo.org/yen.

326. L'OIT fait équipe avec d'autres institutions des Nations Unies afin de garantir la cohérence et la coordination en matière d'emploi des jeunes au sein du système multilatéral grâce au Réseau interinstitutions des Nations Unies pour l'épanouissement des jeunes (voir encadré 3.5). En outre, l'OIT collabore avec la FAO et le FIDA pour promouvoir un travail décent pour les jeunes des zones rurales; elle collabore avec l'UNESCO en faveur de l'enseignement et la formation techniques et professionnels et avec l'ONUDI en faveur de l'entrepreneuriat des jeunes.

Encadré 3.5
Réseau interinstitutions des Nations Unies
pour l'épanouissement des jeunes

Le Réseau interinstitutions des Nations Unies pour l'épanouissement des jeunes est un réseau de plus de 30 organismes des Nations Unies dont l'activité se rapporte aux questions de développement des jeunes. La présidence permanente revient au Programme des Nations Unies pour la jeunesse, qui relève du Département des affaires économiques et sociales, et le coprésident actuel est l'OIT. Le Réseau a pour but d'améliorer l'efficacité de l'action des Nations Unies dans le domaine de l'épanouissement des jeunes en renforçant la collaboration et les échanges, tout en respectant et en exploitant les forces individuelles des différentes entités ainsi que les méthodes qui leur sont propres et leurs mandats particuliers.

Dans le cadre du Programme d'action mondial pour la jeunesse, le Réseau prône, soutient et évalue les progrès accomplis dans la mise en œuvre des résolutions de l'ONU, des conventions et des objectifs de développement convenus au niveau international qui se rapportent aux jeunes. Il contribue également à améliorer la compréhension et la visibilité des activités des organismes des Nations Unies dans le domaine de l'épanouissement des jeunes.

La priorité actuelle du Réseau interinstitutions est d'assurer un suivi effectif et coordonné du document final de la Réunion de haut niveau sur la jeunesse (juillet 2011). Il s'agit notamment d'élaborer un ensemble d'indicateurs permettant de suivre les progrès réalisés par les pays dans la mise en œuvre du Programme d'action mondial pour la jeunesse.

Source: Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies.

3.2.3. Le G20 et l'emploi des jeunes

327. Pour répondre à la crise, le G20 a chargé plusieurs organisations internationales, dont l'OIT, le FMI, l'OCDE et la Banque mondiale, de rendre compte aux ministres des Finances des perspectives générales de l'emploi et d'expliquer comment le cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée peut contribuer à la création d'emplois. Plus concrètement, l'OIT appuie les travaux des sommets du G20 dans les domaines de la croissance, des emplois (notamment la stratégie de formation) et de la protection sociale (voir encadré 3.6 sur la Stratégie de formation du G20).

Encadré 3.6

Une main-d'œuvre qualifiée pour une croissance forte, durable et équilibrée: Stratégie de formation du G20

Lors du Sommet du G20 qui s'est tenu à Pittsburgh en septembre 2009, les dirigeants ont reconnu qu'il importait de créer un cadre axé sur l'emploi pour la croissance économique future. Ils ont demandé au BIT d'élaborer une stratégie de formation qui contribuerait à une croissance forte, durable et équilibrée. Cette stratégie de formation offre un cadre stratégique pour jeter des ponts entre le monde du travail et celui de l'enseignement et de la formation. Cette stratégie a reconnu la diversité des réalités et la diversité des défis pourtant communs. Elle offre un cadre commun pour faire face aux besoins actuels et futurs en matière de compétences, en adoptant une démarche globale et une perspective tout au long du cycle de vie, qui englobent les éléments suivants:

- ❑ un enseignement général de bonne qualité et diversifié;
- ❑ des voies d'accès harmonieuses de l'enseignement aux établissements d'EFTP au monde du travail;
- ❑ l'employabilité grâce à des compétences de base, à la formation continue et à la transférabilité des compétences qui permettent aux travailleurs et aux entreprises de s'adapter au changement;
- ❑ soutenir un processus de développement dynamique; faire des compétences un moteur du changement;
- ❑ convergence des politiques et mécanismes de coordination.

328. La question de l'emploi des jeunes a été longuement examinée par les dirigeants du G20 dans le cadre de leurs débats et de leurs délibérations. Lors du Sommet de Cannes en 2011, les dirigeants du G20 ont mis en place un Groupe de travail sur l'emploi, qui doit agir en 2012 sur l'emploi des jeunes en priorité. Ce groupe de travail a été réuni sous la présidence mexicaine du G20 et a reçu l'appui de l'OIT et d'autres partenaires. L'examen des politiques et programmes des pays du G20 en faveur de l'emploi des jeunes et le projet de stratégie d'emploi pour les jeunes figurent parmi les priorités débattues par le groupe de travail lors de sa réunion à Mexico (décembre 2011); la question est aussi à l'ordre du jour de sa réunion à Genève (mars 2012), qui se déroulera avant la réunion des ministres du Travail et de l'Emploi des pays du G20 en juin 2012.

3.2.4. Autres partenariats

329. Au sein de la communauté de développement, l'OIT collabore avec le ministère allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ), la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement afin de mettre au point un Inventaire de l'emploi des jeunes et de le mettre constamment à jour. Cet inventaire constitue une source mondiale de données comparées sur les interventions en faveur de l'emploi des jeunes dans le monde entier⁷. L'OIT fait également équipe avec la Commission européenne et l'OCDE pour organiser des instances de concertation et mener conjointement des activités de recherche sur l'emploi des jeunes.

330. Plus récemment, un partenariat a été instauré par l'OIT avec la Fondation MasterCard – un acteur non étatique qui s'emploie à promouvoir l'emploi des jeunes, en particulier dans les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne –, afin de mettre au point un produit mondial qui vise à améliorer la connaissance et la compréhension du défi que représente l'emploi des jeunes et à sensibiliser à la notion d'emploi décent pour les jeunes par le biais d'une campagne globale de communication (voir encadré 3.7).

Encadré 3.7 Work4Youth (W4Y)

Un partenariat a été mis en place entre le BIT et la Fondation MasterCard afin de faire face à la crise de l'emploi des jeunes et de promouvoir le travail décent des jeunes gens et des jeunes femmes. Le projet intitulé «Work4Youth» vise à améliorer les politiques et les programmes d'emploi des jeunes grâce à une meilleure connaissance du défi que représente l'emploi des jeunes aux niveaux national, régional et mondial, ainsi que grâce à l'application de bonnes pratiques.

Le projet élaborera 56 enquêtes nationales qui seront menées dans 28 pays, une base de données mondiale d'indicateurs issus des enquêtes, une base de données mondiale sur les bonnes pratiques en matière de politiques et de programmes d'emploi des jeunes, dix rapports qui feront la synthèse des tendances en matière d'emploi régional et en matière de transition pour les jeunes, portant sur cinq régions et qui seront publiés deux fois dans chaque région (à partir de 2013 et 2015), deux éditions des *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes* qui seront publiées en 2012 et en 2014, cinq rapports thématiques globaux sur des points essentiels touchant à la transition des jeunes vers un travail décent qui seront publiés à la fin de 2015, un rapport sur les OMD et sur l'emploi décent des jeunes qui paraîtra en 2015. Une campagne globale de communication a été lancée afin de promouvoir le travail décent en mettant l'accent sur la création d'emplois, les droits des travailleurs et leur employabilité, comme le précise la résolution concernant l'emploi des jeunes issue de la Conférence.

331. Un partenariat pour l'emploi des jeunes a été mis en place en 2008 par la Fondation internationale pour la jeunesse, le Réseau pour l'emploi des jeunes, l'Institut arabe pour le développement urbain et le projet «Comprendre le travail des enfants» afin de recueillir et diffuser des données relatives aux programmes d'emploi des jeunes. Ce Partenariat mondial pour l'emploi des jeunes bénéficie du soutien financier du Fonds pour le développement de la Banque mondiale et axe ses activités sur l'Afrique et le Moyen-Orient.

332. Le Partenariat mondial pour les investissements Jeunesse regroupe des entrepreneurs sociaux, des investisseurs, des institutions financières, les médias et d'autres organisations qui œuvrent en commun afin d'améliorer la vie des jeunes. Ce partenariat est axé sur les adolescentes et les jeunes femmes et vise à créer des stratégies

⁷ Voir www.youth-employment-inventory.org.

d'investissement à grande échelle et novatrices qui développent les possibilités de perfectionnement des jeunes du Sud-Est asiatique, d'Afrique australe, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

333. Lors de la Réunion régionale africaine de l'OIT qui s'est tenue récemment à Johannesburg (octobre 2011), quatre partenaires de développement, à savoir la Banque africaine de développement (BAfD), l'Union africaine (UA), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et le BIT, ont lancé un nouveau partenariat régional sur l'emploi des jeunes en Afrique ⁸.

334. Des partenariats régionaux du même genre sont entretenus avec l'Association de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) pour lutter contre le problème des pires formes de travail des enfants et promouvoir l'emploi décent pour les jeunes; la Réunion Asie-Europe (ASEM) et les Réunions Amérique latine-Europe pour promouvoir l'emploi des jeunes et la cohésion sociale; l'ASEAN+3 pour examiner les stratégies de promotion de l'esprit d'entreprise chez les jeunes en Asie; et avec le MERCOSUR afin d'élaborer un plan régional d'emploi des jeunes.

335. S'il est vrai que plusieurs mesures ont été prises aux niveaux international et régional, la gravité et l'étendue de la crise actuelle de l'emploi des jeunes imposent le renforcement et l'élargissement des partenariats aux niveaux national, régional et mondial afin de recueillir des soutiens politiques, mettre en commun des connaissances spécialisées, promouvoir la cohérence des mesures prises et mobiliser des ressources correspondant aux besoins et aux demandes.

⁸ BIT: *Conclusions de la douzième Réunion régionale africaine*, Johannesburg, 11-14 oct. 2011, http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/regional-meetings/africa/arm-12/reports/WCMS_165250/lang-en/index.htm.

Chapitre 4

Remarques récapitulatives et voies possibles à suivre

336. L'analyse qui précède a révélé que la crise de l'emploi des jeunes – mesurée en termes de hausse considérable du chômage, de qualité inférieure des emplois disponibles, de marginalisation croissante de la jeunesse et parmi les jeunes, et de passage incertain et pénible de l'école à la vie active et, surtout, d'éloignement du marché du travail – a atteint des dimensions intolérables. Cette crise a creusé le fossé entre les aspirations des jeunes et leur potentiel et les possibilités qui leur sont offertes sur le marché du travail et dans la société.

337. La crise de l'emploi des jeunes constitue une menace pour la cohésion sociale et la stabilité politique. Elle porte atteinte aux potentiels de croissance et de développement, réduit l'innovation et la créativité en matière économique et menace la durabilité de la solidarité intergénérationnelle et des régimes de retraite. Elle porte atteinte à la confiance qu'ont les jeunes des deux sexes dans les paradigmes actuels et dans la possibilité d'un avenir meilleur.

338. L'une des grandes leçons à tirer de la crise mondiale actuelle est que les jeunes sont particulièrement vulnérables à la volatilité du climat économique et financier. Une génération entière de jeunes doit désormais faire face à des perspectives d'avenir bien plus sombres que toute autre génération précédente. Il est inconcevable que cela puisse se reproduire.

339. La crainte d'une autre récession en Europe se profilant à nouveau, les prévisions de croissance pour 2012 ont été revues à la baisse dans de nombreux pays à travers le monde. A court et moyen terme, il est impératif que toutes les mesures soient prises pour veiller à ce que les mesures d'austérité budgétaire ne compromettent pas les politiques et les programmes qui favorisent l'emploi des jeunes et/ou préviennent leur marginalisation et leur éloignement du marché du travail. Plus fondamentalement, un point essentiel de l'agenda politique international est la réforme des cadres politiques, y compris des systèmes financiers, afin d'incorporer des mesures de protection qui empêcheront la répétition de telles crises à l'avenir et limiteront leur contagiosité quand elles éclatent.

340. La crise mondiale a exacerbé la crise déjà ancienne de l'emploi dont l'emploi des jeunes fait partie intégrante. La nécessité d'un nouveau paradigme permettant de promouvoir une croissance inclusive et riche en emplois a été soulignée dans de nombreux rapports et lors de nombreuses réunions du BIT, y compris dans les forums multilatéraux et par le biais d'initiatives interinstitutions¹. Il est essentiel que cette

¹ BIT: *Placer la reprise et la croissance sous le signe du travail décent*, rapport du Directeur général, rapport I(C), Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, 2010; BIT: *Une nouvelle ère de justice sociale*, rapport du Directeur général, rapport I(A), Conférence internationale du Travail, 100^e session, Genève, 2011; BIT: *Résolution et conclusions concernant la discussion récurrente sur l'emploi*, dans le rapport de la

nouvelle priorité accordée à la crise de l'emploi des jeunes renforce l'appel à l'action visant à faire de l'emploi et de la protection sociale des objectifs clés des politiques économiques et des stratégies de développement.

341. L'analyse qui figure dans le rapport montre que la faiblesse de la demande à l'échelle mondiale, mais aussi dans certains pays, est l'une des causes principales de la crise de l'emploi des jeunes. Paradoxalement, toutefois, la plupart des programmes et des plans nationaux d'emploi des jeunes mettent principalement l'accent sur les interventions du côté de l'offre. Aussi importantes soient-elles en soi, ces interventions ne résoudront pas la crise.

342. Il est temps de prêter attention à la gestion de la demande et au rôle des réformes macroéconomiques en faveur de l'emploi ainsi que de la croissance tirée par l'emploi pour promouvoir la création d'emplois de qualité et assurer une marge de manœuvre budgétaire qui soit favorable aux jeunes. Le présent rapport a examiné des exemples précis de ce genre de mesures et tenu compte notamment du rôle des politiques anticycliques, de l'accès au financement, des politiques de lutte contre les inégalités, afin de combattre la marginalisation des jeunes, de soutenir la consommation et de stimuler la demande.

343. La dimension «jeunesse» des politiques de promotion de l'emploi doit être fermement ancrée dans le processus d'élaboration des politiques et financée au moyen de ressources soutenues et d'allocations budgétaires. Malgré les progrès réalisés, de nombreux pays ne font toujours pas preuve d'une détermination politique suffisante face à l'objectif d'emploi des jeunes et à la mise en œuvre effective d'un ensemble complet de moyens d'action qui figurent dans les conclusions relatives à l'emploi des jeunes adoptées par la Conférence en 2005.

344. Beaucoup d'enseignements précieux ont été tirés au chapitre 2 de l'examen des mesures et projets mis en œuvre par les pays depuis 2005, notamment.

345. Malgré les progrès sensibles de l'éducation de base, les déficits restent importants en matière d'accès à l'éducation et de qualité de l'éducation pour de nombreux enfants et adolescents. Il faut en faire davantage pour assurer une éducation universelle et réduire les taux d'abandon scolaire grâce à des interventions préventives précoces. Il faut aborder le cercle vicieux que constituent le travail des enfants et la jeunesse défavorisée en adoptant un ensemble cohérent de politiques. Les jeunes qui quittent prématurément l'école représentent un segment important de la jeunesse défavorisée; des programmes de la deuxième chance et des politiques actives du marché du travail peuvent jouer un rôle important dans leur intégration.

346. Les jeunes ne sont pas un groupe homogène: par conséquent, il est plus judicieux de cibler des groupes spécifiques et des inconvénients et des vulnérabilités spécifiques sur les marchés du travail. Cela suppose que l'on dispose de capacités administratives et de ressources adéquates pour fournir des programmes complexes et ciblés.

347. La grande majorité des jeunes vivant dans des pays en développement, il convient de mettre particulièrement l'accent sur les modèles de croissance qui offrent un plus grand nombre de possibilités d'emploi productif dans le secteur formel de l'économie et

Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi, Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, 2010, pp. 61-76; BIT: *Accélérer une reprise riche en emplois dans les pays du G20: Leçons de l'expérience*, rapport préparé par le BIT avec le concours de l'OCDE pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Washington, DC, 20-21 avril 2010; BIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, rapport préparé par le BIT pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Washington, DC, 20-21 avril 2010.

sur les politiques qui facilitent la transition vers l'emploi formel pour les nombreux jeunes employés dans l'économie rurale ou informelle.

348. On accorde relativement peu d'attention à la qualité des emplois. Les politiques visant à faciliter l'accès à l'emploi, y compris à un premier emploi et à l'expérience, ne doivent pas porter préjudice aux droits des jeunes travailleurs sur le lieu de travail. Elles ne doivent pas établir des modèles qui contraignent les jeunes à occuper des emplois de mauvaise qualité et faiblement rémunérés ni conduire à une plus grande segmentation sur les marchés du travail. Les jeunes travailleurs méritent d'avoir les mêmes chances que les autres d'acquérir la sécurité d'emploi et de recevoir une rémunération décente. Offrir aux jeunes des contrats à durée déterminée ou leur verser des salaires inférieurs à ceux des adultes n'est sans doute pas la meilleure solution, et cela risque d'avoir un impact négatif sur leur bien-être et leurs perspectives de carrière. Il vaudrait mieux avoir recours à des subventions salariales bien conçues ou au versement de prestations complémentaires.

349. En ce qui concerne la crise de l'emploi des jeunes, des inégalités entre les sexes persistent dans tous les domaines; il faut donc tenir compte des différences entre les sexes lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques et associer celles-ci à des politiques générales de promotion de l'égalité entre les sexes.

350. Les programmes visant à promouvoir l'esprit d'entreprise des jeunes peuvent avoir un rôle déterminant dans l'accroissement des possibilités d'emploi pour les jeunes. L'accès limité au financement dont souffre le secteur des PME et qui s'est encore détérioré au cours de la crise mondiale exige une attention immédiate et la mise en œuvre de réformes macroéconomiques et financières. Les jeunes chefs d'entreprise doivent être encadrés et protégés contre les hauts risques liés aux start-up.

351. De récents programmes novateurs d'emploi dans le secteur public ont prouvé leur efficacité en offrant à la fois un emploi et une protection sociale aux jeunes en situation de pauvreté, tout en engendrant d'importants revenus économiques grâce à la création d'infrastructures à petite échelle permettant d'accroître la productivité dans les pays défavorisés.

352. Les systèmes d'enseignement et de formation techniques et professionnels doivent pouvoir s'adapter à l'évolution de plus en plus rapide de la demande de compétences dans le monde. Il convient de tirer parti de la multiplication rapide des possibilités d'utilisation de nouvelles technologies de l'information et de la communication afin d'améliorer leurs programmes de formation et d'étendre la portée de leurs services. La dualité de l'apprentissage peut être particulièrement efficace pour connecter les jeunes au monde du travail. Il faut mettre davantage l'accent sur l'apprentissage continu et sur les compétences «douces» afin d'améliorer l'employabilité des jeunes.

353. Des politiques actives du marché du travail sont un outil important pour tous les jeunes. Ces politiques sont particulièrement importantes pour les jeunes défavorisés et lorsqu'il s'agit de réduire le nombre de jeunes qui abandonnent à la fois le système d'éducation et de formation et le marché du travail. Les programmes intégrés qui offrent un ensemble de services adaptés aux besoins hétérogènes de leurs clients ont tendance à avoir plus de succès. Les programmes et les politiques actives du marché du travail (PAMT) sont également importants lorsqu'il s'agit de modérer la hausse du chômage des jeunes en période de crise. Leur efficacité en matière de création d'emplois est plus limitée lorsque le principal problème est une chute mondiale de la demande, comme c'est le cas à présent.

354. Un grand nombre de jeunes ne sont pas bien couverts par les systèmes actuels d'allocations chômage et n'ont pas de protection sociale adéquate. Les demandeurs d'un premier emploi peuvent rarement prétendre à des allocations de chômage, tandis que les jeunes dont les contrats sont à durée déterminée n'ont droit qu'à des prestations limitées du fait de leur période d'affiliation réduite. Il est possible de trouver des moyens d'assurer une meilleure protection sociale à ces groupes de jeunes. Une leçon importante à retenir est qu'il faut assurer une étroite synergie entre l'aide sociale et l'aide au revenu et les mesures d'activation tendant à prévenir les effets pervers.

355. L'expérience montre que, pour que les politiques d'emploi des jeunes soient efficaces, il faut un degré élevé de coordination et de cohérence des politiques nationales et internationales – ce qui est à la fois compliqué et nécessaire.

356. S'il est vrai que ces enseignements, ainsi que d'autres enseignements tirés des études réalisées par le BIT ainsi que d'autres études examinées dans le présent rapport, offrent des points de repère importants pour l'élaboration de politiques de l'emploi des jeunes, d'importantes lacunes demeurent en matière de connaissances. Il existe relativement peu d'évaluations rigoureuses de toutes ces politiques et de tous ces programmes, de leur impact à court et long terme, et de leur relation coût-efficacité, y compris dans les pays développés. Cette lacune doit être comblée étant donné que les enseignements tirés d'évaluations peuvent conduire à une plus grande efficacité du programme et à un meilleur ciblage de ressources limitées. Le renforcement constant de la base de connaissances sur les politiques et programmes nationaux et l'évaluation de l'impact de la série de mesures adoptées constituent une priorité absolue.

357. Il existe un écart important entre les aspirations des jeunes de participer aux processus décisionnels socio-économiques et politiques et l'espace qui leur est donné par les systèmes politiques et les institutions du marché du travail, y compris dans le dialogue social. Les médias et les réseaux sociaux sont des instruments importants pour la mobilisation des jeunes, pour aider ces derniers à se faire entendre et pour mener des actions de sensibilisation auprès d'eux. Ils sont aussi susceptibles de favoriser les politiques d'emploi des jeunes.

358. Enfin, une crise de l'emploi des jeunes de cette ampleur – défi commun aux pays de toutes les régions et à différents niveaux de développement – ne peut être affrontée qu'au moyen d'une forte mobilisation, d'une collaboration active et d'importants partenariats au niveau mondial de la part du G20 et de la communauté internationale, y compris des institutions financières internationales, des autres organisations multilatérales et régionales et du système des Nations Unies. C'est à l'OIT qu'incombe la responsabilité première d'obtenir leur appui.

Points suggérés pour la discussion

1. *Politiques économiques et politiques de l'emploi*
 - a) Qu'ont fait les gouvernements et les partenaires sociaux, au niveau national, pour mettre en œuvre la résolution concernant l'emploi des jeunes¹, adoptée en 2005 par la Conférence internationale du Travail relativement aux politiques économiques, sectorielles et de l'emploi ayant un effet sur l'emploi des jeunes, notamment en ce qui concerne le rôle du secteur public et de l'économie sociale? Quelles sont les méthodes d'action qui se sont révélées efficaces?
 - b) Qu'a fait l'OIT dans ce domaine pour venir en aide aux mandants et quels ont été les résultats de son action?
2. *Employabilité – Education, formation et compétences et passage de l'école à la vie active*
 - a) Qu'ont fait les gouvernements et les partenaires sociaux, au niveau national, pour mettre en œuvre la résolution concernant l'emploi des jeunes adoptée en 2005, s'agissant de l'éducation, de la formation, des compétences et de l'employabilité des jeunes ainsi que du passage réussi de l'école à la vie active (en reconnaissant les connaissances acquises antérieurement et les compétences acquises en cours d'emploi)? Quelles sont les méthodes d'action qui se sont révélées efficaces?
 - b) Qu'a fait l'OIT dans ce domaine pour venir en aide aux mandants et quels ont été les résultats de son action?
3. *Politiques du marché du travail*
 - a) Qu'ont fait les gouvernements et les partenaires sociaux pour mettre en œuvre la résolution adoptée en 2005 concernant l'emploi des jeunes sur le plan des politiques actives et passives du marché du travail, et notamment des services d'emploi et de sécurité sociale? Quelles sont les méthodes d'action qui se sont révélées efficaces?
 - b) Qu'a fait l'OIT dans ce domaine pour venir en aide aux mandants et quels ont été les résultats de son action?
4. *Entrepreneuriat et emploi indépendant des jeunes*
 - a) Qu'ont fait les gouvernements et les partenaires sociaux, au niveau national, pour mettre en œuvre la résolution adoptée en 2005 concernant l'emploi des jeunes, dans le domaine de l'entrepreneuriat et de l'emploi indépendant des jeunes? Quelles sont les méthodes d'action qui se sont révélées efficaces?

¹ <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf>

- b) Qu'a fait l'OIT dans ce domaine pour venir en aide aux mandants et quels ont été les résultats de son action?

5. *Des droits pour les jeunes*

- a) Qu'ont fait les gouvernements et les partenaires sociaux, au niveau national, pour mettre en œuvre la résolution adoptée en 2005 concernant l'emploi des jeunes en ce qui concerne: i) les salaires, les conditions de travail et les droits des travailleurs; et ii) les arrangements contractuels? Quelles sont les méthodes d'action qui se sont révélées efficaces?
- b) Qu'a fait l'OIT dans ce domaine pour venir en aide aux mandants et quels ont été les résultats de son action?

6. *La voie à suivre*

Etant donné les faits nouveaux intervenus depuis 2005, dont l'exacerbation de la crise de l'emploi des jeunes et les crises financières et économiques mondiales et compte tenu des discussions portant sur les points 1 à 5, que conviendrait-il de faire pour que la résolution que la Conférence a adoptée en 2005 soit mieux appliquée par: a) les gouvernements; b) les partenaires sociaux; c) le Bureau international du Travail; et, le cas échéant, d) les institutions et les tribunes multilatérales afin de mieux contribuer à la création d'emplois et au travail décent des jeunes?

Annexe I

Appui de l'OIT aux Etats Membres pour l'emploi des jeunes, 2006-2011

Région	Emploi des jeunes dans les stratégies de développement et les politiques d'emploi nationales	Plans d'action nationaux en faveur de l'emploi des jeunes	Programmes d'emploi des jeunes	Sensibilisation, formation ou vulgarisation sur l'emploi des jeunes
Afrique	Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Libéria, Namibie, Ouganda, République démocratique du Congo, Sénégal, Sierra Leone, République-Unie de Tanzanie, Zimbabwe	Cap-Vert, Egypte, Kenya, Lesotho, Malawi, Nigéria, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Togo	Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Kenya, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Tunisie, Zambie	Afrique du Sud, Sierra Leone, Zimbabwe
Asie et Pacifique	Indonésie, Mongolie, Népal, Timor-Leste	Indonésie, Kiribati, Philippines, Sri Lanka, Timor-Leste, Vanuatu, Viet Nam	Chine, Fidji, Iles Salomon, République islamique d'Iran, Népal, Philippines, Timor-Leste, Viet Nam	Brunéi Darussalam, Fidji, Iles Salomon, Indonésie, Népal, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Timor-Leste, Vanuatu
Europe et Asie centrale	Azerbaïdjan, Serbie	Albanie, Serbie, Turquie	Albanie, Bulgarie, Serbie, Turquie	Albanie Azerbaïdjan, Serbie, Turquie
Amérique latine et Caraïbes	Argentine, Etat plurinational de Bolivie, Brésil, Costa Rica, El Salvador, Equateur, Paraguay, Pérou	Honduras, Pérou	Argentine, Brésil, Costa Rica, El Salvador, Equateur, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Pérou	Argentine, Brésil, Costa Rica, République dominicaine, Mexique, Nicaragua, Pérou
Etats arabes	Jordanie	—	Bahreïn, Jordanie, Liban, République arabe syrienne	Jordanie

Source: BIT: Rapports sur l'exécution du programme, 2006-07, 2008-09 et 2010-11.

Annexe II

Portefeuille de coopération technique en cours de l'OIT sur l'emploi des jeunes

Région	Pays	Donateur	Budget
Afrique	Algérie, Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Comores, Egypte, Guinée, Kenya, Libéria, Malawi, Mali, Mozambique, Ouganda, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, République-Unie de Tanzanie, Tunisie, Zambie, Zimbabwe	Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Italie, Japon, Luxembourg, Suède, Fonds pour la réalisation des OMD, Fonds du Programme «Unis dans l'action», Compte supplémentaire du budget ordinaire (CSBO), Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix, PNUD, FNUAP, ONUDI	48 617 330
Etats arabes	République arabe syrienne et territoire palestinien occupé	PNUD	310 000
Asie et Pacifique	Chine, Indonésie, Kiribati, Népal, Philippines, Sri Lanka, Timor-Leste, Viet Nam, Yémen	Australie, Fonds de l'Espagne pour la réalisation des OMD, Pays-Bas, Fonds du Programme «Unis dans l'action», PNUD, UNICEF	37 931 480
Europe et Asie centrale	Albanie, Serbie, Turquie	Fonds de l'Espagne pour la réalisation des OMD	4 190 000
Amérique latine et Caraïbes	Brésil, Costa Rica, Equateur, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Pérou	Fonds de l'Espagne pour la réalisation des OMD	12 841 652
Interrégional	Multipays	Fonds de l'Espagne pour la réalisation des OMD, La Fondation MasterCard, Suède et Suisse	19 145 623
Total			123 036 094

Source: BIT, Base de données sur la coopération technique, Programme sur l'emploi des jeunes, novembre 2011.