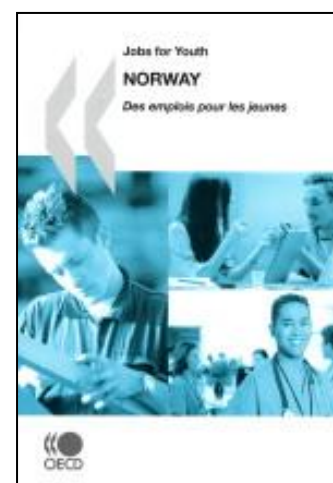


## *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes* **Norway**

*Summary in French*



## *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes* **Norvège**

*Résumé en français*

À bien des égards, le marché du travail des jeunes en Norvège affiche de très bonnes performances. Les jeunes qui entrent sur le marché du travail en Norvège font face à un risque de chômage faible et peuvent espérer des revenus élevés par rapport à ceux d'autres pays. Le chômage des 16-24 ans était en 2007 de 7.3 %, soit 6 points de pourcentage au-dessous de la moyenne OCDE. L'incidence du chômage de longue durée est extrêmement faible chez ces jeunes : 2.5 % du chômage total, contre une moyenne OCDE de 19.6 %. Leur salaire, relativement à celui des adultes, est parmi les plus élevés de l'OCDE. Ainsi les jeunes travailleurs norvégiens peu diplômés et sans expérience gagnent plus de 60 % du salaire moyen. C'est 20 points de pourcentage de plus que la moyenne OCDE.

Malgré ces bonnes performances, il subsiste des inquiétudes légitimes concernant le processus de transition de l'école à l'emploi. Six ans après avoir quitté l'école, le nombre de jeunes percevant des allocations liées à la maladie ou au handicap est presque deux fois plus élevé que le nombre des jeunes comptabilisés comme chômeurs ou participants à des programmes actifs du marché du travail.

Le gouvernement norvégien est particulièrement soucieux du niveau de préparation des jeunes quittant le système éducatif. Relever le niveau moyen d'instruction et réduire l'incidence du décrochage scolaire figurent parmi ses priorités. Le gouvernement est également conscient de la nécessité de développer une organisation du marché du travail et de l'aide sociale qui accroisse les opportunités d'emploi pour les jeunes et les motive davantage à participer à la vie active.

Si beaucoup de mesures judicieuses ont été mises en place récemment pour améliorer la transition de l'école à l'emploi, il subsiste plusieurs obstacles à l'emploi des jeunes. Côté offre, il apparaît que certains jeunes n'ont pas acquis les compétences de base nécessaires pour s'engager avec succès sur le marché du travail. Les incitations à participer à la vie active paraissent insuffisantes pour certains. Les jeunes qui quittent le système éducatif ne peuvent pas prétendre aux allocations de chômage. Mais d'autres branches du système de protection sociale, notamment celles qui distribuent des prestations pour raison de (mauvaise) santé, sont accessibles et peuvent mener à une dépendance à l'égard des transferts sociaux. À l'autre extrémité du spectre des qualifications, les étudiants de l'enseignement tertiaire n'ont probablement pas suffisamment d'incitations à terminer leurs études rapidement.

Du côté de la demande, des salaires élevés en début de carrière fixés dans le cadre de conventions collectives, ainsi qu'une législation relativement stricte en matière de protection de l'emploi, peuvent restreindre les opportunités d'emploi pour les jeunes en décrochage scolaire, les immigrants issus d'un pays non occidental ou les jeunes femmes ayant des enfants à charge.

### **Un contact précoce avec le marché du travail grâce aux emplois étudiants, mais des diplômes obtenus tardivement**

Les jeunes norvégiens ont souvent leur premier contact avec l'emploi alors qu'ils sont encore dans le système éducatif. C'est essentiellement à partir de 16 ans qu'ils décrochent leur premier job étudiant (le plus souvent à temps partiel). La part des étudiants de 18 à 20 ans exerçant de tels emplois était d'environ 50 % en 2006, moins que dans les pays où ce pourcentage est le plus élevé, mais nettement plus de la moyenne OCDE.

En Norvège, près de 20 % des 24-29 ans sont toujours étudiants, sans que cela conduise à une part plus importante des jeunes adultes titulaires d'un diplôme tertiaire. De nombreux pays (Belgique, France ou Irlande) font aussi bien que la Norvège en termes de part de diplômés du tertiaire, mais avec une proportion beaucoup plus faible d'étudiants « âgés ».

### **Les jeunes qui entrent sur le marché du travail connaissent un faible risque de chômage et peuvent prétendre à des rémunérations relativement élevées**

Les statistiques comparatives montrent que la Norvège obtient de très bonnes performances pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail. Comme indiqué ci-dessus, en 2007, le taux de chômage des jeunes (7.3 %) était nettement au-dessous de la moyenne OCDE (13.3 %). La situation s'est également améliorée depuis 1997, où le taux de chômage des jeunes norvégiens était de 10.6 % comparativement à la moyenne OCDE de 15.6 %. Cette bonne performance en termes de chômage est en partie due à la vigueur de la croissance économique du pays, supérieure à 4 % en rythme annuel depuis 2005.

Enfin, le salaire relatif des jeunes de 15 à 24 ans (tous niveaux d'instruction confondus) est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. En 2006, il s'établissait à 70 % de celui des adultes de 35 à 44 ans.

## Les jeunes immigrants constituent toutefois une exception

Les jeunes immigrants constituent cependant une exception marquante parmi cet ensemble de bonnes performances du marché du travail. Le taux de chômage des jeunes (de 20 à 29 ans) nés hors de Norvège et de l'UE-25 est 3.2 fois plus élevé que celui des autres groupes, soit un ratio plus élevé que dans les autres pays d'Europe<sup>1</sup>.

## Jeunes sans emploi : chômeurs ou inactifs ?

Une évaluation globale du marché du travail des jeunes ne saurait se limiter à celle de leur taux d'emploi ou de chômage.

Les données internationales disponibles confirment que le jeune norvégien type fait face à un risque relativement faible de se retrouver sans emploi après avoir quitté l'école. En 2006, le taux de non-emploi des jeunes hommes norvégiens âgés de 20-29 ans était faible (10.3 %) et inférieur à la moyenne des jeunes hommes européens (15.4 %). Quant aux jeunes norvégiennes, elles ne sont que 17.7 % à ne pas avoir d'emploi, contre 27.7 % des jeunes femmes européennes.

Cela étant, les statistiques issues des enquêtes emploi montrent qu'en Norvège être jeune et sans emploi est généralement synonyme d'« inactivité ». C'est le cas de plus de 52 % des jeunes hommes sans emploi, alors que cette proportion n'est en moyenne que de 39 % en Europe. Les jeunes femmes qui ne travaillent pas après avoir quitté l'école subissent le même sort : en Norvège, plus de 71 % d'entre elles sont inactives, alors qu'elles ne sont que 65 % en Europe.

Le fait que la part des inactifs soit élevée par rapport à celle des chômeurs n'est pas forcément un problème, si les inactifs sont peu nombreux et si leur statut reflète un choix strictement volontaire. Cependant, comme indiqué ci-dessus, le nombre de jeunes inactifs en Norvège n'est pas négligeable et le présent rapport met en évidence qu'ils sont astreints à trop peu de mesures incitatives pour chercher un emploi rémunéré.

## L'enseignement général prédomine jusqu'à 16 ans

Le système éducatif norvégien dispense un enseignement presque exclusivement général jusqu'à l'âge de fin de scolarité obligatoire, soit 16 ans. Comme l'ont récemment confirmé les résultats de l'enquête PISA<sup>2</sup> 2006, la performance de l'enseignement obligatoire est décevante au regard des comparaisons internationales. Les scores obtenus dans les matières de base telles les mathématiques, les sciences et la compréhension de l'écrit sont inférieurs à la moyenne OCDE, malgré un PIB par habitant très élevé et un effort budgétaire en faveur de l'éducation supérieur à la moyenne (6.2 % du PIB en 2004 contre 5.0 % pour l'OCDE).

L'enseignement technique et professionnel (ETP) commence à partir de 16 ans. Environ 46 à 48 % des jeunes optent à cet âge pour l'ETP avec pour objectif une insertion rapide sur le marché du travail. En Norvège, l'ETP est organisé de manière *séquentielle* selon

1. C'est le ratio obtenu à partir des données de l'Enquête communautaire sur les forces de travail (ECFT) d'Eurostat. Une valeur de 3.2 est également obtenue avec les données administratives fournies par *Statistics Norway* sur les jeunes issus ou non de l'immigration (c'est-à-dire ayant ou non des parents ou grands-parents nés en Norvège).
2. Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves.

un modèle 2+2. Les élèves suivent d'abord un enseignement à dominante théorique à plein temps pendant deux ans, après quoi certains entrent en apprentissage en entreprise (à plein temps) et y restent pendant encore deux ans.

Concernant l'accès au diplôme d'enseignement tertiaire, la Norvège est l'un des pays les plus performants de l'OCDE et la tendance est favorable d'une génération à l'autre<sup>3</sup>. Cet indicateur contraste avec les résultats relativement décevants qui ressortent de l'étude PISA concernant les jeunes de 15 ans. Ce contraste suggère une propension à retarder l'investissement dans le capital humain. L'efficacité économique d'un tel choix pose question car il est maintenant bien établi que le coût d'acquisition des compétences et du capital humain augmente avec l'âge de l'apprenant.

Au-delà de 16 ans, le fait que beaucoup de jeunes norvégiens quittent précocement le système éducatif apparaît préoccupant aux yeux de nombre de décideurs. Il n'est pas évident d'évaluer l'ampleur du problème du décrochage scolaire, ni de bien en comprendre les ressorts<sup>4</sup>. Ce qui est moins contestable est que le phénomène culmine vers l'âge de 17-18 ans. Mais il s'agit là, dans une certaine mesure, d'un phénomène transitoire, puisqu'au-delà de 20 ans, le taux de décrochage diminue, probablement parce que certains jeunes qui quittent le système scolaire parviennent à terminer un deuxième cycle du secondaire plus tard, soit en revenant dans l'enseignement, soit en profitant des programmes de la deuxième chance pour adultes disponibles en Norvège.

Un groupe mérite une attention toute particulière : celui des enfants d'immigrants d'origine non européenne ou non occidentale. La probabilité qu'ils décrochent<sup>5</sup> (17 % en 2006) est certes plus faible que la moyenne européenne (24.3 %). Mais elle est plus de trois fois plus élevée que pour les élèves originaires de Norvège.

## Des réformes de l'éducation qui vont dans le bon sens

La Norvège possède un enseignement préscolaire (maternelles et jardins d'enfants) très développé et largement fréquenté. En 2007, le gouvernement a augmenté le budget destiné à cet enseignement d'environ 3.2 milliards NOK (soit 409 731 114 EUR). Cet effort va dans le bon sens. Une littérature abondante atteste de l'effet positif, à long terme, de la fréquentation de ce type d'enseignement, en particulier pour les enfants issus de milieux défavorisés.

La déception suscitée par les résultats issus de l'enquête PISA 2003 a convaincu les autorités norvégiennes de la nécessité de renforcer le programme enseigné dans les écoles primaires et secondaires. La réforme dite *Kunnskapsløftet*, ou réforme de promotion des connaissances, introduite en 2006, vise à renforcer le degré de maîtrise des compétences de base. Les principaux ingrédients de cette réforme sont : *i*) des programmes nationaux standardisés pour les matières de base ; *ii*) un recours accru aux examens externes ; et *iii*) davantage d'autonomie pour les établissements. Plus globalement, le but de cette réforme est de parvenir à un système davantage centré sur la production de résultats. Au vu des résultats de l'enquête PISA 2006 précédemment

---

3. Toutefois, les chiffres de 2007 suggèrent que le taux de scolarisation des jeunes hommes a peut-être atteint un palier.

4. Par exemple, l'adoption récente par la Norvège d'une nouvelle classification nationale des niveaux d'instruction, plus stricte, se traduit par un taux de décrochage plus élevé dans les comparaisons internationales.

5. Probabilité basée sur « l'ancienne » classification nationale qui implique que les jeunes qui n'ont effectué qu'une ou deux années de scolarité dans le deuxième cycle du secondaire sont considérés comme non-décrocheurs.

décrits, on peut penser que cette réforme arrive un peu tard et mériterait peut-être d'être renforcée.

Avec le plan stratégique 2007 « Éducation : l'égalité en pratique », l'accent est aussi clairement placé sur la maîtrise du norvégien chez les immigrants d'origine non occidentale et leurs enfants. Parmi les mesures adoptées, citons : *i*) la stimulation linguistique dans l'enseignement préscolaire ; *ii*) les tests de dépistage des insuffisances linguistiques dans les centres de santé pour la petite enfance ; *iii*) un financement accru pour les établissements primaires et secondaires à forte concentration d'élèves issus de l'immigration ; *iv*) l'augmentation du nombre de places d'apprentissage pour les immigrants ; *v*) un accès plus large à l'enseignement tertiaire ; et *vi*) des mesures pour promouvoir la maîtrise du norvégien parmi les adultes, en collaboration avec les municipalités qui distribuent l'aide sociale.

Depuis 1994, les autorités norvégiennes ont également entrepris de renforcer l'ETP au-delà de 16 ans. Ce type d'enseignement facilite probablement l'insertion sur le marché du travail. L'ETP peut aussi se révéler mieux adapté aux individus les moins réceptifs à la pensée abstraite.

Les décideurs devront toutefois veiller à éviter deux écueils. Le premier est lié à la durée des programmes d'enseignement technique et professionnel (ETP), soit quatre ans en Norvège. Peut-être est-ce trop long pour certains jeunes de 16 ans. Cette durée relativement longue risque *de facto* d'accroître le décrochage. Il serait sans doute préférable de structurer l'ETP sous forme de *continuum* de niveaux, selon le principe des crédits et certificats d'apprentissage cumulables, permettant d'informer les employeurs potentiels sur les acquis intermédiaires. Les autorités norvégiennes sont en train de tester le modèle de la lettre de compétence (*letter of competence*) qui va dans ce sens : au bout d'un an d'ETP, les élèves peuvent obtenir un certificat leur permettant, en principe, d'attester de leur niveau sur le marché du travail.

Le deuxième problème tient à la structure 2+2 de l'ETP en Norvège. À la différence des systèmes allemand, néerlandais ou suisse, les élèves de l'ETP en Norvège passent deux ans dans un établissement scolaire à plein temps avant d'avoir la possibilité de devenir apprentis. Cela constitue probablement une difficulté pour les élèves qui ne sont pas réceptifs aux méthodes scolaires traditionnelles, et comporte le risque d'accentuer le décrochage scolaire.

La réforme de l'orientation professionnelle au sein des établissements secondaires est également à l'ordre du jour. La Norvège entend faire un effort particulier sur le développement de l'orientation au sein des collèges et des lycées. Il y a toutefois plusieurs difficultés à surmonter pour réussir. Les conseils dispensés doivent être pertinents, c'est-à-dire qu'ils doivent s'appuyer sur une connaissance claire et actualisée des besoins actuels et futurs du marché du travail. La décision de séparer l'orientation à caractère social et psychologique de l'orientation pédagogique et professionnelle, suite à un rapport de l'OCDE publié en 2002, constitue probablement un premier pas dans la bonne direction.

Il faut aussi noter que, depuis 1994, chaque comté est doté d'un service de suivi, qui est tenu de contacter tous les jeunes qui ne suivent pas, ou plus, un enseignement tertiaire. Cette obligation a été renforcée en 2007 par un accord entre le ministère du Travail et de l'Insertion sociale et les municipalités. Ce système de suivi joue un rôle de filet de sécurité pour les décrocheurs et les autres jeunes de 16 à 19 ans qui ne sont ni en

emploi, ni aux études, ni en formation (les NEET : *Neither in Employment nor in Education or Training*).

### **Mais il faut faire davantage d'efforts pour que tous les jeunes quittent l'école munis de qualifications reconnues afin de démarrer leur vie professionnelle**

- *Lever les derniers obstacles à la participation à l'enseignement préscolaire.* La fréquentation de cet enseignement entraîne la perte d'une somme forfaitaire (*Kontantstøtte*). Cette somme est versée aux familles qui décident de prendre en charge leurs enfants à la maison. La perspective de la perte de cette allocation pourrait dissuader les familles à faibles revenus d'inscrire leurs enfants dans l'enseignement préscolaire. Il est établi que les familles d'origine non occidentale perçoivent plus souvent cette allocation que les autres familles. Or, il s'agit d'un groupe pour lequel l'exposition précoce des enfants à l'éducation et à la langue norvégienne compte particulièrement. Il conviendrait d'évaluer avec attention les effets potentiellement négatifs de cette allocation sur la participation à l'enseignement préscolaire. Si de tels effets venaient à être établis, les autorités devraient envisager de supprimer cette allocation au-delà d'un âge compris entre 12 et 18 mois (c'est-à-dire, au-delà de la période de la vie où le lien mère-enfant est considéré comme très favorable au développement de l'enfant).
- *Dans l'enseignement primaire et secondaire, accentuer la Réforme de promotion des connaissances (Knowledge Promotion Reform) et veiller à ce que les différents établissements jouissent d'une large autonomie locale pour le recrutement et la promotion des enseignants.* Des mesures de résultats selon des standards externes tels que ceux établis dans la Réforme de promotion des connaissances contribuent à lutter contre la tendance qu'ont les enseignants à diminuer leurs exigences et leurs attentes lorsqu'ils sont confrontés à des élèves réputés faibles. Dans le même temps, ceux qui s'occupent du fonctionnement des établissements municipaux et cantonaux (c'est-à-dire les chefs d'établissements) doivent bénéficier d'une autonomie suffisante dans le recrutement et la promotion de leurs enseignants. Un système fondé sur la mesure externe des résultats ne fonctionne que si les agents au niveau local ont l'autonomie nécessaire pour sélectionner et récompenser<sup>6</sup> ces acteurs cruciaux de tout processus d'enseignement que sont les éducateurs ou les enseignants.
- *Pour lutter contre le décrochage à partir de 16 ans, assouplir les modalités de l'offre d'ETP au début du deuxième cycle secondaire.* En Norvège, l'individu exprime ses préférences. Mais c'est un planificateur (au niveau du comté) qui assure *in fine* l'adéquation entre l'offre et la demande. Un certain nombre de témoignages font état d'une inadaptation persistante : environ 10 % des jeunes n'obtiennent pas le domaine d'ETP ou l'établissement qu'ils avaient placé en tête de leurs préférences. On peut également s'interroger sur la capacité ou la volonté de certains comtés – en particulier dans les zones éloignées et faiblement peuplées – à offrir l'ensemble des spécialités. Il serait peut-être

---

6. Cela n'implique pas nécessairement la généralisation de la rémunération individualisée au résultat, particulièrement difficile à mettre en œuvre, on le sait, dans le secteur de l'éducation. Il importe surtout de veiller à ce que les responsables d'établissement, à qui on demande des résultats, aient la faculté de décider quels enseignants progressent sur une échelle de salaires définie de manière externe.

utile de créer un quasi-marché, de manière à permettre l'entrée d'opérateurs d'ETP privés et, ce faisant, limiter certains de ces problèmes.

### Examiner attentivement les obstacles à l'emploi des jeunes liés à la demande

Il n'existe pas en Norvège de salaire minimum légal (ni de salaire minimum pour les jeunes). Les conventions collectives ne font pas de distinction pour les salariés de plus de 18 ans. Par conséquent, beaucoup de jeunes travailleurs sont rémunérés au même salaire que les adultes, selon le barème négocié dans le cadre des conventions collectives : les *tariffs*.

Les jeunes travailleurs sans expérience et faiblement qualifiés gagnent, en Norvège, plus de 60 % du salaire d'un adulte<sup>7</sup>. C'est 20 points de pourcentage au-dessus de la moyenne OCDE. La structure des salaires est en effet particulièrement « compressée » en Norvège. La législation sur la protection de l'emploi y est également l'une des plus strictes des pays de l'OCDE, notamment pour les travailleurs sous contrat à durée déterminée qui, depuis 1995, bénéficient d'un « droit préférentiel » sur les postes à pourvoir dans leur entreprise. Ces deux facteurs combinés pourraient aboutir à réduire le nombre d'emplois offerts aux personnes sans expérience et peu qualifiées.

Pour limiter les obstacles qui se dressent du côté de la demande, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- *Réduire le coût de l'emploi des jeunes peu qualifiés jusqu'à l'âge de 23 ans.* Une option consisterait à instaurer un salaire minimum pour les jeunes – ou, pour employer une terminologie plus appropriée au contexte norvégien, un *sous-tariff* – comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE. En pratique, cela pourrait être réalisé en étendant à tout jeune ayant décroché de l'école le barème salarial<sup>8</sup> actuellement appliqué aux apprentis : pour les jeunes de 16 ans, 30 % du *tariff* s'appliquant à un travailleur débutant<sup>9</sup>, allant *crescendo* jusqu'à 70 % ou 80 % du *tariff* pour les jeunes de 22 ans. Les jeunes sans qualification ne pourraient prétendre au plein *tariff* qu'à partir de 23 ans. Cela permettrait aussi d'accroître la différenciation des revenus selon le niveau d'instruction et de renforcer les incitations à l'investissement dans le capital humain.
- *La même réduction du coût de l'emploi des jeunes pourrait être obtenue au moyen de subventions salariales ciblées.* S'il s'avère impossible dans le contexte norvégien d'introduire un *sous-tariff* pour les jeunes peu qualifiés, un résultat identique pourrait être atteint au moyen d'une subvention à l'embauche ciblée. Il existe en Norvège des précédents d'une telle politique. Cette option aurait évidemment un coût pour le contribuable, mais elle aurait l'avantage de ne pas toucher aux prérogatives des partenaires sociaux en matière de fixation des salaires. Toutefois, un inconvénient majeur est que cette politique n'aurait pas d'effet sur la motivation à investir dans le capital

---

7. Âgé de 35 à 44 ans.

8. Mais non le régime de subventions, qui a pour raison d'être de couvrir les coûts d'opportunité et les coûts directs de l'effort de formation pour l'employeur.

9. 300 000 NOK (38 412 EUR) par an en 2007.

humain : les travailleurs avec un faible niveau d'instruction continueraient à bénéficier du même niveau de salaire d'entrée, relativement élevé.

- *Parallèlement, subordonner l'octroi des prestations sociales après 16 ans à l'obtention d'un diplôme secondaire supérieur (ou à la mise en œuvre d'un projet pour y parvenir).* Les Pays-Bas ont mis en œuvre une réforme de ce type, sous l'appellation *Leerwerkplicht* (obligation d'apprendre ou de travailler) : les jeunes de 18 à 27 ans non titulaires d'un diplôme de fin du secondaire sont tenus de reprendre leurs études (ou de travailler). Faute de remplir cette obligation, ils peuvent être mis à l'amende ou perdre tout, ou partie, de leurs droits aux prestations sociales. Cette mesure est souhaitable si l'on réduit les salaires d'entrée des jeunes peu qualifiés, tout simplement pour éviter de créer ou de renforcer le risque de dépendance vis-à-vis des transferts sociaux.
- *Évaluer attentivement l'effet sur la demande de jeunes travailleurs peu qualifiés du « droit préférentiel » à l'emploi que le code du travail (Working Environment Act) accorde aux bénéficiaires de contrats à temps partiel ou à durée déterminée.* En Norvège, les salariés employés à temps partiel ou sous contrat à durée déterminée ont un accès prioritaire aux postes à pourvoir dans l'entreprise. L'intention est d'améliorer les chances d'accès à l'emploi permanent ou à plein temps. Mais cette disposition peut aussi aboutir à dissuader certains employeurs, peu enclins à prendre des risques, à recruter des jeunes ayant des profils problématiques, et, partant, limiter leurs chances d'accumuler une expérience professionnelle. La disposition peut aussi éroder le rôle de l'emploi à temps partiel ou à durée déterminée comme tremplin vers l'emploi stable. Pour ces raisons, il est important d'évaluer avec la plus grande rigueur les effets de cette disposition du code du travail sur le recrutement et la rétention des jeunes travailleurs, et se préparer à la modifier si l'évaluation se révèle négative.

### **Les politiques en matière de chômage mais aussi d'aide sociale doivent promouvoir l'employabilité des jeunes, et non la dépendance vis-à-vis des transferts sociaux**

À la différence de certains autres pays de l'OCDE (Belgique, Espagne ou France), où les premières années après la sortie de l'école sont jalonnées de nombreux épisodes de chômage, en Norvège, il n'est pas rare de voir des jeunes se diriger vers l'aide sociale, ou percevoir des allocations liées à la maladie de longue durée ou au handicap.

L'accès aux prestations d'assurance chômage est restrictif en Norvège (contributions antérieures, obligations réciproques contraignantes, prestations limitées dans la durée, etc.). Mais ces conditions d'éligibilité relativement strictes risquent de provoquer des effets de *déplacement*. En restreignant l'accès aux allocations de chômage, les autorités ont probablement contribué à écarter certains jeunes de la vie active et à les rejeter dans l'inactivité. En Norvège, tant pour les jeunes hommes que pour les jeunes femmes, être sans emploi signifie plus souvent être « inactif » que chômeur. Bien que la majorité des jeunes inactifs ne perçoive aucune allocation, un bon nombre d'entre eux vivent d'allocations liées à la maladie ou au handicap. Six ans après avoir quitté l'école, les bénéficiaires de ces allocations (4.4 % d'une cohorte) sont presque deux fois plus

nombreux que ceux qui sont au chômage ou qui participent à des programmes actifs du marché du travail.

Au sein du système norvégien d'aide sociale, le taux de remplacement est assez élevé pour les petits salaires, ce qui peut poser un problème d'antisélection, sauf si le degré d'activation des allocations est très poussé. Le taux de remplacement *via* l'allocation liée à la maladie est de 100 %. Les allocations liées au handicap (et, semble-t-il, celles destinées aux personnes en réadaptation) sont aussi élevées que les allocations de chômage, tout en étant probablement plus faciles à obtenir. Certains dispositifs du système d'aide sociale (allocations liées au handicap, à la maladie ou à la réadaptation) comportent donc le risque d'être utilisées comme substituts de l'allocation chômage.

Bien que le nombre de jeunes travailleurs qui s'absentent pour cause de maladie (couverts par un certificat médical) ait récemment légèrement diminué, on observe une nette augmentation du nombre de jeunes qui bénéficient d'allocations liées au handicap ou à la réadaptation. Cela semble paradoxal étant donné la forte corrélation qui existe habituellement entre le fait d'être jeune et d'être en bonne santé.

Les données longitudinales révèlent que la fréquence des allocations pour raison de santé (allocations liées à la maladie, au handicap et à la réadaptation) est modérée chez les jeunes durant l'année qui suit immédiatement leur sortie de l'école. Mais elle tend à augmenter fortement ensuite. Les quatre ou cinq premières années sont cruciales afin d'éviter que certains jeunes ne deviennent des bénéficiaires d'allocations de longue durée, car les jeunes qui perçoivent des allocations pour raison de santé ont une faible chance de retour à l'emploi. Plus de 88 % de ceux qui perçoivent des prestations liées au handicap un an après avoir quitté l'école les perçoivent toujours cinq ans plus tard.

Certes le système norvégien d'allocations pour raison de santé contient de nombreuses dispositions *a priori* judicieuses, synonymes d'activation et ayant pour but de maximiser les chances de retour au travail. Mais force est de constater qu'en pratique, elles ne fonctionnent pas correctement.

Le principal défi pour la Norvège est d'éviter l'effet de déplacement du chômage (où les jeunes sont toujours « reliés » au marché du travail) vers l'aide sociale ou médicale (où la distance avec le marché du travail est *de facto* beaucoup plus importante). La priorité doit être d'empêcher le plus grand nombre possible de jeunes de percevoir des allocations liées à la maladie ou au handicap s'il n'existe pas pour cela de raison justifiée. Et lorsque ces allocations sont accordées, il convient de cibler les bénéficiaires au moyen de mesures de réadaptation adéquates pour les aider à retrouver un emploi.

L'important en Norvège est de développer une approche globale incluant *toutes les formes* de prestations (allocations de chômage, pour raison de santé, et allocations sociales). Il n'est pas très judicieux d'avoir une politique d'accès restrictif à l'assurance chômage, avec un programme d'activation intensif pour ceux qui en bénéficient, si cela a pour effet pervers d'écarter davantage de personnes du marché du travail, les poussant vers l'inactivité. Un élément très encourageant est que la Norvège a décidé en 2006 de fusionner progressivement le Service public pour l'emploi avec le Service d'assurance nationale, pour former en 2009 des services à guichet unique au niveau local : les agences pour l'emploi et l'aide sociale (NAV). L'un des principaux objectifs de cette réforme est de convaincre les professionnels de l'emploi et de l'aide sociale – qui partageront à l'avenir les mêmes locaux – de privilégier l'employabilité plutôt que le droit à bénéficier de l'aide financière lorsqu'ils étudient les dossiers de leurs clients.

Mais le succès de la réforme NAV est loin d'être acquis, étant donné les problèmes de gouvernance qui existent entre les ministères d'une part, et les municipalités ou les comtés de l'autre, lesquels bénéficient d'une large autonomie. Il existe en Norvège une forte tradition d'autonomie locale en matière de services sociaux. Toutes les réformes récemment introduites ont ceci de commun qu'elles préservent le pouvoir constitutionnel (et, dans une certaine mesure, le monopole) des autorités locales dans les domaines sociaux et éducatifs. Il ne fait aucun doute, toutefois, que la réforme NAV constitue un pas important dans la bonne direction, et qu'elle permettra globalement de rapprocher les allocataires de l'aide sociale du marché du travail.

Le principal sujet de préoccupation, dans le contexte de cette étude, demeure la manière dont les jeunes seront traités. Il est certes souhaitable que toutes les classes d'âge bénéficient de politiques d'activation dans le nouveau système NAV. Mais la priorité devrait être accordée aux jeunes. Car les jeunes qui deviennent des allocataires de longue durée, courent le risque de se trouver en difficulté pendant de nombreuses années, voire des décennies. Il semble donc raisonnable, tant du point de vue économique que social, de réduire au maximum la taille de ce groupe de jeunes allocataires de longue durée. Il s'agit là d'un investissement à part entière, car comme le dit le proverbe, « mieux vaut prévenir que guérir ».

On envisagera donc les mesures suivantes :

- *Améliorer l'identification des individus à risque âgés de moins de trente ans. Parmi les clients des NAV, ce groupe devra être ciblé en priorité et bénéficier de politiques d'activation.* La réforme NAV représente le passage d'un système multi-compartiments (chômage, maladie, handicap, etc.) à un système à guichet unique dans lequel des allocataires de divers types ayant des besoins divers et présentant des caractéristiques différentes sont pris en charge par les mêmes équipes de travailleurs qui gèrent un système d'allocations unifié. Ces travailleurs doivent recevoir des orientations claires quant aux personnes à considérer en priorité. Confrontés à une population plus hétérogène que par le passé, ils doivent aussi disposer d'outils de profilage efficaces qui permettent d'identifier aussi rapidement que possible les personnes qui présentent un risque de dépendance à long terme. Les autorités norvégiennes élaborent actuellement une procédure permettant d'évaluer rapidement l'aptitude au travail des individus. La Norvège pourrait s'inspirer de l'exemple danois, où l'instauration d'un système de profilage a coïncidé avec la réforme de 2002 qui unifiait les règles s'appliquant aux bénéficiaires de l'assurance chômage et de l'aide sociale. Les outils de profilage utilisés au Danemark sont notamment : *i*) le « *job barometer* », représentation graphique des prévisions d'employabilité établies par un modèle statistique ; et *ii*) un historique de la personne avec des données sur ses antécédents en matière de recours à l'aide sociale.
- *Investir plus de temps et de ressources financières dans la définition des nouvelles procédures et obligations réciproques qui régiront le travail au jour le jour des personnels des NAV*, en particulier s'agissant des clients très jeunes qui cumulent les handicaps face à l'emploi. Les règles décrites dans la nouvelle Garantie de suivi (*Follow-up Guarantee*) destinée aux jeunes de 20-24 ans représentent une première étape utile. L'efficacité du dispositif pourrait toutefois être améliorée en adoptant une approche plus rigoureuse en matière d'obligations réciproques, à l'image de ce qui se fait pour les bénéficiaires

d'allocations chômage. Les règles qui régissent la Garantie de suivi stipulent que les employés de NAV doivent aider les jeunes à se motiver et à trouver du travail. Mais elles ne généralisent pas l'idée de sanctions proportionnées en cas d'absences répétées ou de refus de participer.

- *Compenser la forte autonomie des municipalités par des mécanismes d'évaluation fondés sur les résultats* afin d'éviter une trop grande hétérogénéité au niveau local dans la mise en œuvre des objectifs nationaux. En pratique, cela signifie par exemple le recours à l'étalonnage, à l'évaluation par les pairs ainsi qu'à d'autres formes d'incitation « douce ». On pourrait appliquer un système de financement à points, avec des coefficients plus élevés pour les agences NAV qui diminuent le nombre de jeunes émargeant à l'aide sociale. Certaines modalités du système permettraient de limiter les risques d'incitation à l'écramage de la part des agences NAV. L'Australie fournit un exemple intéressant à cet égard avec son système *Star Ratings*. Il s'agit d'un mécanisme d'évaluation par les résultats qui classe les opérateurs selon leur taux de placement, lequel est ajusté pour tenir compte du profil socio-économique des clients ainsi que de l'état du marché du travail de leur lieu de résidence.
- *Diversifier les fournisseurs de services de formation et de placement*. Les agents de NAV ont actuellement la possibilité de recourir à des prestataires privés pour fournir les services liés à la santé et à la réadaptation. Développer davantage ces mécanismes pourrait s'avérer utile. Un recours accru à des fournisseurs privés dans le domaine de la formation et du placement des chômeurs élargirait la palette des solutions offertes, notamment au profit de groupes dont la spécificité des problèmes requiert du « sur-mesure ». Cette politique pourrait aussi avoir un effet positif sur les coûts unitaires. Dans les années 90, l'Australie a externalisé un grand nombre de services liés à l'emploi vers des entreprises privées ou vers des associations. Une baisse significative du coût unitaire des services s'en est suivie, sans diminution apparente de leur qualité.
- *Développer une solution « résidentielle » dans l'arsenal des mesures visant les jeunes très défavorisés*. Les programmes d'activation classiques ont peu de chances de donner des résultats auprès des jeunes les plus défavorisés, cumulant des handicaps par rapport à l'emploi (faible niveau d'instruction, appartenance à une minorité ethnique, toxicomanie, etc.). Pour ce groupe, des solutions plus radicales sont à considérer. Une possibilité consisterait à développer – éventuellement dans le cadre du Nouveau programme de qualifications (*New Qualification Programme*) – un réseau d'établissements offrant un environnement de type pensionnat, et fournissant à la fois *i*) du mentorat, *ii*) une expérience professionnelle et *iii*) une remise à niveau scolaire. On peut citer comme exemple d'initiative de ce type le programme *US Job Corps*, qui existe depuis de nombreuses années. Dans les pays nordiques, la tradition des *Folk High Schools* peut aussi s'avérer une référence utile.

D'autres réformes de l'aide sociale sont probablement nécessaires, mais elles ne s'adressent pas spécifiquement aux jeunes et ont été largement examinées dans l'étude

de 2006 de l'OCDE sur le handicap<sup>10</sup>. À en juger par la forte occurrence des problèmes de santé chez les bénéficiaires de l'aide sociale, y compris chez les très jeunes, toute tentative sérieuse de réformer la situation actuelle nécessitera de réexaminer le rôle de contrôleurs (*gatekeeper*) exercé par les médecins généralistes afin de diminuer le nombre des personnes qui entrent dans les dispositifs couvrant la maladie de longue durée et le handicap. Et si l'on suppose que les incitations financières jouent un rôle, il devient souhaitable d'instaurer une hiérarchie claire dans le système norvégien d'allocations : les prestations liées à la santé, couvrant la longue maladie et les risques mineurs de handicap sont trop généreuses et devraient être ramenées à un niveau intermédiaire entre les allocations de chômage et les allocations sociales.

© OCDE 2008

La reproduction de ce résumé est autorisée à condition que la mention OCDE et le titre original de la publication soient mentionnés.

**Les résumés multilingues sont des extraits traduits de publications de l'OCDE parues à l'origine en anglais et en français.**

**Ils sont disponibles gratuitement sur la librairie en ligne de l'OCDE**

[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

Pour plus d'information, contactez le service des Droits et traductions de l'OCDE, Direction des Affaires publiques et de la communication à l'adresse [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax au +33 (0)1 45 24 13 91

Service des Droits et traduction de l'OCDE

2, rue André-Pascal

75116 Paris

France

Consultez notre site Internet [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)



10. OCDE (2006b), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles : Norvège, Pologne, Suisse*, vol. 1, Paris.