

*Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes*  
**The Netherlands**

*Summary in French*

---

*Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes*  
**Pays-Bas**

*Résumé en français*

**Les Pays-Bas bénéficient d'un marché du travail des jeunes dynamique mais un groupe important est marginalisé**

La performance des jeunes Néerlandais sur le marché du travail est l'une des meilleures de la zone OCDE. Le taux d'emploi des jeunes a atteint 64 % en 2006, pourcentage nettement supérieur à la moyenne OCDE (43 %). Et, à 7 %, leur taux de chômage est presque inférieur de moitié à la moyenne OCDE.

Compte tenu d'un taux de croissance estimé à plus de 2.5 % en 2007 et 2008, les perspectives d'emploi des jeunes pourraient continuer à s'améliorer. Toutefois, ce tableau globalement positif ne doit pas masquer le fait qu'un grand nombre de jeunes ne sont pas insérés professionnellement. D'après les estimations, en 2005, 6.5 % des jeunes Néerlandais de la tranche d'âge 15-24 ans n'étaient ni scolarisés, ni occupés. Pratiquement inférieure de moitié à la moyenne OCDE, cette proportion a néanmoins progressé de 1.4 point depuis 1997 alors qu'elle a diminué, en moyenne, partout ailleurs.

Aux Pays-Bas, tous les partenaires et acteurs sociaux considèrent le fait que trop de jeunes quittent l'école *précocement* comme le principal problème de la transition de l'école à l'emploi. On est bien conscient que les jeunes qui abandonnent en cours de scolarité risquent d'être confrontés à de sérieuses difficultés tout au long de leur vie active. En 2004, près de 13 % des jeunes Néerlandais ont quitté l'école avec un niveau

d'études inférieur au deuxième cycle du secondaire, considéré comme le niveau de qualification minimum pour décrocher un emploi sur le marché du travail d'aujourd'hui, et permettre l'acquisition de nouvelles compétences. Bien que proche de la moyenne OCDE, le taux de décrochage scolaire observé aux Pays-Bas est supérieur à celui relevé dans la plupart des pays européens voisins. Fait particulièrement préoccupant aux Pays-Bas, contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE la fréquence du décrochage scolaire n'a pas diminué au cours des dix dernières années.

De la même façon, même si leurs effectifs sont relativement faibles, les jeunes sans emploi aux Pays-Bas risquent fort de devenir chômeurs de longue durée. En 2006, un peu plus de 20 % des chômeurs âgés de 15 à 24 ans étaient à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an ; un pourcentage proche de la moyenne OCDE, mais nettement supérieur à celui relevé dans les pays scandinaves ou au Canada. Le chômage de longue durée touche de manière démesurée les jeunes défavorisés, en particulier ceux d'origine extracommunautaire et ceux ayant abandonné leurs études précocement. Tout semble indiquer que le fait de se retrouver au chômage juste après avoir quitté l'école fait généralement tomber l'individu dans un piège, et compromet durablement ses perspectives professionnelles. Les jeunes qui, en quittant l'école, démarrent leur vie professionnelle en étant chômeurs ont près de deux fois plus de risques d'être au chômage par la suite que leurs condisciples ayant débuté en emploi sous contrat atypique.

### Les récentes réformes vont dans la bonne direction

De longue date, le gouvernement néerlandais s'est fixé comme principal objectif de doter les jeunes du bagage scolaire et des compétences demandés par le marché du travail. En particulier, pour prévenir la sortie précoce du système scolaire, le programme « *Blits on drop-outs* » (littéralement « faire la guerre au décrochage scolaire ») rend les établissements de formation professionnelle davantage responsables du devenir des élèves qui en sortent, vers 16 ans (l'âge de la fin de la scolarité obligatoire). La mise en place, dans chaque municipalité, d'un Centre local de coordination et de signalement des jeunes qui quittent précocement l'école constitue aussi une initiative intéressante. Tout aussi importante est la décision d'augmenter le montant des dépenses publiques par élève des écoles professionnelles secondaires de deuxième cycle.

Ces initiatives, souvent prises à l'initiative de la Commission sur le chômage des jeunes entre 2003 et 2007, ont été renforcées en août 2007 par la Loi sur les qualifications (*Kwalificatieplicht Wet*). Jusqu'à ce qu'ils aient 18 ans révolus, les jeunes n'ayant pas obtenu de *startkwalificatie* (diplôme de base équivalant à un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire) sont tenus de suivre une formation à temps plein. Cette réforme va dans le bon sens en veillant à ce que le groupe des élèves en difficulté scolaire acquière un bagage minimum. En outre, concernant les jeunes de 18 à 27 ans n'ayant pas mené à bien leurs études secondaires du deuxième cycle, le gouvernement en place depuis février 2007 a l'intention de mettre en œuvre d'ici 2009 un dispositif rendant obligatoire le retour à la formation et/ou l'emploi (*Leerwerkplicht Wet*). L'idée est d'obliger les jeunes ayant abandonné leurs études à choisir entre étudier et travailler, ou une combinaison des deux. Ils se verront proposer soit un programme de formation pour les aider à obtenir un certificat de fin d'études secondaires, soit un emploi. S'ils

refusent, ils s'exposent à une réduction des prestations dont ils peuvent éventuellement bénéficier.

Le gouvernement en place depuis février 2007 a décidé d'intensifier les efforts visant à combattre la sortie précoce du système éducatif. Son objectif est de réduire de moitié ce phénomène d'ici 2012 grâce à une coopération entre les pouvoirs publics, les parents, les établissements d'enseignement, le monde des entreprises (par le biais de placements en emploi et la création de places de formation en alternance), les travailleurs sociaux, les services jeunesse, les collectivités locales et la police. De surcroît, il investira de manière significative dans les agglomérations comptant des quartiers défavorisés. En particulier, des Centres pour la jeunesse et la famille seront créés afin de s'occuper des jeunes et d'accompagner les parents.

Les grandes réformes de la sécurité sociale mises en œuvre au début des années 2000 vont aussi dans le sens d'une amélioration des possibilités offertes aux jeunes qui entrent dans la vie active, tout en durcissant les obligations à trouver du travail ou à améliorer l'employabilité. Les principaux acteurs de cette politique sont le Service public local de l'emploi (CWI), premier interlocuteur de la personne en recherche d'emploi, l'organisme des assurances sociales (UWV), qui verse les indemnités de chômage et les pensions d'invalidité, et les municipalités, qui fournissent l'aide sociale. Ces acteurs forment ce qu'il est convenu d'appeler la « Chaîne pour le travail et le revenu » créée en 2002 aux termes de la Loi SUWI (loi portant mise en place d'une structure pour le travail et le revenu). Le durcissement, en 2006, des critères d'admissibilité aux indemnités de chômage a rendu plus difficile l'accès des jeunes à ces prestations, car le droit aux indemnités n'existe que si on a déjà travaillé. Toutefois, les jeunes âgés de 18 ans révolus peuvent faire une demande d'aide auprès du bureau d'aide sociale de la municipalité dans laquelle ils vivent.

### **Que reste-t-il à faire ?**

Même si les Pays-Bas possèdent un marché du travail des jeunes relativement performant et sont très en avance par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE quand il s'agit d'essayer de remédier aux difficultés des jeunes sur le plan de l'éducation et de l'activité professionnelle, il reste encore beaucoup à faire. Il est notamment indispensable d'améliorer la situation du « noyau dur » des jeunes défavorisés. Idéalement, une stratégie contribuant à augmenter le nombre d'emplois pour ces jeunes comprendrait trois grands volets : veiller à ce que chacun quitte l'école en possession des compétences requises par le marché du travail ; supprimer les obstacles qui subsistent afin de promouvoir des emplois de meilleure qualité pour un plus grand nombre de jeunes ; et mettre en œuvre une stratégie globale d'activation pour toucher effectivement le « noyau dur » des jeunes défavorisés.

#### ***Veiller à ce que chacun quitte l'école en possession des compétences requises par le marché du travail***

Dans l'ensemble, le système éducatif de base des Pays-Bas obtient de bons résultats. D'après des données de 2003 extraites du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE, qui évalue les compétences acquises par les élèves âgés de 15 ans, ses performances sont supérieures à la moyenne OCDE. Ceci est d'autant plus remarquable que, avec 5.1 % du PIB en 2004, les dépenses publiques

affectées à l'éducation sont inférieures à la moyenne OCDE (5.7 %). Pour autant, les performances relatives des enfants issus de l'immigration mesurées par PISA ne sont pas satisfaisantes. A l'âge de 15 ans, le niveau de leurs acquis est bien inférieur à celui que l'on pourrait espérer au regard de leur profil socioéconomique. Plus de moyens, d'attention et de mesures adaptées sont nécessaires pour faire face à ce problème.

Une mesure clé est l'*intervention précoce* pour s'assurer que tous les enfants (en particulier ceux de parents immigrés; faiblement qualifiés ou issus de familles à faible revenu) acquièrent de bonnes bases en néerlandais. A l'heure actuelle, la fréquentation des structures d'accueil et d'éducation de la prime enfance est faible aux Pays-Bas. Parmi les enfants âgés de quatre ans ou moins, 37 % seulement ont fréquenté ce type de structure en 2004, contre 68.5 %, en moyenne, dans la zone OCDE.

L'enseignement professionnel constitue un élément important du système éducatif néerlandais. Plus de 60 % des jeunes de 15 ans suivent des programmes à orientation professionnelle (VMBO). Il est probable que l'accent mis très tôt sur les compétences professionnelles contribue à motiver les jeunes, sans que cela se fasse nécessairement au détriment des apprentissages théoriques/de base. Toutefois, les élèves âgés de 15 ans qui suivent un VMBO n'affichent pas d'aussi bons résultats en mathématiques, sciences et compréhension de l'écrit que leurs condisciples qui suivent la filière générale. Et, parmi les résultats aux tests PISA, l'écart est plus marqué aux Pays-Bas que partout ailleurs. Autre sujet de préoccupation : le faible nombre d'heures de cours généraux dispensées aux jeunes de 16 à 18 ans dans les écoles professionnelles secondaires du deuxième cycle (MBO, qui accueillent des élèves de plus de 16 ans). Toutefois, le nouveau programme d'enseignement des MBO, mis en place en août 2007, renforce les exigences pour le néerlandais et les mathématiques.

Assurer une meilleure continuité entre les enseignements à vocation professionnelle du secondaire et du tertiaire devrait contribuer à réaliser l'objectif officiel, plutôt ambitieux, d'amener 50 % d'une cohorte au niveau tertiaire à l'horizon 2020. D'après les comparaisons internationales, le pourcentage d'individus ayant atteint un niveau d'études tertiaire est relativement faible aux Pays-Bas. En 2004, 34 % des 25-34 ans étaient titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur alors que la moyenne est de 37 % dans les pays de l'OCDE, et de 53 % dans le pays qui se classe le mieux, à savoir le Canada. En dépit de l'extension récente du dispositif MBO à quatre ans (qu'il faudrait peut-être maintenant assimiler à de l'enseignement tertiaire), on s'interroge sur la capacité du pays à développer davantage l'enseignement post-secondaire.

Actuellement, le marché du travail néerlandais connaît des pénuries de main-d'œuvre, notamment dans le secteur manufacturier. Il n'est pas rare que des emplois exigeant des compétences scientifiques et techniques poussées ne trouvent pas preneur. En outre, d'après les projections des besoins en main-d'œuvre, la demande pour ce type de compétences ira croissant. De fait, les taux de diplômés en science et ingénierie sont particulièrement faibles aux Pays-Bas, en dépit de scores en mathématiques et en sciences supérieures à la moyenne obtenues par les élèves lors des tests de l'enquête PISA. Il faut notamment souligner qu'aucun autre pays de l'OCDE affichant un aussi bon palmarès en mathématiques parmi ses adolescents ne présente une aussi faible capacité à produire des scientifiques et des ingénieurs. La Finlande et la Corée, dont les élèves âgés de 15 ans présentent, en moyenne, à peu près le même niveau de culture mathématique, affichent des taux de scientifiques et ingénieurs diplômés bien supérieurs. Conscient de ce problème, le gouvernement néerlandais a décidé de créer

une Commission sur la technologie, l'éducation et le marché du travail chargée de formuler des recommandations, et d'agir afin de remédier à la pénurie croissante de scientifiques et d'ingénieurs.

Pour améliorer encore plus les possibilités offertes aux jeunes d'acquérir les compétences demandées par le marché du travail, on pourrait envisager de prendre les mesures suivantes, ou de les renforcer quand elles existent déjà :

- *Accroître la fréquentation des structures d'accueil et d'éducation des tout jeunes enfants, et inscrire les interventions dans la durée pour prévenir l'échec scolaire.* Une augmentation des aides publiques aurait des effets bénéfiques sur les structures d'accueil et d'éducation des tout petits. Il faudrait veiller à ce que les services d'accueil des jeunes enfants touchent les familles à faible revenu, en particulier celles issues de l'immigration. Les Centres pour la jeunesse et la famille qui viennent d'être créés devraient proposer une intervention soutenue, ciblée sur les élèves en difficulté scolaire et les élèves en retard.
- *Promouvoir de véritables passerelles entre l'enseignement professionnel secondaire et tertiaire.* Pour réduire le taux d'abandon des études et atteindre l'objectif d'amener 50 % d'une cohorte au niveau de l'enseignement tertiaire à l'horizon 2020, il est indispensable de continuer à mettre l'accent sur les matières de base (mathématiques, sciences et compréhension de l'écrit) dans les filières professionnelles et pré-professionnelles de l'enseignement secondaire, et d'investir davantage dans la qualité des programmes dans les écoles professionnelles du deuxième cycle du secondaire (MBO). Cela permettrait aux élèves issus de l'enseignement professionnel de suivre avec plus de succès des filières courtes dans le tertiaire ou les programmes MBO les plus avancés d'une durée de quatre ans (après 16 ans).
- *Augmenter encore l'offre de filières courtes (deux ou trois ans) d'enseignement tertiaire.* Le système actuel est dominé par l'enseignement universitaire (WO) et le système d'enseignement supérieur à caractère professionnel (HBO). Mais ces systèmes offrent des cursus de quatre à six ans aux jeunes de plus de 18 ans. Le niveau moyen d'études atteint dans le supérieur serait probablement plus élevé si les Pays-Bas avaient augmenté plus tôt l'offre de filières courtes, soit dans le cadre des MBO, soit dans celui du HBO. Il conviendrait d'évaluer avec soin l'initiative récente ayant consisté à mettre en place des filières courtes (de deux ans) dans le cadre du HBO, et aboutissant à un premier diplôme spécialisé. Des diplômes obtenus après avoir suivi une filière courte d'enseignement supérieur pourraient être créés spécialement pour permettre aux étudiants d'acquérir des compétences scientifiques et techniques de niveau avancé.

### *Supprimer les obstacles qui subsistent afin de promouvoir des emplois de meilleure qualité pour un plus grand nombre de jeunes*

Apparemment, les salaires ne constituent pas en soi un obstacle à l'embauche des jeunes Néerlandais. Le salaire minimum des jeunes s'échelonne entre 30 % du taux de salaire d'un adulte, à 15 ans, et 85 %, à 22 ans. On observe toutefois des effets de seuil parce que les jeunes âgés de 22 ans sont généralement remplacés par leurs cadets. En outre, la pratique d'un salaire minimum minoré pour les jeunes est dans une certaine mesure compensée par des clauses particulières des conventions collectives. Grosso modo, la

moitié de ces conventions ouvrent l'accès au salaire des adultes avant l'âge de 23 ans : de 18 à 22 ans selon les cas. De surcroît, les barèmes salariaux issus des conventions collectives pour les jeunes sont, en moyenne, nettement supérieurs au salaire minimum légal pour la tranche d'âge considérée (entre 13 et 21 %). Ceci peut faire obstacle à l'embauche de jeunes sans qualification. En 2003, le gouvernement néerlandais a invité les partenaires sociaux à inclure, dans les conventions collectives, la possibilité de recruter des jeunes sans qualification au salaire minimum légal catégoriel. C'est ainsi que, dans plusieurs de ces conventions, les échelons les plus bas du barème des salaires sont désormais plus proches du salaire minimum des jeunes qu'auparavant. Il importe de continuer sur cette voie pour encourager le recrutement des jeunes sans qualification.

Les Pays-Bas sont très en avance sur la plupart des autres pays de l'OCDE dans l'application de la « flexisécurité » à tous les travailleurs. Dans ce pays, la plupart des formes d'emploi temporaire jouent un rôle de tremplin vers l'emploi permanent et non celui de piège. Les contrats temporaires sont particulièrement répandus chez les jeunes actifs : en 2006, plus de 43 % des travailleurs âgés de 15 à 24 ans étaient sous contrat temporaire contre 30 % en 1996. Ces chiffres sont à comparer, respectivement, aux 10 % et aux 7 % observés chez les travailleurs âgés de 25 à 54 ans. Aux Pays-Bas, la proportion de jeunes travaillant sous contrat temporaire est supérieure de 9 points à la moyenne OCDE. L'effet de tremplin est même légèrement plus marqué pour ceux dont la position sur le marché du travail est relativement faible, dont les travailleurs peu éduqués et les minorités ethniques. Mais ces dernières ont souvent des difficultés à se faire embaucher sous contrat temporaire et, par conséquent, ne bénéficient pas de l'effet de tremplin assuré par ce type de contrat. Il convient donc d'agir pour lutter contre la discrimination qui peut s'exercer contre les jeunes appartenant aux minorités ethniques, les empêchant d'être recrutés sous contrat temporaire.

Toutefois, le délai moyen pour qu'un jeune Néerlandais sortant de l'école obtienne un emploi permanent, demeure relativement long, soit trois ans et demi, alors qu'il faut moins de deux ans au Danemark, le pays d'Europe qui affiche les meilleures performances mesurées par cet indicateur. Comme quelques cas de discrimination fondée sur l'âge à l'encontre de jeunes travailleurs ont été signalés récemment, il est important de lutter contre le recours abusif, sur le plan du droit, aux contrats atypiques. Il convient de trouver un meilleur équilibre entre le niveau de protection très élevé accordé aux travailleurs sous contrat standard, et la relative précarité dont souffrent les travailleurs employés sous contrat atypique, dont beaucoup sont des jeunes. Pour y tendre, les Pays-Bas pourraient s'orienter vers un système de comptes d'épargne individuels inspiré du modèle autrichien : il s'agit là d'une réforme qui mérite réflexion dans le droit fil des recommandations figurant dans Stratégie pour l'emploi de l'OCDE récemment réévaluée.

Plus que dans n'importe quel autre pays, aux Pays-Bas les jeunes sortant du système éducatif travaillent à temps partiel. Quoi d'étonnant quand on sait que les Pays-Bas se classent au premier rang des pays de l'OCDE pour ce qui est de cette forme d'emploi, tous groupes d'âge confondus et indifféremment que l'on soit homme ou femme ? Toutefois, la durée du travail à temps partiel des jeunes tend à diminuer. Parmi les jeunes de 15 à 24 ans, le nombre moyen d'heures travaillées par semaine est tombé à 24 en 2005 contre 31 en 1987. Mais selon des enquêtes récentes, parmi les travailleurs à temps partiel, les plus jeunes souhaiteraient travailler un plus grand nombre d'heures. En même temps, l'attitude des employeurs néerlandais vis-à-vis du travail à temps

partiel est paradoxale : ils embauchent constamment à temps partiel des jeunes sortant de l'école, particulièrement des jeunes filles, mais considèrent que le travail à temps plein est la solution pour augmenter l'offre de main-d'œuvre afin de faire face au vieillissement de la population active et aux pénuries de main-d'œuvre. Il importe de veiller à ce que les jeunes aient, s'ils le souhaitent, la possibilité de travailler un plus grand nombre d'heures lorsqu'ils exercent leur premier emploi.

Comme en Finlande et au Danemark, aux Pays-Bas les jeunes travailleurs sont plus souvent en congé de maladie que leurs homologues d'Europe du Sud. C'est pourquoi, en 2005, le gouvernement néerlandais a mis en place une politique du « risque nul » qui vise les jeunes sans qualification. En vertu de cette politique, les employeurs embauchant de tels jeunes, pour autant qu'ils assurent une formation en emploi, peuvent prétendre au remboursement du salaire versé pendant les périodes d'absence pour maladie. Il importe d'assurer un suivi pour savoir si les employeurs font valoir leur droit à cette aide, et évaluer de façon rigoureuse cette politique afin de déterminer si elle est efficace à la fois pour aider les jeunes sans qualification à acquérir plus de compétences et réduire l'absentéisme.

Voici des idées de réforme qui pourraient contribuer à aplanir les obstacles subsistants :

- *Continuer à recruter les jeunes sans qualification au salaire minimum minoré légal.* Le gouvernement devrait continuer d'inciter les partenaires sociaux à élargir, par le biais des conventions collectives, les possibilités de recrutement de jeunes sans qualification au salaire minimum minoré officiel.
- *Veiller à ce que les jeunes défavorisés bénéficient d'un plus large accès aux contrats de travail temporaire.* Le Service public de l'emploi devrait aider les jeunes défavorisés, en particulier ceux appartenant aux minorités ethniques, à accéder plus largement aux contrats temporaires. Les subventions salariales pourraient être axées sur cette population afin de favoriser son accès à ce type d'emploi.
- *Instaurer une évaluation rigoureuse de la politique du « risque nul ».* Compte tenu de l'absentéisme relativement important des jeunes Néerlandais pour cause de maladie, il importe d'évaluer de façon rigoureuse la politique du « risque nul » pour en déterminer l'efficacité-coût.

### ***Mettre en œuvre une stratégie globale d'activation pour toucher effectivement le « noyau dur » du groupe des jeunes défavorisés***

Les Pays-Bas ont été très attentifs à l'interdépendance entre les mesures d'activation et le versement de prestations dans le cadre de la stratégie dite « d'obligations mutuelles ». Pour avoir droit aux indemnités de chômage, il faut avoir travaillé au moins six mois, et ces prestations ne sont accordées que pendant trois mois aux travailleurs dont les antécédents professionnels sont inférieurs à quatre ans. Ces indemnités ne sont versées sur une période plus longue que si la personne peut justifier de quatre ans d'emploi au cours des cinq années précédentes, ce qui est rarement le cas des jeunes. Les jeunes privés d'emploi commencent par s'enregistrer au CWI où ils peuvent bénéficier d'une aide de base à la réinsertion. Le CWI transfère la prise en charge des clients qu'il a diagnostiqués comme non employables aux organismes de sécurité sociale (UWV) et aux municipalités qui, eux-mêmes, sous-traitent généralement les services de placement et de réinsertion à des prestataires privés locaux, rémunérés sur la base des résultats obtenus.

Les programmes du Service public de l'emploi axés sur les jeunes font rarement l'objet d'évaluations rigoureuses, pas plus que les services et programmes mis en œuvre par les bureaux de placement auprès desquels de nombreuses prestations liées à l'emploi sont sous-traitées. A titre d'exemple, les jeunes ayant perçu des indemnités de chômage ou bénéficié de prestations d'aide sociale pendant plus de six mois peuvent participer à un programme de placement pour valoriser leur aptitude à l'emploi et acquérir une expérience professionnelle (JOP). Un JOP est un stage de trois mois au cours duquel les participants gardent le bénéfice de leurs prestations tout en recevant de leur employeur un salaire mensuel de 450 EUR. D'après le ministère des Affaires sociales et de l'emploi, ce dispositif est efficace dans la mesure où il aide les jeunes chômeurs de longue durée à accéder à l'emploi durable. Toutefois, on ne dispose pas d'informations permettant de déterminer si les jeunes se voient proposer un nouveau contrat par leur employeur à la fin du stage.

A partir de l'âge de 18 ans, les jeunes peuvent bénéficier de prestations d'aide sociale versées par leur municipalité. Chaque municipalité peut mettre en place des incitations financières pour réduire le nombre de cas à traiter et a toute latitude pour décider des obligations mutuelles à mettre en œuvre, ainsi que des groupes-cibles. En conséquence, un peu plus de 2 % seulement des jeunes de la tranche d'âge des 15-29 ans bénéficient actuellement de l'aide sociale ; il s'agit pour la plupart de parents isolés. En règle générale, dans la plupart des municipalités, les jeunes qui font une demande d'aide sociale sont tout d'abord orientés vers un programme de formation dispensée par un prestataire local si on estime qu'ils ne possèdent pas les savoirs de base, ou vers un dispositif du type « *Work-First* » (travailler avant de pouvoir percevoir une prestation/aide). On ne dispose guère d'informations sur les programmes en place dans chaque municipalité, et encore moins sur leur efficacité. Des évaluations comparatives des résultats de projets *Work-First* au niveau local sont en cours, mais c'est loin d'être suffisant pour savoir quels sont les programmes qui marchent le mieux et diffuser cette information à toutes les municipalités.

Le nouveau gouvernement a décidé, en concertation avec les partenaires sociaux que, d'ici 2009, les jeunes ayant abandonné leur scolarité devront retourner à l'école pour terminer leurs études secondaires du deuxième cycle avant de pouvoir prétendre à une quelconque garantie de revenu. Des mesures bien conçues permettant à ces jeunes d'accéder à « l'école de la deuxième chance » sont, par conséquent, cruciales. La littérature scientifique suggère que la formation, si elle est totalement ou presque totalement déconnectée du monde du travail, se révèle inefficace pour les jeunes chômeurs, notamment les plus défavorisés d'entre eux. Ces résultats décevants tiennent vraisemblablement au fait que les jeunes sortis prématurément du système scolaire ne sont guère motivés à y retourner : ils s'attendent à y retrouver le même type d'enseignement que celui qui les avait incités à abandonner. Dans l'ensemble, les programmes de formation ne parviennent pas à donner à ces jeunes défavorisés une chance de revenir vers le système éducatif ordinaire. Or, des programmes de formation professionnelle conçus en tenant tout particulièrement compte des besoins des marchés du travail local et national et intégrant l'acquisition d'une véritable expérience du travail pourraient offrir un cadre de qualité au sein duquel les jeunes ayant abandonné leurs études pourraient acquérir les compétences nécessaires à l'emploi.

Les pensions d'invalidité sont en principe réservées aux jeunes gravement handicapés. Mais, au début des années 2000, on a enregistré une progression très forte du nombre de



jeunes ayant intégré ce système d'indemnisation dans le cadre du régime *Wajong*, ce qui témoigne peut-être de l'existence d'effets de substitution; d'autres dispositifs ayant vu leurs critères d'accès durcis au cours de la même période. Il faut absolument veiller à ce que le *Wajong* soit utilisé aux fins pour lesquelles il a été créé et non comme moyen de prendre en charge les jeunes cumulant des problèmes psychologiques, sociaux et d'absence de formation au moment de la transition de l'école à l'emploi.

Les Pays-Bas ont fait le bon choix en privilégiant le travail et la formation par rapport à une logique de simple versement d'aides financières. On ne peut toutefois exclure que ce choix s'accompagne d'effets non désirés. Malgré le rôle central attribué au CWI, les jeunes sont relativement peu nombreux à s'inscrire auprès de cette institution. Le même phénomène se retrouve au niveau des bureaux d'aide sociale des municipalités. En multipliant les critères à vérifier pour bénéficier d'une aide financière, les réformes successives ont sans doute réduit le taux de recours à ces aides. C'est une bonne chose si les jeunes reprennent leurs études ou intègrent directement le marché du travail régulier. Mais le gros problème pourrait bien être celui de ces jeunes ayant quitté le système éducatif sans pour autant entrer dans la vie active, a priori hors d'atteinte des stratégies d'activation classiques.

Aux Pays-Bas, le groupe des jeunes non insérés est soumis à une forte pression. Parmi eux, les immigrés vivant dans des quartiers défavorisés sont surreprésentés. Si une politique d'activation mise en place à leur intention est trop rigoureuse, il y a fort à parier que ces jeunes ne se présenteront pas au Service public de l'emploi ou qu'ils opteront pour des modes de vie autres que le travail ou les études. Ils peuvent en effet avoir d'autres sources de revenu rendant l'aide sociale inutile. Ces sources de revenu sont diverses : de l'emploi informel, voire illicite, au soutien financier accordés par la famille ou les amis.

On pourrait déployer plus d'efforts pour aider efficacement le « noyau dur » de la jeunesse défavorisée. Des programmes incluant un encadrement rapproché et intensif par des adultes se sont révélés efficaces dans le cas de la population des jeunes femmes immigrées au Danemark. On a aussi observé dans d'autres pays de l'OCDE que ce qui marche pour aider les jeunes cumulant les handicaps est une stratégie, ciblée et globale, traitant simultanément les difficultés sur le plan de la formation, de l'emploi, du logement et de la santé. Le projet de campus destiné aux jeunes les plus défavorisés, proposé par le ministre néerlandais de la Jeunesse et de la Famille, pourrait s'inspirer des enseignements tirés du dispositif *Job Corps* existant depuis longtemps aux États-Unis. Certaines évaluations (mais pas toutes) ont montré que ce dispositif présente un bon rapport coûts-bénéfices lorsqu'il s'applique aux jeunes très défavorisés.

Les commentateurs néerlandais reconnaissent que, même si elle n'a pas été évaluée de manière rigoureuse, l'action de la Commission sur le chômage des jeunes a effectivement permis de stimuler et, compte tenu du caractère très décentralisé de l'administration néerlandaise, de mieux coordonner les activités de différents acteurs aux niveaux national, régional et local. Cette action devrait se poursuivre à travers une nouvelle commission consacrée aux deuxièmes chances pour les jeunes qui pourrait cibler ses activités sur les jeunes les plus vulnérables, notamment les jeunes immigrés sans instruction de base vivant dans des quartiers défavorisés. La nouvelle commission devrait coordonner étroitement son action avec les Centres pour la jeunesse et la famille créés récemment afin de favoriser la mise en place de guichets uniques facilement

accessibles pour les jeunes ainsi que de mesures innovantes pour toucher effectivement les jeunes les plus défavorisés.

Il est recommandé de prendre les dispositions suivantes :

- *Mettre en place une évaluation rigoureuse des programmes de formation et d'emploi des jeunes au niveau des municipalités.* Le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi devrait prendre des dispositions en vue du recueil de toutes les données nécessaires à une évaluation ex-post des politiques en vigueur à l'échelle des municipalités. Il conviendrait notamment d'évaluer le dispositif JOP de manière rigoureuse pour s'assurer qu'il permet aux jeunes chômeurs de longue durée d'accéder à l'emploi rémunéré. Il faudrait que tous les chercheurs puissent accéder à ces données, comme c'est le cas au Royaume-Uni, pour valider les résultats des évaluations. Enfin, des études spéciales menées au niveau local permettraient de comprendre ce qui « marche » dans les projets locaux avant de recommander leur mise en œuvre dans d'autres municipalités. La rigueur de l'évaluation est indissociable de l'efficacité d'une campagne de dissémination pour s'assurer que toutes les municipalités soient informées de ce « marche » et ce qui « ne marche pas », et de qui, parmi les prestataires de services liés à l'emploi, obtient les meilleurs résultats.
- *Promouvoir de réelles possibilités d'accéder à « l'école de la seconde chance » pour les jeunes ayant abandonné précocement leurs études, dans le cadre d'une stratégie « d'obligations mutuelles ».* Pouvoir bénéficier d'une seconde chance est crucial pour les jeunes ayant abandonné leurs études, et quasiment obligatoire pour les jeunes sans emploi ne possédant pas de formation de base souhaitant bénéficier de l'aide sociale. Les jeunes qui obtiennent un certificat via l'enseignement de la seconde chance pourraient aussi se voir accorder une bourse d'études pour réintégrer l'enseignement professionnel ou général. Le montant de cette bourse pourrait être majoré s'ils décrochent une qualification.
- *Créer davantage de « guichets uniques » attrayants pour les jeunes au niveau local.* Pour éviter que les jeunes non insérés restent hors d'atteinte des stratégies d'activation, des « guichets uniques » plus nombreux, attrayants pour les jeunes, pourraient être créés au niveau régional/local. Le soutien global devrait être dissocié du droit aux prestations financières, et inclure une orientation concernant les débouchés, une aide pour trouver la formation adaptée aux besoins du jeune, une formation à la recherche d'emploi, une information sur les droits des travailleurs et sur les types de contrat particuliers existant dans le cas du recrutement de jeunes travailleurs, la liaison avec les employeurs et une aide à l'accès au logement et aux soins de santé.
- *Élaborer des mesures plus radicales pour aider les jeunes les plus difficiles à placer.* Le « noyau dur » des jeunes à risque très difficiles à mobiliser englobe vraisemblablement des individus confrontés à des problèmes complexes. Généralement, ces jeunes cumulent les difficultés qui vont des troubles du comportement à l'alcoolisme et à la toxicomanie. Il serait peut-être opportun de recommander des mesures plus radicales pour les membres du groupe présentant le plus de difficultés, de les faire sortir de leur quartier pour les placer en internat, en mettant fortement l'accent sur les cours de rattrapage et

l'expérience du travail et en leur assurant un solide encadrement par des adultes. Le coût élevé de ces mesures intensives peut poser problème, et devrait être évalué en tenant compte de leur rendement privé et social pour justifier le choix de cette voie.

- *Veiller à ce que le régime Wajong soit réservé aux jeunes gravement handicapés, et mis en œuvre précocement dans le prolongement d'une stratégie « d'obligations mutuelles ».* Il y a lieu d'évaluer avec précision les raisons de la forte augmentation du nombre de jeunes entrant dans le régime d'invalidité Wajong. Il importe d'éviter les effets de substitution : le dispositif Wajong ne doit pas devenir un moyen d'aider les jeunes les plus difficiles à placer à la sortie du système scolaire. Il est en outre indispensable que les allocataires du régime Wajong bénéficient rapidement de services de réinsertion appropriés.

© 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/)

