

Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes
Japan 2009

Summary in French



Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes
Japon 2009

Résumé en français

En dépit d'une certaine amélioration ces dernières années, les jeunes sont confrontés à d'importants défis sur le marché du travail

Au Japon, le marché du travail des jeunes a connu d'importants bouleversements au cours des deux dernières décennies. Jusqu'au début des années 90, il présentait les caractéristiques suivantes : une transition rapide des jeunes vers un emploi stable à l'issue de leur scolarité ; un chômage faible ; et une faible rotation des emplois. Cette situation s'expliquait par une forte demande de main-d'œuvre conjuguée à un système, unique en son genre, de transition de l'école à l'emploi, dans lequel les établissements scolaires étaient directement liés avec les entreprises et proposaient des services de placement à la plupart de leurs élèves. Alors que l'emploi à vie était une pratique généralisée, les entreprises recrutaient de nouveaux effectifs à l'issue de leurs études dans l'idée de leur assurer un emploi à long terme et dispensaient une formation intensive sur le tas aux nouvelles recrues.

Cette situation a changé radicalement durant la décennie « perdue » des années 90. Du fait, durant cette période, de la contraction globale de la demande de main-d'œuvre résultant de la récession prolongée, de nombreux jeunes Japonais ont eu plus de mal à s'insérer durablement sur le marché du travail et à connaître une progression de carrière. Le taux de chômage des jeunes a atteint 10 % en 2003, alors qu'il était régulièrement de 4-5 % au début des années 90. L'incidence du chômage de longue durée des jeunes a également plus que doublé entre le début des années 90 et le début des années 2000, dépassant la moyenne de l'OCDE.

La longue reprise économique qui a démarré en 2002 a quelque peu soulagé le marché du travail des jeunes dont les perspectives d'emploi globales se sont améliorées. Le taux de chômage des jeunes est tombé à 7.7 % en 2007 et parallèlement leur chômage de longue durée a considérablement baissé. Ces récentes améliorations reflètent également le contexte démographique au Japon puisque la première génération du *baby boom* a commencé d'atteindre l'âge de la retraite vers 2007, ce qui a amené les entreprises à accroître leur demande de jeunes travailleurs pour les remplacer.

Toutefois, certaines conséquences importantes de la décennie perdue, dont le marché du travail des jeunes a hérité, semblent persister. Un grand sujet de préoccupation au Japon tient à la dualité du marché du travail, qui s'accroît et touche principalement les jeunes. En 2007, plus de 31 % des jeunes travailleurs âgés de 15 à 24 ans, à l'exclusion des étudiants, occupaient diverses formes d'emplois non réguliers, autrement dit des emplois temporaires, des emplois à temps partiel et des emplois fournis par des agences d'intérim (si l'on inclut les étudiants, le pourcentage dépasse 46 %).¹ Ces emplois sont assortis d'un revenu faible, de perspectives d'évolutions professionnelles limitées et de possibilités de perfectionnement des compétences plutôt rares. Les jeunes travailleurs occupant un emploi régulier et ceux dont l'emploi est non régulier présentent aussi des disparités considérables du point de vue de la protection sociale (c'est-à-dire l'assurance chômage, l'assurance maladie et la pension de salarié). Par ailleurs, le degré de mobilité verticale – autrement dit la probabilité de passer d'un emploi non régulier à un emploi régulier – est très limité, et de nombreux jeunes se trouvent donc piégés dans des emplois précaires. Dans ces conditions, les jeunes dont le niveau de formation est relativement faible se heurtent, semble-t-il, à des difficultés plus graves lors de leur transition de l'école à l'emploi, puisqu'il est plus fréquent dans leur cas d'être au chômage, de changer d'emploi ou d'occuper un emploi précaire. S'il est vrai que la part de jeunes déscolarisés, qui désignent les jeunes quittant l'école sans diplôme d'études secondaires du deuxième cycle, est relativement faible au Japon (4.5 %) par rapport aux autres pays, elle représente néanmoins environ 0.3 million de jeunes âgés de 15 à 24 ans.

Cette situation paraît refléter plusieurs facteurs structurels. Premièrement, le recul de l'emploi à vie et de la formation en entreprise a mis en évidence les insuffisances du système d'enseignement et de formation existant au Japon : le système éducatif révèle une incapacité relative à répondre aux exigences du marché du travail dans la mesure où il accorde une large place à l'enseignement général ; les étudiants acquièrent une expérience professionnelle pratique limitée avant d'accéder au marché du travail ; et les structures de formation professionnelle sont insuffisamment développées. Deuxièmement, les réglementations en matière de protection de l'emploi, qui étaient traditionnellement ciblées sur l'emploi à vie, ont pu créer des distorsions entre les contrats de travail régulier et non régulier. Parallèlement, certaines pratiques des entreprises en matière de recrutement et d'emploi, fondées sur l'âge et le sexe, ont peut-être aussi renforcé la rigidité du marché du travail des jeunes. Troisièmement, en dépit de certaines réformes récentes, nombreux sont les jeunes qui ne bénéficient pas d'un soutien adéquat de l'État – concernant l'accès aux programmes actifs du marché du travail et à la garantie de ressources – durant leur transition de l'école à l'emploi et durant les premières phases de leur vie professionnelle.

1. Au Japon, les jeunes occupant des emplois non réguliers sont souvent appelés *freeters*.

En somme, en dépit de certaines améliorations ces dernières années, le marché du travail des jeunes au Japon a rencontré des difficultés considérables analogues à celles observées dans d'autres pays de l'OCDE. Le système de transition rapide de l'école à l'emploi, qui était traditionnel au Japon et garantissait aux jeunes arrivant en fin de scolarité de trouver rapidement un emploi stable, est à présent confronté à des défis à un moment où la pratique japonaise de l'emploi à vie est elle aussi mise à rude épreuve. Pour résoudre les problèmes que rencontrent les jeunes sur le marché du travail et, en particulier, ceux qui occupent des emplois non réguliers, le gouvernement japonais a adopté un vaste train de réformes depuis le début des années 2000, y compris un ensemble de mesures en faveur de l'emploi des jeunes, des efforts déployés par les autorités scolaires pour faciliter la transition de l'école à l'emploi et des réformes de la réglementation de l'emploi.

Réformes récentes en réponse aux défis du marché du travail des jeunes

En 2003, le gouvernement a élaboré un plan d'action exhaustif axé sur l'autonomie et les défis des jeunes, dont le but est de réduire le nombre de jeunes occupant des emplois précaires (*freeters*) et de faciliter la transition de l'école à l'emploi. Ce plan prévoit diverses mesures novatrices notamment la mise en place d'un dispositif de formation en alternance (programme de formation professionnelle s'adressant aux *freeters* et aux jeunes au chômage) et la création à la fois de « cafés de l'emploi » (centres multiservices s'adressant aux jeunes demandeurs d'emploi) et de camps d'accès à l'autonomie pour les jeunes (internats accueillant des jeunes démotivés).

En liaison avec ce plan, le gouvernement du Japon a redoublé d'efforts pour renforcer les liens entre l'enseignement et le marché du travail et intensifier l'offre de services d'orientation professionnelle à tous les niveaux du système éducatif. Ainsi, le programme d'exploration des métiers a été adopté pour proposer aux élèves du secondaire des conférences spéciales sur le monde du travail, assurées par des spécialistes. Le gouvernement favorise aussi les stages en entreprise des étudiants du supérieur, notamment en fournissant des aides financières aux universités et autres établissements d'enseignement supérieur.

Par ailleurs, le gouvernement a adopté en avril 2008 une autre mesure ambitieuse, le système des cartes d'emploi. Ces cartes comprennent des précisions sur le parcours scolaire, la formation et les emplois antérieurs de leurs titulaires et sur leurs qualifications professionnelles. Les jeunes au chômage ou les *freeters* peuvent obtenir cette carte après avoir reçu des conseils en gestion de carrière auprès des services publics de sécurité de l'emploi ou dans d'autres agences de placement. Les titulaires de cette carte peuvent ensuite être invités à participer à l'un des programmes de valorisation des compétences professionnelles, à l'issue desquels les employeurs leur délivrent un bilan de compétences professionnelles lui-même consigné dans la carte d'emploi. Cette carte sera principalement utilisée dans les démarches de recherche d'emploi et pour entamer une formation complémentaire. Les pouvoirs publics comptent émettre 1 million de cartes d'emploi au cours des cinq prochaines années et pense que ce nouveau système aidera à promouvoir la formation professionnelle pratique des jeunes et leurs perspectives de carrière.

Ces diverses mesures ont été de pair avec quelques réformes de la réglementation relative à l'emploi. Selon une enquête menée par le gouvernement en 2007, 36 % des offres d'emploi des entreprises prévoyaient une limite d'âge. Les pouvoirs publics ont révisé la Loi sur l'emploi en 2007 afin d'interdire toute limite d'âge dans le recrutement et l'embauche. La Loi sur les travailleurs à temps partiel a également été révisée cette année-là (et mise en application en avril 2008) afin d'améliorer les conditions de travail du nombre grandissant de travailleurs à temps partiel. Le texte de loi révisé oblige les employeurs à assurer à tous les travailleurs à temps partiel le même traitement qu'aux travailleurs réguliers. En particulier, ce texte interdit toute discrimination à l'égard d'un petit groupe de travailleurs à temps partiel dont la situation à divers égards – définition de poste, contrat à durée indéterminée et transférabilité des compétences – est la même que celle des travailleurs réguliers (ce groupe représente selon les estimations 4 % à 5 % de l'ensemble des travailleurs à temps partiel).

Recommandations pour de futures réformes

Ces réformes récentes représentent une première étape vers l'amélioration de la situation des jeunes sur le marché du travail. Toutefois, les expériences observées au Japon sur le marché du travail des jeunes depuis le milieu des années 90 paraissent refléter une évolution fondamentale et irréversible dans le monde économique, caractérisée par une concurrence croissante, des changements dans la structure industrielle et dans la gouvernance des entreprises. Il semble donc essentiel que les pouvoirs publics intensifient leurs efforts dans trois principaux domaines : *i*) assurer une transition plus souple de l'école à l'emploi ; *ii*) s'attaquer aux obstacles à l'emploi des jeunes liés à la demande ; et *iii*) renforcer les mesures de soutien de l'emploi et de garantie de ressources.

Assurer une transition plus souple de l'école à l'emploi

Le système éducatif au Japon a affiché de très bonnes performances pendant plusieurs décennies, les jeunes atteignant un niveau élevé de formation et révélant de faibles disparités entre eux. Cette situation s'est traduite par de bons résultats aux évaluations internationales telles que le Programme international de l'OCDE pour l'évaluation des acquis des élèves (PISA). Les missions étaient clairement réparties entre la formation initiale en milieu scolaire et la formation assurée en entreprise. Il appartenait à l'école de dispenser un enseignement général théorique et à l'entreprise d'inculquer aux jeunes travailleurs des savoir-faire professionnels, et des compétences spécifiques à l'entreprise dans un contexte d'emploi à vie.

La complexité grandissante du monde économique, dont il a été question plus haut, a conduit les entreprises à diminuer leur engagement à l'égard de l'emploi à long terme et de la formation interne à l'entreprise. Les établissements scolaires et les universités ont donc été appelés à déployer de plus grands efforts pour doter les jeunes des compétences qui peuvent être utilisées immédiatement par les entreprises. Or, la formation professionnelle n'est pas très développée dans le système d'enseignement secondaire au Japon. Cette formation est pour l'essentiel dispensée en milieu scolaire et les programmes ne semblent pas être adéquatement liés aux besoins du marché du travail. Il y a également des indications d'inadéquation de l'offre et de la demande de qualifications sur le marché du travail. Les diplômés du supérieur sont, par exemple,

nombreux à occuper des fonctions dans lesquelles ils n'utilisent ni les connaissances ni les savoir-faire qu'ils ont acquis dans leur domaine d'études.

Au Japon, les étudiants n'ont guère la possibilité de bénéficier d'expériences professionnelles pratiques. D'après les données recueillies à l'échelle internationale, le fait de travailler un nombre limité d'heures aide les jeunes à acquérir une expérience professionnelle qui facilite le succès de la transition sans pour autant compromettre la réussite des études. Le gouvernement du Japon favorise actuellement les stages en entreprise, ce qui est de bon augure, mais il reste à étendre cette initiative.

Quant aux entreprises japonaises, elles ont réduit leurs dépenses de formation au cours de la récession des années 90. Certes, cette mesure était logique face à la faible demande de produits mais elle annonçait également une transformation plus structurelle du comportement des entreprises. Cette mesure s'est traduite par une diminution des possibilités de formation offertes par les entreprises, en particulier aux travailleurs jeunes non réguliers. Selon une enquête récente du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, 72 % des entreprises japonaises ont offert une formation hors poste de travail à leurs salariés réguliers durant l'exercice budgétaire 2005 tandis que 38 % seulement ont fait de même pour les salariés non réguliers. Il convient de souligner que cette évolution intervient alors que les programmes de formation des jeunes assurés par l'État sont encore relativement limités au Japon.

Compte tenu de tous ces défis, l'amélioration du système de transition de l'école à l'emploi au Japon exigera des efforts renouvelés de la part du gouvernement. Il est particulièrement important de resserrer les liens entre la formation initiale et l'emploi et de doter les jeunes des compétences voulues pour s'adapter à l'évolution rapide des exigences du marché du travail. Pour atteindre ces objectifs, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- *Renforcer encore les liens entre la formation initiale et le marché du travail.* Étant donné que la majorité des jeunes Japonais accèdent aujourd'hui au marché du travail dotés d'un diplôme d'études supérieures, il est essentiel que les établissements d'enseignement à ce niveau, en particulier les universités qui accueillent la plus forte proportion d'étudiants, instaurent des liens étroits avec le marché du travail. Le gouvernement a récemment pris des mesures pour améliorer les liens formation-entreprise en mettant en place, par exemple, des programmes mixtes de formation entreprises-universités destinés à former les entrepreneurs et les spécialistes. Afin de systématiser davantage ces liens, il est souhaitable d'accroître le rôle que les acteurs du marché du travail, notamment les représentants patronaux et syndicaux, jouent dans la détermination des programmes d'enseignement, la pédagogie, le profil des personnels et les compétences des diplômés. Cette évolution pourrait être favorisée par la création d'une structure destinée à promouvoir la communication et la collaboration entre les universités et les associations de professionnels (le Business, Industry and Higher Education Collaboration Council et le Business and Higher Education Round Table de l'Australie pourraient par exemple servir de modèles).
- *Promouvoir l'enseignement professionnel dans le secondaire.* Compte tenu de la forte demande d'enseignement supérieur et de la hiérarchie verticale propre aux établissements d'enseignement secondaire du deuxième cycle, l'enseignement professionnel dans le secondaire est relativement rare au Japon

comparé aux autres pays et jouit dans ce pays d'un faible prestige. On observe également un grand décalage entre les programmes d'enseignement professionnel et la demande de main-d'œuvre. Il faudrait accroître l'attrait de l'enseignement secondaire professionnel pour les élèves et pour les entreprises. A cette fin, on pourrait par exemple permettre à tous les élèves suivant un enseignement professionnel d'accéder à une formation en entreprise. L'engagement ferme et la participation étroite des employeurs seront certainement nécessaires à cette fin. Le renforcement des voies d'accès de l'enseignement professionnel secondaire à l'enseignement supérieur serait une autre option pour favoriser l'enseignement professionnel dans le secondaire et faire en sorte qu'il jouisse d'une plus grande considération dans la société japonaise.

- *Multiplier les expériences professionnelles des étudiants du supérieur.* Afin de fournir effectivement une expérience professionnelle aux étudiants et par-là même de faciliter la transition de l'école à l'emploi, les programmes de stages en entreprise doivent être encore plus favorisés grâce à la coordination des efforts déployés par les établissements d'enseignement, les entreprises et le gouvernement, et au sein de ce dernier, grâce à une coopération interministérielle. Différentes options s'offrent pour atteindre ces objectifs parmi lesquels, augmenter les incitations financières aux entreprises participantes (sous forme, par exemple, de subventions salariales). Une autre option pourrait être d'encourager les universités/établissements d'enseignement supérieur à prévoir davantage de stages obligatoires dans leurs cursus, ou encore de renforcer les accords ou les partenariats entre les entreprises et les universités/établissements d'enseignement supérieur.
- *Développer la formation professionnelle par l'État à l'intention des jeunes notamment par la mise en œuvre effective du système des cartes d'emploi.* Le système des cartes d'emploi mis en place par le gouvernement, en liaison avec le programme de valorisation des compétences professionnelles, est une mesure qui offre des perspectives encourageantes dans la mesure où elle pourrait non seulement renforcer les compétences professionnelles des jeunes mais aussi promouvoir les activités de recherche d'emploi et le développement de carrière. La réussite de ce nouveau système dépendra dans une large mesure de l'ampleur des possibilités de formation pratique que les entreprises fourniront. Aussi pourrait-il être nécessaire de mettre en place un système approprié d'incitations financières à l'intention des entreprises participantes (notamment sous forme de subventions salariales). En attendant, si le Japon souhaite dynamiser encore l'investissement global dans la formation, il serait également souhaitable que l'État, de concert avec les partenaires sociaux, arrive à un consensus sur la façon de répartir le coût de la formation entre les entreprises, les travailleurs et le contribuable ainsi qu'entre les différentes sources de financement public – autrement dit le budget général et le Fonds d'assurance chômage.
- *Améliorer la collecte de données sur la transition de l'école à l'emploi.* Nombreuses sont les administrations publiques dans les pays de l'OCDE qui recueillent et diffusent systématiquement des données sur les transitions de l'école à l'emploi. Ces données, notamment celles qui ont un caractère longitudinal, sont précieuses pour aider les décideurs publics à repérer les problèmes et formuler des stratégies efficaces d'action. Étant donné la

complexité grandissante de la transition de l'école à l'emploi et les problèmes auxquels les jeunes sont confrontés sur le marché du travail, le Japon devrait envisager, parmi ses priorités, de lancer plus d'enquêtes portant sur les jeunes, y compris une enquête longitudinale sur les jeunes qui sortent du système scolaire.

S'attaquer aux obstacles à l'emploi des jeunes liés à la demande

Certaines réglementations relatives à l'emploi ainsi que certaines pratiques en matière d'emploi et de fixation des salaires encore en vigueur au Japon s'articulent autour du concept de l'emploi à vie. Dans la situation nouvelle marquée par un recul de cette pratique, ces réglementations peuvent créer des obstacles croissants à l'emploi des jeunes. S'agissant de la législation en matière de protection de l'emploi, le Japon, comparé aux autres pays, applique des régimes très différents aux travailleurs réguliers et non réguliers. Les réglementations qui visent les seconds sont assez souples mais celles qui concernent les premiers sont très strictes et assorties de textes de jurisprudence et de normes sociales. Autrefois, grâce à la flexibilité interne (heures travaillées et salaires), les entreprises avaient la possibilité de s'adapter aux fluctuations de la demande mais elles ont plus de mal à le faire aujourd'hui en raison de l'environnement plus complexe dans lequel elles opèrent. De fait, les employeurs hésitent à présent davantage à donner des contrats réguliers aux jeunes salariés qu'ils recrutent s'ils n'ont pas la certitude de les garder de façon permanente et préfèrent plutôt embaucher des travailleurs non réguliers. La récente réforme portant sur le temps partiel est une première étape, assez modeste, vers la réduction de l'écart de salaire et de conditions de travail entre les travailleurs réguliers et non réguliers. Toutefois, d'autres réformes doivent être engagées dans le cadre de la législation sur la protection de l'emploi afin de diminuer les différences effectives en la matière entre ces deux groupes de travailleurs.

De fait, la dualité croissante du marché du travail et le recul des pratiques d'emploi à vie semblent justifier une réelle réorientation des politiques du marché du travail ainsi que des politiques sociales. Avant de réformer la réglementation de l'emploi, il pourrait être nécessaire de prévoir des indemnités de chômage plus généreuses et d'autres systèmes d'assurance sociale basés sur l'activité salariée ainsi que le renforcement des politiques actives du marché du travail (PAMT) afin d'améliorer le fonctionnement du marché du travail externe. Toute la difficulté est de trouver des moyens de renforcer à la fois la sécurité et la flexibilité sur le marché du travail, de façon à être focalisé plus sur la sécurité de l'emploi que sur le maintien dans le poste de travail et à développer le marché du travail externe. A cet égard, la flexicurité, qui fait actuellement l'objet d'un large débat en Europe, pourrait également contenir plusieurs éléments pertinents pour le Japon : ce dispositif conjugue une législation souple en matière de protection de l'emploi avec un système bien conçu et généreux de garantie de ressources et des mesures strictes au titre des PAMT et est appliquée dans le cadre d'obligations réciproques. Toutefois, les dispositifs de flexicurité sont en général coûteux et exigent que les institutions du marché du travail fonctionnent bien.

D'autres pratiques traditionnelles en matière de recrutement et d'emploi en vigueur dans les entreprises, largement fondées sur l'âge et le sexe, pourraient également créer des obstacles à la promotion des jeunes, entravant par-là même le passage d'un emploi non régulier à un emploi régulier. La révision en 2007 de la Loi sur l'emploi, qui

interdit de subordonner le recrutement à l'âge, est une mesure bienvenue qui pourrait contribuer à renforcer les perspectives d'embauche sur le marché du travail des jeunes.

Au Japon, le taux d'emploi des femmes âgées de 25 à 29 ans n'a cessé de progresser au cours de deux dernières décennies, dépassant récemment la moyenne de l'OCDE (71 % en 2007, contre une moyenne de l'OCDE de 69 %). Toutefois, le taux d'emploi des femmes ayant un enfant de moins de deux ans reste très faible (29 %, contre la moyenne de l'OCDE de 52 %). En outre, les mères qui reviennent sur le marché du travail occupent pour la plupart des emplois précaires et nombreux sont les Japonais qui estiment normal qu'une femme mariée occupe un emploi à temps partiel. S'il est vrai que cette situation reflète plusieurs aspects fondamentaux du marché du travail japonais et de la mentalité japonaise à l'égard des mères actives, il ne fait aucun doute qu'elle est aussi en général aggravée par l'offre relativement limitée de structures publiques d'accueil de jeunes enfants et de droits à un congé maternité rémunéré. Il importe par conséquent d'aider les jeunes mères à poursuivre leur activité professionnelle grâce à des politiques bien conçues, favorables à la famille.

En revanche, les coûts de main-d'œuvre salariaux et non salariaux ne semblent pas créer d'obstacles majeurs à l'emploi des jeunes au Japon. Dans ce système salarial basé sur l'ancienneté, les jeunes travailleurs réguliers touchent au départ un salaire relativement faible qui doit normalement être compensé par la perspective d'une progression au même rythme que celle de l'ancienneté dans l'entreprise. Toutefois, les employeurs japonais semblent maintenant rechercher une plus grande souplesse dans les salaires en recourant davantage à l'emploi non régulier ainsi qu'aux rémunérations en fonction des performances. Ils invoquent souvent la nécessité de maîtriser les coûts salariaux comme principale raison de recruter des travailleurs non réguliers et on observe un écart de salaire considérable entre les travailleurs réguliers et non réguliers même si cet écart est plus faible chez les jeunes.

Pour faire face à cette dualité croissante du marché du travail et contribuer à dynamiser la demande de jeunes travailleurs, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- *Réduire les différences de protection effective entre les travailleurs réguliers et non réguliers tout en encourageant la flexicurité.* Cela pourrait consister à améliorer la protection des travailleurs ayant un contrat de durée déterminée, des travailleurs à temps partiel et des travailleurs passant par des agences d'intérim et en parallèle à atténuer la rigueur de la Loi sur la protection de l'emploi concernant les travailleurs ayant un contrat régulier. Une option dans le cas de ces derniers serait d'adopter une procédure de règlement des licenciements plus claire, plus prévisible et plus rapide à la place de la procédure actuelle qui relève principalement de décisions de justice. Il serait souhaitable d'élaborer et de mettre en œuvre ces réformes en même temps que des mesures de portée plus vaste visant à renforcer à la fois la sécurité et la flexibilité sur le marché du travail et, en règle générale, d'instaurer un consensus entre les partenaires sociaux.
- *S'attaquer aux différences discriminatoires dans les salaires et les indemnités.* La réduction des pratiques discriminatoires relatives aux salaires et autres prestations liées à l'emploi – en mettant en application une législation de lutte contre la discrimination par exemple – atténuerait l'incitation à recruter des travailleurs non réguliers. Il serait également important d'accroître la couverture des travailleurs non réguliers dans les systèmes de sécurité sociale

basés sur l'activité salariée (notamment l'assurance chômage, l'assurance maladie publique et les pensions de retraite). Par ailleurs, le fait d'encourager et de faciliter un recours plus grand à la rémunération en fonction des performances pourrait contribuer à réduire l'écart de salaire entre les jeunes travailleurs réguliers et non réguliers.

- *Continuer à lutter contre la discrimination dans l'emploi basée sur l'âge.* Étant donné l'importance considérable que l'âge revêt dans les pratiques d'emploi au Japon, la loi récemment adoptée, qui interdit les limites d'âge dans les recrutements, doit être mise en application d'une façon cohérente et systématique pour que les décisions de recrutement effectives des entreprises ne soient pas fondées simplement sur l'âge.
- *Éliminer les obstacles auxquels les mères de jeunes enfants se trouvent confrontées pour continuer à travailler.* Il est essentiel d'encourager les partenaires sociaux à faire en sorte que l'entreprise soit plus favorable à la famille tout en s'employant à rendre l'aménagement du temps de travail plus compatible avec les obligations familiales des travailleurs. Il y a également lieu d'accorder un rang élevé de priorité à l'accroissement de l'offre, à un coût abordable, de structures publiques d'accueil des jeunes enfants bien situées.

Renforcer les mesures de soutien de l'emploi et de garantie de ressources

L'élaboration de politiques actives du marché du travail (PAMT) à l'intention des jeunes est une disposition assez récente au Japon comparé à d'autres pays de l'OCDE où cette pratique existe depuis longtemps. Ce décalage tient en partie au fait que jusqu'à une date récente, le marché du travail des jeunes soulevait assez peu de problèmes. Bien que depuis le début des années 2000, le gouvernement ait adopté diverses mesures en faveur du marché du travail ainsi que d'autres visant à mieux sensibiliser les étudiants au monde du travail, jusqu'à présent les dépenses publiques au titre des PAMT en faveur des jeunes (de même qu'au titre des PAMT en général) ont été relativement faibles au Japon comparé aux autres pays. Il n'est pas étonnant que le nombre de participants à ces programmes ait été limité. Étant donné l'évolution rapide du contexte dans lequel se déroule la transition de l'école à l'emploi au Japon et le nombre croissant de jeunes qui ont du mal à obtenir un emploi stable, il est tout à fait justifié de donner une plus grande place à des programmes de qualité d'aide à la recherche d'un emploi, de formation et autres dispositifs de soutien de l'emploi. S'agissant des programmes existants, il faut s'employer davantage à mieux cibler les groupes de population les moins instruits. Enfin, il est essentiel de procéder à des évaluations approfondies des résultats de ces programmes pour déterminer ce qui marche et ce qui ne marche pas.

Selon l'enquête sur la population active, en mars 2007 environ 7.8 millions de jeunes âgés de moins de 30 ans étaient couverts par le régime d'assurance chômage alors que 12 millions de jeunes du même groupe d'âge étaient salariés. Le rapport entre le nombre moyen de bénéficiaires d'indemnités de chômage et le nombre de jeunes chômeurs appartenant au groupe d'âges de 15 à 29 ans est faible et a légèrement baissé au cours de la décennie passée. Les conditions strictes d'admission au bénéfice de ces indemnités et la courte durée de la prestation pourraient expliquer cette situation. Ainsi, les jeunes Japonais au chômage doivent pour la plupart dépendre de leurs parents pour assurer leur subsistance. La question qui se pose au Japon par conséquent n'est pas celle en soi de la

dépendance à l'égard des indemnités mais celle de savoir comment faire en sorte que les jeunes aient davantage accès à des services de l'emploi de qualité et à des indemnités de chômage dans un cadre d'obligations réciproques.

A cet égard, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- *Renforcer encore les politiques actives du marché du travail (PAMT) pour les jeunes en ciblant davantage les groupes de jeunes les moins instruits.* Certains programmes existants paraissent avoir une envergure trop petite pour répondre de façon adéquate aux besoins du grand nombre de jeunes à risque ou occupant des emplois précaires, comme on l'a montré plus haut. Le gouvernement doit par conséquent envisager d'allouer des ressources publiques plus importantes aux PAMT destinées aux jeunes, dans la logique des efforts déployés pour intensifier la flexicurité globale sur le marché du travail. Par ailleurs, il convient d'accorder plus d'attention et plus de ressources aux jeunes moins instruits.
- *Cibler plus précisément les PAMT destinées aux jeunes.* Les PAMT actuelles en faveur des jeunes sont pour l'essentiel ciblées, de façon globale, sur les personnes occupant des emplois précaires (freeters) ou sur les sans-emploi âgés de 15 à 34 ans. Il serait plus efficace de tenter de repérer les besoins spécifiques de certains sous-groupes – c'est-à-dire en fonction de l'âge ou du niveau de formation – et de concevoir des programmes susceptibles de mieux les aider. Par exemple, une option pourrait consister à centrer le programme d'emploi à l'essai des jeunes sur les groupes relativement peu instruits.
- *Entreprendre une évaluation approfondie des programmes existants.* Au Japon, les évaluations indépendantes (externes) des mesures existantes en faveur des jeunes sont très rares en partie du fait que les chercheurs disposent de très peu de données et d'informations dans ce domaine. Il est donc impératif de soumettre les PAMT, notamment en vue de l'octroi des subventions à l'emploi, en particulier le programme d'emploi à l'essai des jeunes, à des évaluations approfondies, à la fois internes et externes, qui, d'après les données recueillies à l'échelle internationale, font souvent l'objet d'effets d'aubaine et de substitution.
- Élargir la couverture de jeunes chômeurs bénéficiant du système d'assurance chômage tout en mettant en œuvre un dispositif d'obligations réciproques. Premièrement, le gouvernement devra peut-être s'assurer qu'un plus grand nombre de jeunes travailleurs, en particulier non réguliers, bénéficient de l'assurance chômage par exemple en élargissant les conditions d'admission au bénéfice de cette prestation ou en intensifiant l'assujettissement des entreprises et des travailleurs au versement des cotisations d'assurance chômage, en consultation étroite avec les partenaires sociaux. Deuxièmement, le gouvernement pourrait également envisager d'accroître la proportion de jeunes chômeurs qui bénéficient d'indemnités de chômage. Il pourrait à cette fin faciliter les conditions d'admission au bénéfice de ces prestations. Ces mesures visant à élargir la couverture des prestations d'assurance chômage devraient aller de pair avec la mise en œuvre d'un dispositif d'obligations réciproques afin

d'inciter fermement les jeunes chômeurs à rechercher activement un emploi.

© 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/

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 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/

