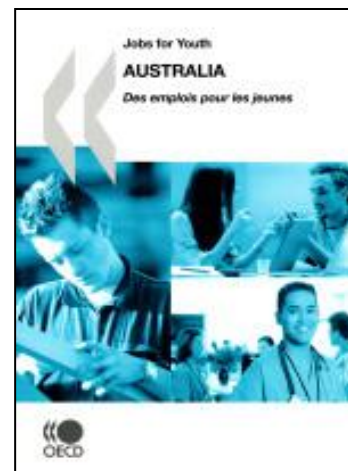


Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes
Australia

Summary in French



Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes
Australie

Résumé en français

RÉSUMÉ ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Dans l'avenir immédiat, l'accroissement du chômage des jeunes constituera l'un des sujets de préoccupation majeure des décideurs australiens. Le monde est actuellement confronté à une crise économique grave qui affecte l'Australie et dégrade les perspectives d'emploi d'un grand nombre de ses citoyens. Toutefois, l'expérience du passé suggère qu'en Australie, comme dans les autres pays de l'OCDE, toute détérioration des conditions d'emploi affecte les jeunes de façon disproportionnée.

A travers la zone OCDE, un écart d'un point de pourcentage par rapport au taux de croissance potentiel du PIB se traduit généralement par une augmentation de 0.65 point de pourcentage du taux de chômage des adultes (25-54 ans). Mais le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) – normalement égal à plus du double de celui des adultes – augmente de près de 1.4 point de pourcentage. Dans le cas de l'Australie, on observe une sensibilité plus forte des taux de chômage aux chocs de PIB. Un écart d'un point de pourcentage par rapport au PIB potentiel se traduit en général par une augmentation presque équivalente du taux de chômage des adultes,

tandis que le taux de chômage des jeunes s'accroît le plus souvent de 2 points de pourcentage.

Il est cependant rassurant de constater que le marché du travail australien aborde la crise actuelle à partir d'une situation favorable. Jusqu'à très récemment – du fait, en partie, d'une croissance économique ininterrompue pendant 17 ans – le taux de chômage global était proche de son point bas historique. Le taux de chômage des jeunes se situait à 8.7 % en septembre 2008, son plus bas niveau depuis la fin des années 70. Les problèmes d'emploi des jeunes étaient alors principalement concentrés parmi ceux ayant un faible niveau d'instruction et démotivés, ou parmi les jeunes aborigènes¹.

Dans les mois à venir, la priorité essentielle doit être d'éviter que ne se constitue un vaste « stock » de jeunes chômeurs de longue durée. L'Australie a l'avantage d'entrer en récession en ayant un très faible niveau de chômage de longue durée² parmi ses jeunes. En 2007 en Australie, seuls 10 % des jeunes sans emploi étaient touchés par le chômage de longue durée, alors que la moyenne OCDE s'établissait à 19.6 %. Qui plus est, au cours des vingt dernières années, le pays est parvenu à mettre en œuvre avec succès des institutions du marché du travail et de protection sociale assurant l'activation des chômeurs. On peut dès lors espérer que la majorité des jeunes chômeurs retrouveront rapidement un emploi lorsque l'économie commencera à se redresser.

La récession actuelle offre également au pays la possibilité de relever un de ses défis persistant, à savoir améliorer le niveau de formation du capital humain, en particulier celui des jeunes les moins qualifiés. L'Australie se caractérise en effet par un taux de poursuite des études au-delà de 16 ans relativement faible par comparaison à beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Trop nombreux sont les jeunes ne disposant pas des compétences nécessaires pour s'engager avec succès sur le marché du travail. Cela étant, le ralentissement actuel de l'activité économique aura probablement pour effet d'inciter plus de jeunes à poursuivre leurs études ou à entreprendre des études plus poussées plutôt que de rechercher un emploi. Dans les pays de l'OCDE, la propension à rester aux études augmente lorsque la conjoncture se dégrade. Les pouvoirs publics devraient tenter de tirer parti de cette tendance.

L'éducation constitue aussi une des priorités du gouvernement fédéral australien ainsi que ceux des États et Territoires. On recense parmi leurs objectifs actuels : *i*) élever le niveau d'instruction moyen, en augmentant la proportion d'élèves poursuivant leurs études au-delà de l'âge de 16 ans ; et *ii*) assurer une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de compétences. De nombreux programmes de qualité ont été mis en place récemment en Australie afin d'améliorer le niveau d'instruction des élèves,

1. On entend par « personne aborigène » : *i*) un membre de la population aborigène d'Australie ; ou *ii*) un descendant de la population autochtone des îles du Déroit de Torres.

2. D'une durée de plus d'un an.

de développer la formation professionnelle au sein du système scolaire et d'améliorer la transition de l'école à l'emploi.

L'action des pouvoirs publics vise également les adultes³ avec le programme *Skilling Australia for the Future*. C'est ainsi qu'ont été financées 700 000 places de formation supplémentaires, dont 55 % environ devraient être attribuées à des travailleurs occupant un emploi et le reste à des chômeurs. Enfin, en décembre 2008, le gouvernement travailliste s'est engagé à consacrer davantage de crédits aux infrastructures d'enseignement supérieur dans le cadre du programme *Nation Building Package*, dont l'objet est de contrer le ralentissement actuel de l'économie.

Les responsables politiques sont par ailleurs conscients de la nécessité de continuer à améliorer les institutions du marché du travail et de protection sociale actuelles afin de développer au maximum les possibilités d'emploi des jeunes ainsi que les incitations à participer au marché du travail. Une telle ligne de conduite pourrait se révéler particulièrement bénéfique lorsque l'économie commencera à se redresser, car elle devrait contribuer à accroître les sorties du chômage et le retour à l'emploi.

De faibles risques de chômage, des taux d'emploi élevés, sauf pour les jeunes aborigènes

Jusqu'à récemment, le risque de chômage était faible pour les jeunes en Australie, et ceci se reflétait également dans des taux d'emploi élevés. En mars 2008, plus de 65 % des jeunes australiens occupaient un emploi, soit le taux le plus élevé enregistré depuis 1978. Ce fort taux d'emploi parmi les jeunes s'explique par l'importance du travail à temps partiel parmi les étudiants. Il s'explique aussi, en partie, par une propension relativement faible à poursuivre des études au-delà de l'âge de 16 ans, et enfin par un marché du travail dynamique générateur de nombreux emplois.

En revanche, comme on l'a vu plus haut, les jeunes aborigènes ont beaucoup de mal à prendre pied sur le marché du travail. En 2006, leur taux de chômage était au moins deux fois et demie plus élevé que celui des autres jeunes australiens, un rapport resté pratiquement inchangé au cours des dix dernières années. La situation apparaît encore plus préoccupante lorsqu'on examine leur taux d'emploi : en 2006, 48 % seulement des jeunes aborigènes sortis du système scolaire exerçaient un emploi, tandis que ce taux s'élevait à près de 80 % pour le reste des jeunes. Et le taux d'emploi des jeunes aborigènes serait plus faible encore si l'on excluait les emplois aidés créés dans le cadre du programme *Community Development Employment Projects (CDEP)*⁴.

3. Y compris les jeunes adultes.

4. Le programme *Community Development Employment Projects (CDEP)* est une initiative du gouvernement australien actuellement mise en œuvre dans les régions et les zones isolées, qui offre à la population aborigène un tremplin vers l'emploi normal en lui assurant une formation et une expérience professionnelle.

Beaucoup de jeunes accèdent très rapidement à l'emploi

Durant la période de croissance soutenue qu'a connu l'Australie récemment, la majorité des jeunes australiens connaissaient une transition de l'école à l'emploi très rapide. Nombre d'entre eux acquéraient une première expérience du marché du travail durant les études. En 2006, la part des étudiants âgés de 20 ans détenteurs d'un emploi avoisinait les 85 %, soit le pourcentage le plus élevé des pays de l'OCDE. Et, contrairement à certains pays européens (par exemple en Norvège ou au Danemark), le fait de combiner études et travail ne s'accompagne pas d'un allongement de la durée des études.

En 2006, les jeunes australiens ayant quitté l'école mettaient peu de temps à décrocher leur premier emploi. Les différents indicateurs présentés dans ce rapport donnent à penser que l'Australie obtient, sur ce plan, de meilleurs résultats que beaucoup d'autres pays de l'OCDE. On soulignera en particulier que l'écart entre les jeunes ayant un niveau CITE 3 (diplôme du secondaire supérieur) et ceux ne l'ayant pas, était, en 2006, plus faible que dans la plupart des autres pays examinés.

Les premiers emplois des jeunes sont souvent des emplois « occasionnels » ou à temps partiel, mais servent de tremplin vers des emplois plus stables

En Australie, les contrats à temps partiel et « occasionnels »⁵ occupent une place importante dans l'emploi des jeunes, même au terme d'une longue période de croissance. Mais, dans la plupart des cas, ces premiers emplois constituent un tremplin vers l'emploi stable. De fait, il existe une corrélation positive forte entre le fait d'occuper un emploi à temps partiel ou d'être titulaire de contrats occasionnels/à durée déterminée (par rapport au fait d'être chômeur ou inactif) et la probabilité d'occuper ultérieurement un emploi à temps complet/permanent.

Les performances éducatives pourraient être améliorées

Faible participation à l'enseignement préscolaire pour les enfants âgés de 3 à 5 ans

Le taux de participation à l'enseignement préscolaire (avant l'âge de 5 ans) est relativement faible en Australie par rapport à celui de beaucoup d'autres pays de l'OCDE. En 2005, 60 % des enfants de 3 à 5 ans suivaient un enseignement préscolaire, pourcentage largement inférieur à la moyenne OCDE de 78 %. La faible participation concerne surtout les enfants de milieux défavorisés, en particulier les enfants de familles aborigènes. Or il s'agit d'un groupe pour lequel l'exposition précoce à l'éducation compte particulièrement. De fait, les recherches réalisées au plan international incitent à penser qu'une éducation préscolaire de qualité assure à ces enfants un meilleur départ dans la vie, diminue le risque de décrochage scolaire et

5. On entend par emploi occasionnel (*casual*) un emploi qui n'ouvre pas droit à des congés annuels et de maladie rémunérés.

leur offre de plus grandes chances de transition de l'école à l'emploi. Les initiatives visant à améliorer l'accès à l'éducation préscolaire de groupes défavorisés, en particulier les jeunes aborigènes, avant l'âge de 6 ans, pourraient se révéler d'un meilleur rapport coût-efficacité que nombre de programmes de formation ciblant les adolescents et les jeunes adultes.

De bons résultats à l'âge de 15 ans mais un taux de poursuite des études inférieur à la moyenne

Un aspect positif du système éducatif australien est le bon niveau de connaissances des élèves de 15 ans évalué par les épreuves PISA⁶. À noter également que les taux d'accès au diplôme d'enseignement supérieur (au-delà de CITE 3) sont plus élevés que la moyenne OCDE. Toutefois, nombre de jeunes australiens ne parviennent pas à décrocher un diplôme intermédiaire (CITE 3), si bien que la distribution générale des niveaux d'études en Australie s'apparente à une courbe en U. La propension des jeunes australiens à prolonger leurs études au-delà de 16 ans est plus faible que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Quoiqu'en augmentation au cours des années 80 et 90, elle stagne depuis 2000, en raison peut-être des coûts d'opportunité élevés de l'éducation dans un contexte de marché du travail tendu.

L'écart de performance scolaire des élèves aborigènes

Les résultats scolaires des jeunes aborigènes sont extrêmement préoccupants. Ces élèves ont de 10 à 30 % moins de chances d'atteindre les mêmes niveaux que les autres élèves en lecture, écriture et en calcul. Il faut souligner que cet écart scolaire s'accroît avec l'âge. Il est plus faible à l'âge de 3 ans que plus tard.

Les réformes de l'éducation vont dans le bon sens

On trouve dans le budget 2008 du gouvernement fédéral australien une série d'initiatives de nature à améliorer les performances de l'Australie dans le domaine de l'enseignement préscolaire. D'ici 2013, tous les enfants âgés de 4 ans devraient avoir accès à ce type d'enseignement au cours de l'année qui précède la première année de scolarité proprement dite. En outre, cet enseignement devrait être dispensé par un personnel plus qualifié. Il est en effet prévu de récompenser financièrement les personnels (en fonction) qui entreprennent d'améliorer leurs compétences pédagogiques. Des crédits sont également inscrits au budget afin d'augmenter le nombre de places d'université accessibles aux étudiants qui se destinent à l'enseignement préscolaire.

Au cours des vingt dernières années, de gros efforts ont été accomplis pour étendre la scolarité au-delà de l'âge de 16 ans, notamment en diversifiant les filières d'apprentissage dans l'enseignement secondaire. Dans son budget 2008-09, le gouvernement fédéral australien a, dans cet

⁶. Programme international pour le suivi des acquis des élèves, mis en place par l'OCDE.

esprit, prévu 2.5 milliards de dollars australiens pour financer la création de centres de formation professionnelle au sein des établissements secondaires. L'objectif est de faciliter l'accès à ce type de formation et d'accroître les taux de poursuite des études.

Les données d'enquête montrent que de plus en plus d'élèves sortant du secondaire (inférieur ou supérieur) possèdent un diplôme à orientation professionnelle. Ces mêmes données attestent de la rentabilité financière de ces diplômes. Toutes choses égales par ailleurs, ils procurent un avantage en termes de salaire hebdomadaire égal à 8 points de pourcentage par rapport aux diplômes de niveau équivalent mais de type général. Cela étant, il reste à voir si, à un niveau global, une politique d'expansion de l'accès à l'enseignement professionnel est de nature à influencer le taux de poursuite des études et à accroître la part totale des jeunes qui achèvent avec succès les études secondaires supérieures.

S'agissant des performances de l'ensemble du secteur scolaire (enseignements préscolaire, primaire et secondaire), il serait sans doute souhaitable d'améliorer la coordination entre les différentes autorités responsables. En Australie, l'enseignement de type scolaire relève, pour l'essentiel, de la compétence des États et des Territoires. En dépit de l'action coordinatrice et uniformisatrice menée par le *Council of Australian Governments* (COAG), il subsistait au milieu des années 2000 d'importantes différences concernant les structures de base de la scolarité (programmes d'enseignement, diplômes et titres de fin d'études, etc.). Cette hétérogénéité peut gêner les élèves mobiles en raison des complications et des coûts de transaction qu'elle implique (reconnaissance des diplômes par un autre État, etc.).

Sans doute pour tenter de remédier à ce problème, en 2007, les autorités fédérales en concertation avec les États et Territoires ont convenu d'introduire, à compter de 2011, des programmes d'enseignement à caractère national, allant du préscolaire à la fin du secondaire, en commençant par l'anglais, les mathématiques, les sciences et l'histoire. Cette mesure devrait faciliter la mobilité des enseignants et des élèves sur l'ensemble du territoire australien, et éviter qu'un manque de cohérence des programmes d'études ne complique la vie des 340 000 Australiens (dont 80 000 élèves d'âge scolaire) qui, chaque année, changent d'État.

Comme indiqué plus haut, les jeunes aborigènes forment un groupe qui reste largement moins éduqué. Même s'ils sont peu nombreux en rapport à la population totale (environ 3 %), ils constituent une réserve de main-d'œuvre qui, si elle était mieux instruite et plus mobilisée, contribuerait à atténuer les pénuries de qualifications et à améliorer les conditions de vie et de bien-être de l'ensemble des aborigènes.

À compter de 2009, le nouveau service de l'emploi *Universal Employment Service* (UES) soutiendra davantage les initiatives comportant une dimension capital humain dans les régions isolées où vivent de nombreux jeunes aborigènes. Les opérateurs pourront solliciter des financements destinées à aider les demandeurs d'emploi aborigènes à

reprendre des études et à améliorer leurs compétences en lecture, écriture et calcul. Par ailleurs, le gouvernement australien est occupé à finaliser une nouvelle stratégie économique globale : l'*Indigenous Economic Development Strategy* (IEDS), qui sera mise en œuvre au 1^{er} juillet 2009. Cette stratégie vise à réduire l'écart de taux d'emploi important entre les populations aborigènes et les autres, écart qui compromet les chances de réussite scolaire des enfants.

Comme indiqué plus haut, il est encourageant que les études observent des déficits de résultats scolaires plus faibles chez les très jeunes enfants aborigènes que parmi leurs aînés. Ces observations corroborent les conclusions d'études menées ailleurs dans l'OCDE, à savoir que les écarts d'aptitudes cognitives et non cognitives entre groupes socioéconomiques – qui conditionnent fortement le devenir professionnel à l'âge adulte – se creusent dès les premières années de vie. Des politiques ciblées sur la petite enfance pourraient donc réduire le déficit de résultats scolaires parmi les populations aborigènes, ainsi que nombre d'écarts dont elles souffrent en matière d'insertion professionnelle. De tels efforts doivent cependant faire l'objet d'un suivi systématique au-delà des premières années, pour garantir la pérennité des gains.

Œuvrer davantage pour que l'ensemble des jeunes australiens quittent l'école munis d'un diplôme reconnu leur permettant de démarrer leur vie professionnelle

Pour faire en sorte que les jeunes possèdent les compétences fondamentales nécessaires pour s'engager avec succès sur le marché du travail, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- *Mettre à profit la propension des jeunes à rester plus longtemps aux études pendant les périodes de ralentissement économique afin d'élever le niveau de formation.* L'accent devrait être placé sur la poursuite des études jusqu'à l'obtention d'un diplôme de niveau CITE 3 plutôt que jusqu'à un âge donné. Ceci impliquerait d'accroître la diversification des filières au sein du secondaire (développement de la formation professionnelle ainsi que de la formation en alternance) mais aussi d'investir davantage dans les établissements d'enseignement supérieur organisant des formations courtes et flexibles. Parallèlement, il conviendrait de subordonner le versement de la *Youth Allowance*⁷ à l'obtention du niveau CITE 3 (ou à la mise en œuvre d'un projet pour y parvenir). Cette réforme pourrait s'inspirer de la réforme *Leerwerkplicht* mise en œuvre aux Pays-Bas en vertu de laquelle tous les jeunes âgés de 18 à 27 ans qui n'ont pas achevé leurs études secondaires sont tenus de reprendre des études (ou de travailler). Faute de remplir

⁷ En Australie, les jeunes âgés de 15 à 20 ans peuvent prétendre au bénéfice de la *Youth Allowance* (YA), allocation qui est soumise à condition de ressources familiales. Comme tout demandeur d'emploi faisant valoir des droits à prestations, un jeune demandeur d'emploi souhaitant bénéficier de cette allocation doit satisfaire à des conditions bien précises pour la percevoir.

cette condition, ils peuvent être mis à l'amende ou perdre tout ou partie de leurs droits aux prestations sociales⁸.

- *Envisager la création d'un système national de certification au niveau de l'enseignement secondaire supérieur en complément des programmes d'enseignement nationaux.* Un tel instrument permettrait sans doute de standardiser de façon plus efficace les contenus et les résultats du secondaire que les seuls programmes nationaux. Cette mesure pourrait faire partie des missions dévolues à la nouvelle National Education Authority, instituée de commun accord par les autorités fédérales et celles des États et des Territoires en octobre 2008. Ce nouvel organisme, en charge de la gestion des programmes nationaux ainsi que d'activités d'évaluation à l'échelon national, sera opérationnel début 2009.
- *Mettre plus encore l'accent sur la fréquentation de l'enseignement préscolaire (avant l'âge de 5 ans) des groupes défavorisés et leur suivi au niveau de l'enseignement primaire.* Le gouvernement australien, en lien étroit avec ceux des États et les Territoires, devrait rapidement mettre en œuvre le programme généralisant l'accès à l'enseignement préscolaire des enfants âgés de 4 ans. Mais les responsables politiques devraient aussi considérer comme prioritaire l'extension de cette mesure aux enfants de 3 ans si *i)* l'évaluation de la mesure concernant les enfants de 4 ans est positive, et si *ii)* l'état des finances publiques le permet.
- *Faire en sorte que les enfants aborigènes de moins de 5 ans fréquentent davantage les services de santé et l'enseignement préscolaire.* Assurer une offre et un financement adéquats de ces services est une condition nécessaire mais non suffisante pour atteindre les objectifs ambitieux énoncés dans le programme *Education Revolution*⁹. Les décideurs devraient aussi s'efforcer de stimuler la demande. Pour ce faire, ils pourraient mettre en place des aides financières en faveur des familles aborigènes dont le versement est conditionnel à la fréquentation de l'enseignement préscolaire et des centres de santé. Une référence intéressante en la matière est celle des *Conditional Cash Transfers Programmes* mis en œuvre avec un certain succès dans plusieurs pays d'Amérique latine et autres pays émergents. Ces programmes prévoient le versement d'une aide financière aux familles pauvres à condition qu'elles adoptent certains comportements, à savoir, le plus souvent, qu'elles investissent dans le capital humain en envoyant les enfants à l'école ou en les présentant régulièrement aux consultations des centres de santé. Il semblerait en outre souhaitable de verser l'essentiel ou la totalité de ces montants aux mères.

⁸. OCDE (2008), *Des emplois pour les jeunes : Pays-Bas*, OCDE, Paris.

⁹. Les autorités fédérales et celles des États et des Territoires se sont accordées sur un ensemble d'objectifs éducatifs très ambitieux énoncés dans ce programme, en particulier en ce qui concerne la réduction de l'écart de résultats entre les jeunes aborigènes et les autres jeunes australiens.

Peu de barrières à l'emploi des jeunes sur le front de la demande

Si les politiques d'éducation et de formation constituent un élément important de toute stratégie efficace d'amélioration des perspectives des jeunes sur le marché du travail, un cadre d'action exhaustif doit tenir compte des mécanismes et des institutions propres au marché du travail, et de leur impact sur la demande de travail, plus particulièrement celle des jeunes moins qualifiés.

Les institutions actuelles du marché du travail en Australie sont, a priori, de nature à garantir de bonnes perspectives d'emploi pour les jeunes. La relative souplesse de la législation sur la protection de l'emploi (LPE), couplée à la possibilité d'employer les jeunes sur la base de contrats à temps partiel ou occasionnels, encourage les employeurs qui répugnent à prendre le risque de recruter des individus inexpérimentés et faiblement qualifiés.

Le niveau peu élevé des salaires d'embauche joue également en faveur de l'emploi des jeunes. Selon les données de l'OCDE couvrant le début des années 2000, en Australie, la rémunération des jeunes travailleurs (16-24 ans) n'ayant pas atteint un niveau CITE 3 est légèrement inférieure à 40 % du salaire moyen¹⁰, ce qui est proche de la moyenne de l'OCDE. Les jeunes âgés de 16 à 19 ans n'ayant pas atteint un niveau CITE 3 perçoivent un salaire inférieur à 30 % de la moyenne globale, ce qui est moins que dans la plupart des pays européens. L'analyse des trajectoires salariales des jeunes travailleurs est également rassurante : les données confirment l'existence d'une dynamique à la hausse des rémunérations. Près de 50 % des jeunes travailleurs rémunérés en deçà d'un seuil de salaire bas¹¹ en 2001 avaient dépassé ce seuil cinq ans après. Et la grande majorité (72 %) des jeunes travailleurs qui bénéficiaient dès le début de leur carrière d'un salaire supérieur à ce seuil conservaient cet avantage au terme de cinq années.

Depuis le début des années 90, la décentralisation progressive des mécanismes de fixation des salaires, avec l'introduction des contrats individuels (*Australian Workplace Agreements* ou AWA), pourrait avoir renforcé la compétitivité des jeunes faiblement qualifiés sur le marché du travail.

Le gouvernement travailliste a commencé à supprimer certaines dispositions de la législation du travail *WorkChoices* adoptée par le précédent gouvernement. Le nouveau texte inclut des mesures de protection sociale étendues (rétablissement des règles encadrant les licenciements dans les entreprises de moins de 100 salariés, minima plus nombreux en termes de conditions d'emploi et de rémunération) et prévoit la suppression progressive des AWA. Les réformes visant à protéger les travailleurs les plus vulnérables, jeunes compris, parfois défavorisés sous

^{10.} Calculé sur la base des salaires de tous les travailleurs âgés de 25 à 64 ans.

^{11.} Défini comme le deuxième décile de l'ensemble de la distribution des salaires.

WorkChoices, sont les bienvenues. Néanmoins, il convient de ne pas décourager les négociations au niveau de l'entreprise et d'éviter un niveau de salaire trop élevé dont l'effet serait de barrer l'accès des jeunes peu qualifiés à l'emploi. Le processus de rationalisation et de modernisation des « awards »¹² lancé sous *WorkChoices* devrait également se poursuivre.

Il existe également des barrières à l'emploi et à l'égalité de salaire pour certaines catégories de travailleurs. S'agissant des immigrants¹³ en général, l'analyse tend à démontrer l'absence d'écart de rémunération systématique par rapport aux Australiens de souche. Les écarts bruts s'expliquent en grande partie par des différences de niveau d'instruction, d'expérience professionnelle et d'intensité de l'offre de travail. La situation est néanmoins différente pour les jeunes femmes. Même si l'on tient compte de leur forte propension à travailler à temps partiel, on observe un écart de rémunération inexplicable d'environ 14 points de pourcentage par rapport aux hommes. On ne peut toutefois pas directement conclure qu'il existe une discrimination à l'égard des femmes sur le marché du travail australien, car l'écart de salaire pourrait, au moins en partie, être attribué à des différences entre hommes et femmes quant *i*) au domaine d'étude retenu à niveau de diplôme donné et *ii*) aux secteurs ou aux postes associés à chaque domaine d'étude (il y a par exemple moins de femmes ingénieurs, avocates ou diplômées d'école de commerce, mais plus de femmes enseignantes).

Dans ce contexte, l'OCDE formule les recommandations suivantes :

- *Étudier l'effet de la réforme du système WorkChoices de relations du travail sur l'emploi des jeunes*. La mise en œuvre de la nouvelle politique en matière de relations du travail sera achevée début 2010. Il s'agit là d'une occasion de vérifier si une politique conçue dans le but d'améliorer les conditions de travail et de salaire au bas de la distribution des travailleurs se traduit par *i*) des salaires d'embauche sensiblement plus élevés pour les jeunes peu qualifiés et/ou *ii*) une contraction de la demande pour ces travailleurs. Les responsables politiques devraient être prêts à modifier ces nouvelles règles s'il apparaissait qu'elles ont des conséquences négatives importantes.
- *Analyser les raisons i) de la faible propension des femmes à travailler à temps plein et ii) de l'écart de rémunération important entre hommes et femmes*. S'agissant de la faible propension des femmes à occuper des emplois à temps complet, il conviendrait d'analyser le rôle du taux d'imposition effectif marginal des couples, ainsi que celui de l'offre (relativement faible) et du coût (relativement élevé) des services de garde d'enfants ou de l'enseignement préscolaire. Il est également important d'essayer de mieux comprendre les ressorts d'une discrimination selon le genre dans l'enseignement supérieur. En théorie, cette discrimination entre hommes et femmes peut provenir de différences en termes de :

^{12.} Sortes de conventions collectives sectorielles régissant les conditions d'emploi et de rémunération.

^{13.} C'est-à-dire les immigrants issus d'un pays non anglophone.

i) taux d'accès au diplôme d'enseignement supérieur (discrimination verticale) et de ii) choix du domaine d'étude au sein du supérieur : études artistiques, en sciences humaines ou pédagogiques par rapport aux études d'ingénieur par exemple (discrimination horizontale). La présence, aujourd'hui forte, des femmes dans l'enseignement supérieur en Australie, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, laisse penser que la discrimination verticale disparaît. En revanche, il semble plus hasardeux d'en dire autant de la discrimination horizontale.

Les problématiques de mise en œuvre d'une stratégie d'activation fondée sur les compétences

En Australie, les responsables politiques sont conscients de longue date de l'importance des « obligations réciproques » (appelées *activity tests* en Australie) pour les politiques de l'emploi, principe en vertu duquel, en contrepartie d'une aide financière, tout demandeur d'emploi (y compris un jeune) doit participer à des programmes de formation, de recherche d'emploi ou de placement.

L'Australie a été l'un des premiers pays de l'OCDE à appliquer envers les chômeurs une politique soutenue d'aide et d'incitation au retour à l'emploi. La stratégie adoptée par les autorités australiennes pour lutter contre le chômage est également fondée sur un système novateur de paiement des allocations de chômage et de délivrance des services aux chômeurs. Depuis 1998, si *Centerlink* (organisme public centralisé) monopolise le paiement des allocations, la prestation des services aux chômeurs (orientation, placement, formation) est assurée par les membres du *Job Network*. Ce réseau de prestataires est régi par la concurrence et comprend des organismes privés à but lucratif ou à but non lucratif, qui se disputent les contrats par le biais d'appels d'offres. Le système accorde une place importante aux performances et résultats, comme en atteste l'utilisation du système *Star Ratings* pour évaluer les performances des différents prestataires et décider de la redistribution de l'activité pendant et entre les contrats¹⁴. Cette transformation radicale des services de l'emploi en Australie à la fin des années 90 était sans précédent à l'échelle de l'OCDE, si l'on excepte le cas des Pays-Bas.

Les statistiques disponibles pour le début des années 2000 révèlent qu'après avoir quitté l'école un nombre relativement élevé de jeunes australiens bénéficient soit de la *Youth Allowance* (YA, pour les jeunes âgés de 16 à 20 ans) soit de la *Newstart Allowance* (NSA, pour les plus de 21 ans). Le nombre de bénéficiaires, en pourcentage d'un groupe d'âge, reste supérieur au seuil de 10 % jusqu'à l'âge de 21 ans, puis diminue fortement pour se stabiliser entre 2 et 3 % environ. De manière générale, on peut donc

¹⁴. Le système *Star Ratings* repose sur un instrument statistique élaboré qui permet une analyse comparative très précise des résultats obtenus par les différents prestataires (à savoir taux de placements, rapidité de la reprise d'activité, etc.), tout en tenant compte des spécificités de chaque marché du travail et des autres facteurs influant les performances du prestataire.

conclure que la politique d'activation de l'Australie est efficace pour la majorité des jeunes demandeurs d'emploi.

Néanmoins, certaines observations montrent un phénomène de dépendance pour les bénéficiaires des YA et NSA. Les données longitudinales révèlent que les jeunes qui perçoivent la YA ou la NSA pendant un an ont une probabilité dix fois plus élevée de continuer à toucher ces allocations au cours des cinq années suivantes, par rapport à ceux qui n'ont jamais bénéficié de ces aides. Bien que l'écart entre ces deux groupes reflète probablement un effet de sélection, son ampleur est préoccupante. Il faut également noter que les jeunes femmes perçoivent ces allocations pendant une durée plus courte que leurs homologues masculins, ce qui est probablement lié à un effet de substitution au profit d'autres allocations ; les jeunes mères peuvent en effet prétendre aux allocations familiales et parentales. Par ailleurs, les jeunes femmes peuvent perdre leurs droits aux YA et NSA lorsqu'elles s'installent en concubinage ou se marient.

En 2007, le marché du travail australien était marqué par une forte pénurie de qualifications et un nombre total d'emplois vacants jamais observé auparavant. Néanmoins, le stock de jeunes chômeurs est alors constitué d'individus peu susceptibles d'occuper ces emplois. Il comprend beaucoup d'individus en situation d'échec scolaire, souffrant de troubles psychiques mineurs ou marqués par la dépendance à l'alcool et autres substances. La récession actuelle pourrait contribuer à rendre ce « mismatch » moins visible. Ceci étant, compte tenu du vieillissement de sa population, l'Australie sera tôt ou tard à nouveau confrontée à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée pour soutenir sa croissance économique. Dans ces conditions, la décision du gouvernement travailliste de réformer les politiques de l'emploi dans le sens d'un effort accru de formation des chômeurs est la bienvenue. Idéalement, le gouvernement devrait aussi encourager le renforcement des collaborations entre les différents organismes susceptibles d'aider les jeunes chômeurs connaissant de grandes difficultés d'insertion.

Le principe d'obligations réciproques est préservé au cœur du nouvel *Universal Employment Service* (UES), qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2009. Toutefois, la période de huit semaines pendant laquelle les allocations de chômage sont suspendues en cas de manquement aux obligations sera, la plupart du temps, remplacée par une sanction financière plus progressive. L'expérience tend à montrer que le régime de sanctions actuel est contre-productif : au cours de cette période de carence de huit semaines, les demandeurs d'emploi cessent de fait d'être en contact avec leur agence pour l'emploi. Plus fondamentalement, l'UES vise à élever et à adapter les compétences des demandeurs d'emploi afin qu'ils puissent répondre plus facilement à la demande de travail, notamment dans les secteurs régulièrement confrontés à des pénuries de main-d'œuvre. L'adoption de l'UES signifie que, d'ici peu, les opérateurs du *Job Network* seront (financièrement) incités à former leurs jeunes clients avant de les placer en emploi. Pour les jeunes inaptes à intégrer directement le monde

professionnel, l'accent sera mis sur les programmes de préparation à l'emploi ayant un contenu axé sur l'enseignement.

Les autorités australiennes ne doivent cependant pas sous-estimer les difficultés de mise en œuvre d'une politique privilégiant la formation des jeunes chômeurs, en particulier dans le contexte actuel de chômage en augmentation. Les évaluations des programmes de formation pour jeunes chômeurs aux États-Unis et en Europe produisent des résultats peu encourageants. Ces programmes ciblent logiquement les individus les moins instruits. Or l'éducation initiale agit largement comme « complément » de ces programmes de formation. Les bénéfices qu'ils génèrent sont plus limités pour les individus les moins scolarisés que pour ceux qui bénéficient d'un niveau d'instruction initial plus élevé.

Autre question essentielle à prendre en compte : *le coût* de mise en œuvre d'une politique de l'emploi privilégiant la formation des jeunes à risque. Certes, plusieurs évaluations du programme *Job Corps* existant de longue date aux États-Unis concluent à un rapport coût-bénéfice positif pour les jeunes très défavorisés. Mais il s'agit là d'un programme très coûteux (plus de 20 000 USD par participant). Avant d'adopter un tel programme, les autorités australiennes devraient procéder à une expérimentation ainsi qu'à des évaluations afin de déterminer s'il s'agit d'un investissement raisonnable.

Les autorités australiennes devraient envisager les mesures suivantes :

- *Préserver l'essence des mécanismes d'activation traditionnels fondés sur la « carotte et le bâton » et veiller à leur efficacité.* L'abandon d'une politique donnant la priorité au retour rapide à l'emploi au profit d'une stratégie privilégiant l'élévation du niveau de qualification des chômeurs ne doit pas se traduire par un moindre degré d'activation. S'il ne fait aucun doute que le principe d'obligations réciproques restera l'un des piliers de la nouvelle politique, la période de carence de huit semaines appliquée actuellement en cas de manquements aux obligations sera remplacée par un système plus progressif. Or ce dernier sera probablement plus difficile à mettre en œuvre et à contrôler. Il nécessitera en tout état de cause une plus grande capacité et volonté de la part de Centerlink (seul détenteur du pouvoir d'imposer des sanctions aux chômeurs) afin d'évaluer et de gérer rapidement les cas problématiques rapportés par les opérateurs du Job Network.
- *Veiller à ce que les services assurant la formation soient adaptés au profil des jeunes demandeurs d'emploi.* Il est crucial d'éviter un « retour à l'école », qui pourrait s'avérer particulièrement contre-productif auprès des jeunes démotivés ou en décrochage. Il convient de continuer à donner la priorité aux programmes courts, dispensés en dehors des établissements scolaires traditionnels, et garantissant un contact régulier avec le monde du travail.
- *Instaurer des procédures rigoureuses d'évaluation des nouveaux programmes de politique active du marché du travail*

destinés aux jeunes. La littérature internationale évaluant des effets des programmes de formation pour jeunes chômeurs conclut à leur faible efficacité. Il n'existerait, de fait, aucune relation automatique entre ressources et résultats. Et les rares programmes affichant des résultats probants en termes d'amélioration de l'emploi et/ou du salaire, principalement mis en œuvre aux États-Unis, sont très coûteux. Il est donc crucial que l'Australie se dote d'un dispositif statistique d'évaluation de tout premier rang, afin d'être en mesure d'identifier les pratiques et programmes efficaces, ainsi que les facteurs d'échec et de succès.

© OCDE 2009

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/

