

Réunion du Conseil au niveau des Ministres

Paris, 29-30 mai 2013

**AIDER LES JEUNES À PRENDRE
UN MEILLEUR DÉPART:
PLAN D'ACTION DE L'OCDE
POUR LES JEUNES**

AIDER LES JEUNES À PRENDRE UN MEILLEUR DÉPART : PLAN D'ACTION DE L'OCDE POUR LES JEUNES

Pourquoi il est nécessaire d'agir

1. La crise financière mondiale a renforcé la nécessité de redoubler d'efforts pour permettre aux jeunes d'acquérir les compétences adéquates et les aider à mieux démarrer sur le marché du travail. Les augmentations significatives des taux de chômage et de sous-emploi des jeunes résultent d'obstacles structurels de longue date qui empêchent de nombreux jeunes des pays de l'OCDE et des pays Partenaires clés d'acquérir les compétences dont ils ont besoin et de les utiliser de manière efficace afin de réussir leur passage de l'école à la vie active. Il est d'autant plus urgent d'agir que de nombreux pays connaissent une reprise économique hésitante et une faible création d'emplois et que les États font face à de fortes contraintes budgétaires et financières.

2. Il est essentiel, pour lutter contre les taux élevés de chômage et de sous-emploi que connaissent les jeunes, de chercher à relancer une demande globale faible et de promouvoir la création d'emplois. Mais si de meilleures perspectives économiques seront utiles, elles ne permettront pas pour autant de résoudre toutes les difficultés qu'ils rencontrent en matière d'accès à des emplois productifs et gratifiants : des mesures efficaces visant ces problèmes structurels sont aussi nécessaires. Aider les jeunes à prendre un meilleur départ sur le marché du travail est essentiel, non seulement pour améliorer leur bien-être et favoriser une plus grande cohésion sociale, mais également pour stimuler la croissance et limiter les dépenses sociales futures, notamment face au vieillissement rapide des populations dans la plupart des pays.

3. Il est ainsi nécessaire de prendre des mesures permettant d'améliorer immédiatement la situation actuelle des jeunes en matière de chômage et de sous-emploi, et également d'obtenir de meilleurs résultats à long terme chez ces jeunes, en les dotant des compétences requises pour l'avenir et en éliminant les obstacles à leur entrée sur le marché du travail. Il convient d'accorder une attention particulière aux jeunes les plus défavorisés, tels que les jeunes peu qualifiés et ceux issus de l'immigration, qui sont les plus exposés à une exclusion définitive du marché du travail ainsi qu'à toute une série de problèmes sociaux. Il convient de mettre en place un large spectre de mesures afin d'améliorer l'accès à une éducation formelle et à la formation professionnelle, ainsi qu'aux services sociaux, et de s'attaquer de manière plus générale aux barrières à l'entrée sur le marché du travail qui empêchent de nombreux jeunes de s'insérer durablement dans l'emploi. En accord avec la Stratégie de l'OCDE sur les compétences, une action efficace nécessite l'implication de tous les ministères concernés afin d'assurer que les jeunes acquièrent les bonnes compétences, les mettent au service du marché du travail et les utilisent avec efficacité.

4. Toutefois, la situation des jeunes sur le marché du travail varie fortement selon les pays, et les réponses politiques doivent être adaptées aux circonstances propres de chaque pays. Il s'agit également de mutualiser les connaissances acquises grâce aux mesures et programmes efficaces déjà mis en place par les différents pays pour améliorer les résultats des jeunes en matière d'emploi. De nombreux efforts ont déjà été consentis, et si certaines initiatives ont produit de bons résultats, d'autres se sont révélées très décevantes. Pourtant, même lorsque des mesures efficaces ont déjà été mises en œuvre, les pays de l'OCDE et les Partenaires clés peuvent encore en faire davantage pour améliorer les résultats des jeunes.

5. C'est pourquoi, à la dernière Réunion ministérielle de l'OCDE (29 et 30 Mai 2013), les pays se sont engagés sur les éléments clés d'un Plan d'action en faveur des jeunes (Encadré 1) et à prendre des mesures efficaces, ou à les renforcer, pour améliorer la situation des jeunes. Il peut s'agir, par exemple, d'actions menées en vue de lutter contre la crise actuelle du chômage des jeunes et de renforcer leurs perspectives d'emploi à long terme. Le Plan d'action de l'OCDE pour les jeunes s'inspire des nombreuses analyses que l'OCDE mène sur les politiques de l'éducation, des compétences et de l'emploi des jeunes ainsi que de plusieurs initiatives internationales, notamment la Résolution de l'OIT sur « La crise de l'emploi des jeunes : appel à l'action », les engagements du G20 concernant l'emploi des jeunes et l'accord européen sur la « Garantie pour la jeunesse ».

6. Après que le plan aura été entériné, l'OCDE coopérera avec les pays afin de le mettre en œuvre dans leur contexte national particulier et facilitera l'apprentissage mutuel en leur donnant l'occasion de partager leurs expériences de mise en œuvre. L'OCDE proposera également un cadre permettant d'étudier ce qui fonctionne ou non dans une perspective internationale, et fournira un rapport sur les progrès accomplis à la RCM 2014.

Encadré 1. Principaux éléments du Plan d'action de l'OCDE pour les jeunes

Lutter contre la crise actuelle du chômage des jeunes

- **Lutter contre une demande globale faible et stimuler la création d'emplois.**
- **Apporter une aide au revenu appropriée pour les jeunes chômeurs** jusqu'à l'amélioration de la situation du marché du travail, mais sous réserve d'obligations mutuelles strictes en termes de recherche active d'emploi et d'engagement dans des mesures de développement de l'employabilité.
- **Maintenir et, lorsque cela est possible, étendre les mesures actives du marché du travail efficaces**, notamment les programmes de conseil, d'aide à la recherche d'emploi et de développement de l'entrepreneuriat, et apporter une aide plus intensive aux jeunes défavorisés, tels que les jeunes peu qualifiés ou issus de l'immigration.
- **Réduire, du côté de la demande, les obstacles à l'embauche des jeunes peu qualifiés**, tels que des coûts élevés du travail.
- **Encourager les employeurs à poursuivre ou à étendre les programmes efficaces d'apprentissage et de stage**, y compris au travers d'incitations financières additionnelles si nécessaire.

Améliorer les perspectives professionnelles des jeunes à long terme

- **Renforcer le système éducatif et préparer tous les jeunes au monde du travail**
 - Affronter et réduire le décrochage scolaire et offrir une seconde chance à ceux qui n'ont pas terminé le deuxième cycle du secondaire ou équivalent.
 - Veiller à ce que tous les jeunes atteignent un bon niveau de compétences de base et transversales.
 - Offrir à tous les jeunes des compétences adaptées au marché du travail.
- **Renforcer le rôle et l'efficacité de l'enseignement et de la formation professionnels**
 - Veiller à ce que les programmes d'enseignement et de formation professionnels (EFP) fournissent un bon niveau de compétences de base et proposent une aide complémentaire en cas de besoin.
 - Veiller à ce que les programmes d'EFP soient plus à l'écoute des besoins du marché du travail et dotent les jeunes de compétences qui leur permettent de trouver un emploi.
 - Veiller à ce que les programmes d'EFP donnent une réelle importance à la formation en milieu professionnel, adopter les combinaisons d'expérience professionnelle et de formation en milieu scolaire les plus efficaces pour l'acquisition des compétences adéquates et améliorer la qualité des programmes d'apprentissage, le cas échéant.
 - Veiller à ce que les partenaires sociaux soient activement impliqués dans l'élaboration de programmes

d'EFP qui non seulement soient adaptés aux exigences actuelles du marché du travail, mais qui favorisent également les compétences plus larges qui fondent l'employabilité.

- **Faciliter le passage à la vie active**
 - Faire que chaque jeune profite d'une expérience professionnelle pertinente avant de quitter le système éducatif.
 - Proposer des services d'orientation professionnelle de qualité, reposant sur des informations fiables sur les carrières et les perspectives d'emploi, pour aider les jeunes à faire de meilleurs choix de carrière.
 - Obtenir l'engagement des partenaires sociaux à soutenir une transition efficace vers l'emploi pour les jeunes, notamment en développant des parcours professionnels dans des secteurs et des professions spécifiques.
- **Reconfigurer les politiques et les institutions du marché du travail pour faciliter l'accès à l'emploi et lutter contre l'exclusion sociale**
 - Garantir un traitement plus égal en matière de protection de l'emploi aux travailleurs permanents et aux travailleurs temporaires, et prévoir des périodes d'essai de durée raisonnable pour permettre aux employeurs d'offrir aux jeunes qui manquent d'expérience une chance de faire leurs preuves et leur faciliter l'accès à un emploi régulier.
 - Combattre l'emploi informel dans le cadre d'une stratégie globale.
 - Pour les jeunes les plus défavorisés, des programmes intensifs peuvent être nécessaires, mettant fortement l'accent sur des formations de rattrapage, l'expérience professionnelle et le mentorat par des adultes.

Les domaines d'intervention

La transition du système éducatif vers l'emploi a toujours été difficile pour les jeunes, mais il est aujourd'hui urgent de leur venir en aide

7. Au cours des deux dernières décennies, les résultats des jeunes sur le marché du travail ont la plupart du temps été bien inférieurs à ceux de leurs aînés. Lorsqu'ils font partie de la population active, les jeunes sont plus susceptibles d'être au chômage, et s'ils ont un emploi, celui-ci est plus souvent précaire. Certains jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (NEET pour *Neither Employed nor in Education or Training*) sont dans l'impossibilité d'améliorer leurs compétences et risquent de se voir exclus du marché du travail et d'adopter des comportements antisociaux. Ces jeunes souffrent de handicaps multiples, ils sont généralement très peu qualifiés, viennent de milieux à faible revenu et souvent défavorisés, notamment les jeunes issus de l'immigration. Relever ce défi nécessite un dispositif politique complet, notamment des actions sur le front du marché du travail ainsi que des programmes de formation et de rattrapage scolaire.

8. Même lorsque les jeunes parviennent à décrocher un emploi, ils sont également plus susceptibles que les adultes d'âge très actif d'occuper un poste offrant une stabilité, une protection sociale et des possibilités de formation et de progression limitées. De fait, en tant que nouveaux arrivés sur le marché du travail, les jeunes sont souvent embauchés en contrat temporaire dans de nombreux pays, ce qui peut constituer un tremplin vers un emploi plus stable mais, lorsque les règles de protection de l'emploi et la couverture de sécurité sociale diffèrent nettement entre travailleurs permanents et temporaires, cela peut créer un marché du travail à deux vitesses ou segmenté. Des problèmes analogues se posent dans les pays Partenaires clés, où une part non négligeable des jeunes occupe des emplois informels sans protection sociale.

9. Un niveau d'études plus élevé permet généralement d'obtenir une meilleure situation en termes d'emploi, mais il peut néanmoins arriver que certains jeunes diplômés de l'université éprouvent des

difficultés à trouver un emploi rémunéré ou se retrouvent à des postes pour lesquels ils sont surqualifiés (empêchant ainsi les jeunes moins qualifiés d'y accéder). Comme on leur a répété que les études supérieures les mettraient sur la voie du succès, leur déception et leur frustration sont décuplées par le coût des années supplémentaires passées à étudier et le fardeau des prêts étudiants. L'existence de jeunes diplômés sans emploi ou sous-employés, parallèlement à celle d'employeurs qui déclarent ne pas trouver les compétences dont ils ont besoin, donne à penser qu'il est possible d'établir des liens plus efficaces entre les systèmes éducatifs et le monde du travail.

10. Pour certains jeunes actifs, l'inadéquation entre les compétences dont ils disposent et celles nécessaires au travail peut être importante, en particulier pour les jeunes issus de l'immigration. En effet, l'inadéquation des compétences peut concerner des travailleurs de tous âges, mais elle peut constituer un obstacle redoutable lorsqu'elle maintient les jeunes dans des emplois qui ne correspondent ni à leurs qualifications ni à leurs aspirations, entraînant une dépréciation et une perte permanente de leurs compétences.

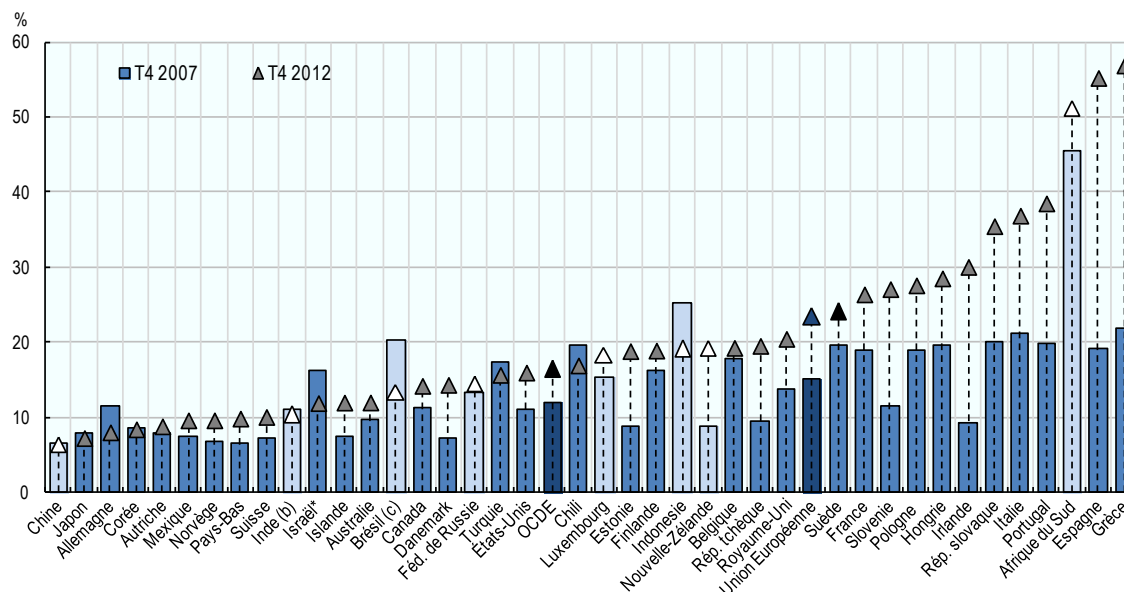
Les résultats des jeunes en matière d'emploi se sont fortement dégradés suite à la crise économique

11. La crise économique a accentué de nombreux problèmes auxquels sont confrontés les jeunes :

- Le taux de chômage des jeunes (15/16 à 24 ans) a fortement augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE et dans plusieurs économies émergentes, et dans de nombreux cas, s'est stabilisé à un niveau plus élevé encore cinq ans après le début de la crise (figure 1). Fin 2012, plus de la moitié des jeunes actifs étaient au chômage en Grèce et en Espagne mais aussi en Afrique du Sud. Le taux de chômage des jeunes dépassait 20 % dans dix autres pays de l'OCDE.
- La part des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés ni en formation (NEET) a également augmenté dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, à l'exception de l'Allemagne, de la Norvège et de la République tchèque (figure 2).
- Le rôle primordial joué par les niveaux de compétences dans les résultats en termes d'emploi se reflète dans la forte augmentation du taux de chômage des jeunes adultes qui n'ont pas terminé le deuxième cycle du secondaire (ou équivalent), alors même que, dans la plupart des pays, les diplômés universitaires éprouvent eux aussi plus de difficultés qu'avant la crise à trouver un emploi (figure 3).
- La crise a accentué les problèmes de segmentation du marché du travail dans certains pays. Dans de nombreux pays, davantage de jeunes (15/16 à 24 ans) acceptent des emplois temporaires car ils n'arrivent pas à trouver de poste permanent (figure 4). Dans les pays où l'effet de la crise sur l'emploi a été variable selon les régions, les disparités territoriales du point de vue de la situation des jeunes sur le marché du travail se sont intensifiées, ce qui appelle des réponses différenciées en termes de politiques publiques.

Figure 1. Taux de chômage des jeunes, 2007 et 2012^a

En pourcentage des jeunes actifs



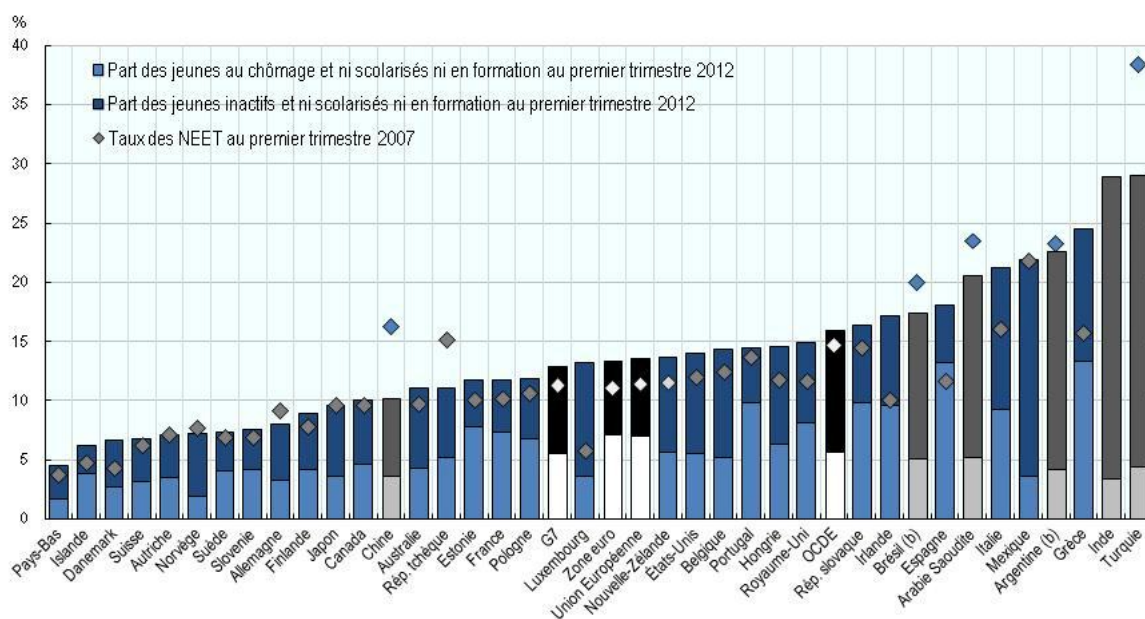
- a) Ou l'année la plus proche. Taux de chômage trimestriels harmonisés (corrigés des variations saisonnières) pour tous les pays de l'OCDE, le Brésil et l'Afrique du Sud ; estimations de l'enquête sur la main-d'œuvre (non corrigées des variations saisonnières) pour l'Indonésie et la Fédération de Russie ; estimations du recensement pour la Chine et estimations de l'enquête annuelle sur les ménages pour l'Inde. Sont prises en compte dans la catégorie 'jeunes' les personnes âgées de 16 à 24 ans en Chine, en Espagne et aux États-Unis, et les personnes âgées de 15 à 24 ans dans les autres pays.
- b) Le nombre annuel estimé de personnes /jours-personnes (en millions) est fondé sur la situation de l'activité hebdomadaire actuelle.
- c) Certaines zones urbaines.

*: Informations concernant les données pour Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la *Base de données des statistiques à court terme sur le marché du travail de l'OCDE* ; OIT, Indicateurs à court terme sur le marché du travail ; Données du recensement pour la Chine et l'enquête nationale par sondage en Inde.

Figure 2. Jeunes ni en emploi, ni scolarisés ni en formation en 2007 et 2012^a

En pourcentage de la population jeune



a) Ou l'année la plus proche.

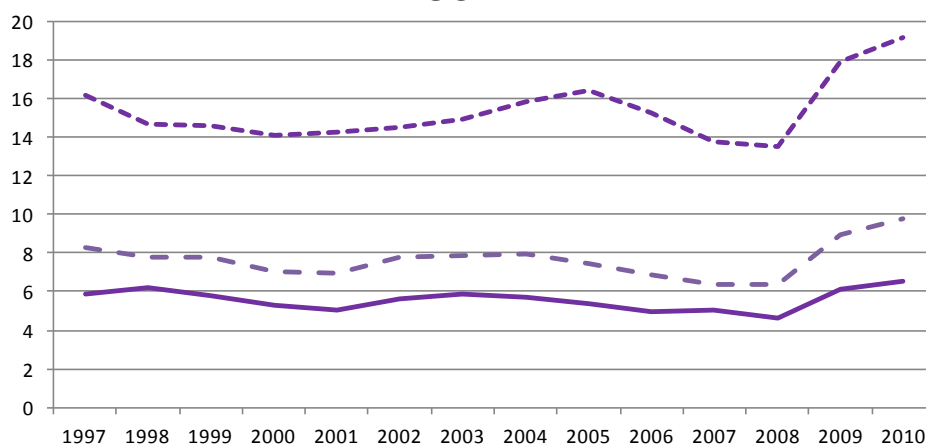
b) Certaines zones urbaines.

Source : Estimations de l'OCDE basées sur l'enquête nationale sur la main-d'œuvre ; Base de données de l'éducation pour le Brésil ; Encuesta Permanente de Hogares (EPH) pour l'Argentine ; quatrième vague de l'enquête indonésienne sur la vie de famille pour l'Indonésie ; Enquête générale sur les ménages pour l'Afrique du Sud.

Figure 3. Taux de chômage des 25-34 ans

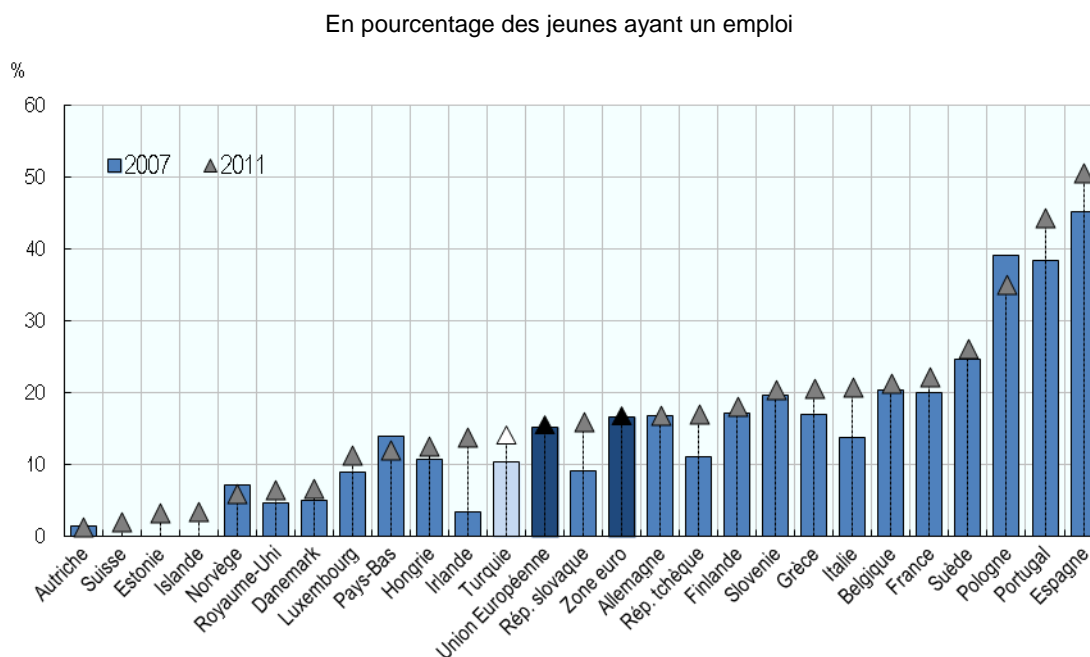
- Inférieur au deuxième cycle du secondaire
- - - Deuxième cycle du secondaire et post-secondaire hors enseignement supérieur
- Enseignement supérieur

OCDE



Source : Regards sur l'éducation, 2012.

Figure 4. Incidence du travail temporaire non volontaire chez les jeunes, 2007 et 2011^{a, b}



a. Les chiffres font référence à la part des employés âgés de 15/16 à 24 ans qui ont déclaré avoir un emploi temporaire parce qu'ils ne parvenaient pas à obtenir un emploi permanent.

b. Données non disponibles en 2007 pour l'Estonie, l'Islande et la Suisse.

Source : Eurostat.

Les actions requises

12. En premier lieu, il est nécessaire d'agir pour faire face à la crise de l'emploi chez les jeunes, ce qui aura une incidence sur l'amélioration de la situation des jeunes à court terme. Lutter contre une demande globale faible et encourager la création d'emplois par des mesures macroéconomiques appropriées devraient donc être au cœur des priorités des pouvoirs publics. Il faut toutefois que cela s'accompagne, du côté de la politique du travail, par des actions qui donnent des résultats immédiatement, comme fournir une aide au revenu adaptée, associée à des services de l'emploi performants et d'autres mesures actives du marché du travail, ou veiller à ce que les programmes de transferts en espèces sous condition de ressources dans les économies émergentes atteignent les jeunes les plus nécessiteux.

13. Ces mesures immédiates doivent être étayées par des initiatives s'attaquant aux obstacles structurels qui empêchent les jeunes d'accéder à des emplois productifs et gratifiants et qui auront un impact durable à moyen et long terme sur l'amélioration des perspectives professionnelles des jeunes. À cet égard, des actions concertées impliquant différents domaines d'action, comme le suggère la Stratégie de l'OCDE sur les compétences, sont indispensables et ces dernières doivent inclure un investissement plus performant dans l'éducation et la formation afin de doter tous les jeunes des compétences adéquates, des liens plus étroits entre le système éducatif et le monde du travail, et la mise en place de mesures d'aide à l'emploi qui accompagnent les plus jeunes travailleurs et leur permettent d'accéder à des emplois plus stables et plus gratifiants.

Les politiques du marché du travail doivent permettre de lutter contre la crise du chômage des jeunes

14. Dans le contexte de faible croissance économique et de faible création d'emplois qui prévaut actuellement dans de nombreux pays, les demandeurs d'emploi, et en particulier les jeunes, ont besoin d'un soutien supplémentaire. Même si les ressources publiques sont limitées, notamment dans les pays où l'assainissement budgétaire est inévitable, il est important de veiller à ce que les jeunes, y compris ceux n'ayant pas ou peu d'expérience, puissent accéder aux systèmes d'aide sociale et d'allocations chômage. Dans le même temps, des programmes actifs du marché du travail efficaces et bien ciblés doivent être développés afin de veiller à ce que les jeunes ne se découragent pas, et éviter ainsi qu'ils quittent le monde du travail ou intègrent le secteur informel.

15. En outre, afin d'inciter davantage les employeurs à embaucher de nouveaux employés, les taux des cotisations de sécurité sociale doivent être abaissés ou des subventions salariales explicites doivent être instaurées, en particulier dans les pays où les coûts non salariaux du travail sont élevés. En termes de mise en œuvre, des réductions généralisées de cotisations sociales risquent d'entraîner d'importantes pertes sèches et des effets de substitution, générant une croissance nette de l'emploi relativement faible pour un coût budgétaire élevé. Pour garantir un bon rapport coût-efficacité, les baisses du coût du travail doivent être strictement axées sur les jeunes peu qualifiés ou autrement défavorisés et peuvent exiger qu'aucune réduction des effectifs ne se produise dans la période du recrutement.

16. Les jeunes qui ont achevé leurs études au cours ou au lendemain de la crise actuelle sont susceptibles de ne pas pouvoir acquérir l'expérience professionnelle indispensable à une insertion durable sur le marché du travail, en particulier lorsque les employeurs frappés par la crise essaient de mettre fin aux dispositifs d'apprentissage en milieu professionnel en place. Les pays doivent encourager les employeurs à poursuivre ou étendre les programmes d'apprentissage et de stage, y compris au travers d'incitations financières additionnelles si nécessaire. Par exemple, l'Australie a agi de la sorte pour les jeunes comme pour les employeurs dans des professions confrontées à des pénuries de main-d'œuvre. Des programmes de préapprentissage, comme en Allemagne, sont également nécessaires pour aider les jeunes qui abandonnent l'école à acquérir les compétences de base minimums requises pour pouvoir obtenir un contrat d'apprentissage ou un stage.

Trop de jeunes quittent le système éducatif sans un niveau satisfaisant de compétences de base

17. Dans les pays de l'OCDE, les résultats de l'enquête PISA indiquent que près d'un élève sur cinq n'atteint pas un niveau minimum de compétences de base pour s'en sortir dans la société moderne. Les élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés sont deux fois plus susceptibles d'avoir des résultats scolaires médiocres, ce qui implique que leur situation personnelle ou sociale constitue un obstacle à la réalisation de leur potentiel scolaire et à une participation active à la vie en société. Cette situation entretient l'échec scolaire : 20 % en moyenne des jeunes adultes dans la zone OCDE abandonnent ainsi leurs études sans avoir achevé le deuxième cycle du secondaire.

18. L'échec scolaire trouve souvent son origine très tôt dans le processus éducatif et nécessite une réponse politique concertée. Les disparités scolaires apparaissent souvent dès les premières années et un effort continu visant à identifier les élèves vulnérables et à leur fournir un soutien éducatif additionnel efficace est indispensable. La Finlande est particulièrement efficace dans ce domaine, et fournit un soutien scolaire à environ un tiers des élèves de primaire à tout moment.

19. Les travaux de l'OCDE montrent qu'il faut lutter contre l'échec scolaire tant au niveau du système éducatif qu'à l'échelle des établissements scolaires. Au niveau du système éducatif, les actions peuvent prendre la forme de mesures visant à supprimer le redoublement, à éviter l'orientation précoce et reporter la sélection des élèves au deuxième cycle du secondaire, ainsi qu'à améliorer la qualité et l'image

des filières de l'enseignement professionnel. Les initiatives pour aider les établissements défavorisés peuvent inclure des mesures visant à attirer et retenir des enseignants de qualité, à assurer des stratégies efficaces d'apprentissage en classe et à renforcer les liens avec les parents et la collectivité.

Les jeunes adultes qui ont abandonné leurs études doivent avoir une seconde chance de développer leurs compétences de base

20. Un niveau minimum de compétences de base est indispensable pour espérer avoir une perspective de carrière raisonnable et participer à la vie en société, il est ainsi essentiel que les jeunes ayant abandonné leurs études sachent qu'une seconde chance leur est offerte. Le Canada a de longue date mis en place un « système de la seconde chance » qui permet aux jeunes de retourner à l'école et de finir le deuxième cycle du secondaire. Plus récemment, de nombreux pays européens ont développé toute une gamme de passerelles permettant un retour aux études, qui peuvent être en lien avec le système secondaire existant, le système d'enseignement et de formation professionnels, la formation pour adultes ou être indépendantes : l'important est qu'elles produisent des résultats efficaces.

21. La forme et la structure des programmes de seconde chance dépendent des caractéristiques et des besoins des jeunes concernés. Une attention particulière devra peut-être être accordée aux jeunes issus de l'immigration et à ceux confrontés à de multiples handicaps sociaux. Lorsque les jeunes ont connu tôt l'échec scolaire et sont défavorisés à de multiples égards, de nombreux obstacles sont à surmonter et des efforts intensifs sont nécessaires pour élever leur niveau de compétences. Il est également primordial de reconnaître et de valider les compétences adéquates qu'ils ont acquises en dehors du système éducatif, soit pour faciliter leur accès à un nouveau programme éducatif, soit pour afficher leurs compétences aux yeux des éventuels employeurs. Dans certains cas, les programmes doivent intégrer des dispositifs qui prennent en charge les barrières sociales à l'accès au marché du travail, et d'autres problèmes comme le logement ou la santé. Offrir une seconde chance peut s'avérer onéreux, mais les coûts économiques et sociaux de l'inaction sont cependant bien supérieurs.

L'enseignement et la formation professionnels peuvent jouer un plus grand rôle dans l'acquisition des compétences générales et techniques en faveur de l'employabilité

22. Dans de nombreux pays, l'enseignement professionnel est resté une composante sous-estimée du système éducatif pendant de nombreuses années et a été éclipsé par le secteur de l'enseignement supérieur. Pourtant, l'enseignement professionnel ne se résume pas à des activités traditionnelles comme la plomberie ou la coiffure, il concerne aussi des compétences de pointe dans les technologies, les TIC, la logistique, les arts créatifs et la mode, ou les services sociaux et personnels, et incluent de plus en plus des compétences techniques sophistiquées et de haut niveau.

23. Des programmes d'enseignement professionnel bien conçus, notamment l'apprentissage qui associe enseignement scolaire et professionnel, apportent aux jeunes les compétences recherchées par les employeurs, améliore l'appariement entre les jeunes et les emplois disponibles, et constituent une composante essentielle d'une stratégie des compétences efficace. Le fait que les pays dotés de systèmes de formation en apprentissage efficaces affichent généralement un chômage des jeunes plus faible et des niveaux de fréquentation scolaire plus élevés suggère également qu'une formation pratique en milieu professionnel permet d'intégrer divers groupes de jeunes, en les encourageant à rester ou à se réinvestir dans le système éducatif, et facilite la transition vers le monde du travail. Au niveau postsecondaire, des programmes de formation professionnelle performants préparent les jeunes à occuper des postes spécialisés, techniques ou d'encadrement de niveau plus élevé. Dans certains pays en effet, il est de plus en plus fréquent de voir des diplômés de l'université dans l'incapacité de trouver un emploi en accord avec leurs qualifications, poursuivre leurs études dans une filière professionnelle.

24. Malheureusement, alors que les programmes d'enseignement et de formation professionnels de pointe sont hautement sophistiqués et que la concurrence pour les places est intense, les filières professionnelles dans de nombreux pays sont mal adaptées et restent trop souvent des options de second choix dont les contenus scolaires correspondent à des élèves de faible niveau et sont déconnectés des besoins des employeurs. Cette situation est surtout vraie lorsque les établissements de formation reçoivent des fonds pour un nombre fixe de places, déterminé sans qu'il soit tenu compte des besoins du marché du travail, ou lorsque le financement suit simplement les préférences des élèves.

25. Les programmes d'enseignement et de formation professionnels les plus performants alternent habilement apprentissage scolaire et en milieu professionnel. Ce dispositif en lui-même constitue un « test » de pertinence primordial : le fait que les employeurs proposent des formations est le signe qu'un programme est adapté au marché du travail. L'apprentissage en milieu professionnel facilite également la circulation des informations entre les éventuels employeurs et employés, rendant les recrutements ultérieurs plus efficaces et moins coûteux. Il permet également aux élèves d'acquérir des compétences pratiques sur des équipements modernes et sous la direction de formateurs parfaitement au fait des méthodes et technologies les plus récentes, et également de développer des aptitudes non techniques essentielles – comme la collaboration et la relation client – dans un environnement professionnel réel. Dans le même temps, l'enseignement délivré en classe peut apporter des connaissances plus théoriques, des compétences polyvalentes plus larges ainsi que des compétences de base, lorsque ces dernières doivent être renforcées.

26. La formation en entreprise, par l'apprentissage ou d'autres dispositifs, nécessite un cadre contractuel bien défini qui encourage les employeurs à offrir de réelles opportunités d'apprentissage et à permettre aux stagiaires de contribuer de manière véritablement productive aux tâches de l'entreprise. Des contrats spécifiques pour les apprentis ou les stagiaires existent dans de nombreux pays, et ces contrats peuvent contribuer à la qualité de la formation en entreprise, en énonçant clairement les droits et devoirs tant des employeurs que des jeunes. Plus généralement, des mécanismes efficaces d'assurance qualité sont nécessaires pour garantir la qualité des formations en apprentissage et autres dispositifs de formation en milieu professionnel. Ces derniers doivent comprendre un système national efficace de certifications basées sur les compétences afin d'identifier clairement les résultats sur les plans éducatif et professionnel et de fournir des informations fiables et accessibles tant pour les étudiants que pour les employeurs dans les différents secteurs industriels et géographiques.

Une expérience du monde du travail durant le cursus scolaire est bénéfique à tous les jeunes, quelle que soit la filière

27. À tous les âges et à tous les niveaux, le système éducatif doit redoubler d'efforts pour préparer les jeunes au monde du travail. Même si la préparation des jeunes à la vie active ne représente qu'une des missions du système éducatif, celle-ci est essentielle. Cependant, les impressions des élèves suggèrent qu'il est possible d'accroître la pertinence du système éducatif dans la préparation de la transition vers le monde du travail. Les résultats de l'enquête PISA montrent par exemple qu'au Japon et en Corée, à peine plus d'un tiers des élèves de 15 ans pensent que l'école leur a appris des choses utiles d'un point de vue professionnel, alors que ce pourcentage atteint presque 90 % dans l'ensemble de l'OCDE. Près de 25 % des élèves de 15 ans pensent que l'école n'a pas fait grand-chose pour les préparer à la vie d'adulte, et ce chiffre dépasse 40 % en Grèce.

28. Le système éducatif peut également jouer un rôle important en matière de correction des inégalités de capital social, en ouvrant les yeux des jeunes quant aux possibilités de carrières qui sortent du cadre de leur expérience sociale immédiate. L'élévation des aspirations est une composante essentielle de la promotion de la mobilité intergénérationnelle et est particulièrement importante pour les jeunes issus de milieux défavorisés qui baignent dans un environnement où la plupart des emplois sont des emplois peu

qualifiés. Cultiver l'esprit d'entreprise chez les jeunes encore scolarisés peut également contribuer à faciliter le passage de l'école à la vie active.

29. L'expérience professionnelle peut trouver sa place dans l'enseignement secondaire, comme par exemple en France, où tous les collégiens doivent effectuer un stage en entreprise de deux semaines en fin de 8^{ème} année de scolarité (« classe de quatrième »). Aux niveaux plus élevés, les stages fournissent une autre opportunité précieuse d'acquérir une expérience professionnelle et sont le plus souvent intégrés dans la structure des diplômes. Toutefois, les stages doivent également être bien encadrés afin de veiller à ce qu'ils fournissent une expérience enrichissante et ne puissent pas constituer un apport de main-d'œuvre bon marché pour des emplois peu qualifiés (et ainsi contribuer à priver un jeune peu qualifié d'une réelle opportunité d'emploi).

30. Il est également nécessaire de développer des dispositifs plus flexibles permettant de combiner travail et études, ne serait-ce que pour proposer aux jeunes d'autres voies pour financer leurs études. Il pourrait s'agir de nouvelles voies soutenues par des organismes professionnels visant à combiner emploi et études afin de délivrer des qualifications professionnelles. Il est également indispensable que les organismes d'enseignement et de formation proposent des formules plus flexibles afin de pouvoir accueillir les étudiants à temps partiel.

Les jeunes ont besoin d'informations de qualité pour faire des choix éclairés en matière de parcours scolaire et professionnel

31. Les jeunes doivent pouvoir accéder à des informations de qualité sur les possibilités de carrière, les compétences nécessaires dans le milieu professionnel et sur les différents parcours éducatifs et leurs débouchés. Il doit s'agir non seulement d'informations sur les éventuels besoins du marché du travail, mais aussi de renseignements pratiques sur ce que les différents types d'emplois impliquent réellement. Les médias sociaux jouent déjà un rôle dans ce domaine, de nombreux sites web proposant des vidéos de professionnels décrivant leur métier.

32. De nombreux pays offrent des services d'orientation professionnelle, mais avec l'évolution rapide des emplois et les nombreuses possibilités de carrière, les choix sont compliqués à faire et l'orientation professionnelle devient ainsi plus décisive et plus complexe. Si les jeunes choisissent le mauvais parcours professionnel ou éducatif, les coûts engendrés par les réorientations ultérieures peuvent être élevés et les résultats de l'enquête PISA suggèrent que les jeunes manquent de confiance lorsqu'ils doivent prendre ce type de décision.

33. Les services d'orientation professionnelle n'ont toutefois pas toujours été à la hauteur. Les défaillances ont pu prendre la forme de services éparpillés et sous-financés, d'un manque d'informations pertinentes sur le marché du travail ou de conseillers d'orientation ne sachant pas utiliser correctement ces informations, de conseils manquant d'objectivité, et d'initiatives d'orientation professionnelle qui n'étaient pas convenablement évaluées.

34. Des données de qualité sont indispensables pour suivre les résultats en matière d'emploi des différents parcours éducatifs. Les enquêtes qui analysent les résultats en matière d'emploi (et de salaire) sont très utiles aux futurs étudiants et peuvent les aider à décider quels parcours sont les plus susceptibles de leur offrir de bonnes perspectives de carrière. Les futurs étudiants en Angleterre ont désormais accès, sur un unique site Web et sous un format unique, aux taux d'emploi des diplômés, ainsi qu'à un grand nombre d'autres informations, pour chaque programme dans chaque établissement d'enseignement supérieur. Des sites Web similaires ont également été mis en place dans d'autres pays comme la Corée et la France.

35. Une meilleure analyse des données relatives à l'évolution des besoins en compétences sur le marché du travail est par ailleurs indispensable pour permettre des choix efficaces. Cependant, même si la plupart des pays de l'OCDE ont établi des systèmes élaborés de prévision des besoins en compétences, ces derniers n'ont pas toujours fourni des indications valides, opportunes et fiables concernant les pénuries ou l'inadéquation des compétences, ni garanti un accès simple aux individus les plus concernés.

Les politiques actives et passives du marché du travail soutenant les jeunes sans emploi et défavorisés doivent être renforcées

36. Un accès limité aux allocations chômage signifie souvent que les jeunes ne sont pas soutenus par les services publics de l'emploi. Même lorsque les services sont ouverts à tous, il est difficile d'entrer en contact et d'impliquer les jeunes défavorisés qui pourraient pourtant bénéficier le plus des aides fournies. L'élargissement de la couverture des allocations chômage à tous les jeunes, y compris à ceux qui ont prématurément abandonné l'école – même s'il ne s'agit que d'une petite allocation, comme c'est le cas dans certains pays de l'OCDE tels que l'Australie, la Belgique, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg et le Royaume-Uni – faciliterait la prestation des services. Il permettrait aussi l'application du « principe d'obligation réciproque » grâce auquel le paiement des allocations pourrait être associé à des exigences strictes en matière de recherche d'emploi et à une participation obligatoire à des programmes de retour à l'emploi sous peine de sanctions modérées.

37. Plus généralement, les pays sont confrontés au défi de mettre en place des programmes performants de retour à l'emploi destinés aux jeunes au chômage ou autrement défavorisés. Ceci est loin d'être simple et de nombreux programmes se sont révélés décevants. Néanmoins, les programmes performants semblent partager des caractéristiques communes. Les programmes d'aide à la recherche d'emploi sont souvent les plus efficaces pour les jeunes, avec des résultats positifs en matière d'emploi et d'augmentation des revenus, et les programmes de formation sont plus efficaces lorsqu'ils sont soigneusement adaptés aux besoins du marché local ou national. Aux États-Unis, le programme *YouthBuild* destiné aux jeunes défavorisés est centré sur la formation dans le secteur de la construction, avec un accent particulier sur les logements abordables et durables. Des programmes visant à encourager ou à aider les jeunes à monter leur propre entreprise peuvent également être utiles pour favoriser une plus grande mobilité géographique.

38. Un bon ciblage des programmes est essentiel et, dans les limites permises par les capacités administratives, il est important de rendre la participation aux programmes obligatoire pour les jeunes après une période de recherche d'emploi, par exemple de six mois. Les programmes qui intègrent et combinent des services et offrent des solutions complètes adaptées aux besoins des individus semblent les plus performants (par exemple, les services pour l'emploi australiens). Pour les jeunes les plus défavorisés qui présentent un risque élevé d'exclusion sociale et professionnelle, les programmes avec hébergement fortement centrés sur le rattrapage scolaire, l'expérience professionnelle et l'encadrement par des adultes – par exemple le programme *Job Corps* aux États-Unis – ont montré des résultats positifs, notamment pour les jeunes adultes.

Aligner le niveau de protection des travailleurs permanents et des travailleurs temporaires et allonger la durée des périodes d'essai pourrait être favorable aux jeunes

39. Une protection de l'emploi plus équilibrée entre travailleurs permanents et temporaires est nécessaire pour permettre aux employeurs de juger des aptitudes et capacités professionnelles des jeunes qui manquent d'expérience et faciliter leur transition vers un emploi stable. Des procédures strictes et incertaines en matière de licenciement des travailleurs permanents, ainsi que des indemnités de licenciement élevées, tendent à dissuader les employeurs d'embaucher des jeunes en contrat à durée indéterminée. Lorsqu'en plus, les contrats temporaires sont simples à utiliser, les jeunes inexpérimentés

sont essentiellement recrutés à l'aide de contrats de courte durée, notamment des contrats à durée déterminée. Ces contrats temporaires représentent souvent un tremplin vers le marché du travail, menant à de futurs emplois plus stables, mais il existe un risque qu'ils deviennent une voie sans issue si les écarts en matière de niveau de protection de l'emploi et de coûts non salariaux entre les contrats temporaires et permanents sont trop importants.

40. Rééquilibrer la protection offerte par différents types de contrats aurait des effets positifs pour de nombreux travailleurs peu qualifiés et ceux occupant un emploi par intermittence, les jeunes sont donc fortement susceptibles de faire partie de ces bénéficiaires. Cela aiderait les jeunes (ainsi que les autres travailleurs ayant une expérience limitée) à passer progressivement des premiers emplois qui sont souvent atypiques à des emplois plus stables permettant de faire carrière. Dans ce contexte, certains pays ont introduit (Chili, Turquie), ou sont sur le point de le faire (Espagne), un système de comptes d'épargne chômage individuels qui complètent ou se substituent aux dispositifs d'indemnité de cessation d'emploi. Distinctes des indemnités de licenciement, ces indemnités sont versées indépendamment de la raison ou de la personne à l'origine de la cessation de travail, et permettent ainsi de réduire les défauts de paiement des indemnités de licenciement. En outre, comme les paiements sont payés par avance, ils ne perturbent pas l'ajustement des effectifs et simplifient les procédures en cas de cessation de travail. D'autres options moins radicales existent, comme la possibilité de limiter plus strictement l'utilisation des contrats temporaires aux emplois/projets de nature temporaire. Cela se fait déjà dans certains pays où le travail temporaire est pourtant très développé, ce qui suggère que suivre cette direction nécessite une forte augmentation des inspections du travail et des sanctions bien plus fortes en cas de non respect.

41. Enfin, des périodes d'essai de durée modérée, environ six mois, pourraient être avantageuses pour les jeunes. Cette mesure inciterait les employeurs à recruter des jeunes avec des contrats à durée indéterminée, car elle leur laisserait suffisamment de temps pour évaluer les compétences des nouvelles recrues.

La réduction des coûts du travail peut aider les jeunes peu qualifiés à trouver un emploi

42. Des coûts de main-d'œuvre élevés peuvent constituer un obstacle à l'emploi des jeunes, en particulier ceux qui sont peu qualifiés et qui manquent d'expérience professionnelle. Cette situation peut provenir d'un salaire minimum obligatoire élevé par rapport aux revenus moyens et/ou de contributions patronales de sécurité sociale élevées qui accroissent les coûts salariaux.

43. Le salaire minimum est sans doute utile pour assurer le versement de salaires justes et prévenir la pauvreté parmi les travailleurs, mais il peut, s'il est fixé à un niveau trop élevé, dissuader les employeurs d'embaucher des jeunes peu qualifiés ou les pousser à les faire travailler de manière informelle. Afin de contrer l'incidence potentiellement négative du salaire minimum sur l'emploi des jeunes, plusieurs pays ont choisi de fixer un salaire minimum jeunes (pour les moins de 20 ans en général) en dessous de celui des « adultes », notamment l'Australie, la Belgique, le Chili, la Grèce (depuis 2012), l'Inde, l'Irlande, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, et le Royaume-Uni. En France, un niveau moins élevé s'applique également aux jeunes peu expérimentés (jusqu'à 17 ans) et, plus généralement, les coûts du travail pour les travailleurs ayant de faibles salaires sont réduits par le biais des allègements de charges sur les bas salaires.

44. Le versement de salaires inférieurs aux jeunes se justifie lorsque l'emploi proposé comprend une part importante de formation. On peut citer en exemple les programmes d'apprentissage en Allemagne et au Royaume-Uni, où les salaires de départ sont inférieurs en raison de la moindre productivité attendue durant la période de formation, et sont augmentés à mesure que le programme de formation progresse.

Des incitations plus efficaces sont nécessaires pour encourager l'emploi formel des jeunes

45. Combattre l'emploi informel nécessite d'appliquer une stratégie globale ayant pour objectif d'encourager les entreprises à enregistrer leur activité et leurs salariés, et d'inciter davantage les travailleurs à rechercher des emplois formels. L'action la plus importante consiste à améliorer le climat économique pour les entreprises du secteur formel, tout en renforçant le respect de la loi. Du côté du marché du travail, les mesures qui suivent peuvent permettre d'encourager l'emploi formel : des systèmes fiscaux plus transparents et plus simples ; l'assouplissement des règles régissant l'utilisation des contrats temporaires ; et l'accroissement des avantages réels que les travailleurs sont susceptibles de retirer des dispositifs de protection sociale. L'application efficace des lois en matière de travail, de fiscalité et de sécurité sociale est également primordiale pour lutter contre l'emploi informel.

SEMAINE DE L'OCDE 2013

www.oecd.org

OECD Paris
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 (0) 1 45 24 82 00