

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

L'emploi des jeunes en Europe orientale: La crise dans la crise

**Document de base en vue de la réunion informelle des ministres du Travail et
des Affaires sociales au cours de la 100e session de la Conférence
internationale du Travail**

Genève, 15 juin 2011



BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, GENÈVE

Table des matières

Introduction.....	1
1. Les marchés du travail des jeunes en crise	3
1.1 <i>Une population active jeune qui se rétrécit</i>	3
1.2 <i>... mais les emplois pour les jeunes sont plus rares et de moindre qualité</i>	6
L'emploi par secteur et par statut professionnel.....	7
Type de contrat	7
Emploi informel.....	8
1.3 <i>Le chômage des jeunes : un défi redoutable</i>	9
1.4 <i>Inactivité et découragement des jeunes</i>	11
2. Politiques pour promouvoir le travail décent pour les jeunes pendant	12
le redressement économique	12
2.1 <i>Établir un cadre stratégique pour la promotion de l'emploi des jeunes</i>	12
2.2 <i>Améliorer l'employabilité des jeunes et l'accès à une expérience de travail</i>	14
2.3 <i>Soutenir le secteur privé pour créer des emplois décents pour les jeunes</i>	16
2.4 <i>Améliorer les politiques du marché du travail pour augmenter les résultats en</i> <i>termes d'emploi des jeunes</i>	17
2.5 <i>Renforcer les services publics de l'emploi pour mettre en œuvre la politique de</i> <i>l'emploi des jeunes</i>	21
3. Promouvoir le travail décent pour les jeunes dans l'après crise : mesures à prendre ...	23
4. Points suggérés pour la discussion.....	25

L'emploi des jeunes en Europe orientale: Une crise dans la crise

Introduction

La création d'emplois décents pour les jeunes, femmes et hommes, qui arrivent chaque année sur le marché du travail est un élément essentiel de la progression vers des économies plus riches, des sociétés plus équitables et des démocraties plus fortes. Prendre pied correctement sur le marché du travail est non seulement essentiel pour la « réussite » au travail, mais a également un effet démultiplicateur tout au long de la vie des personnes, de leurs familles et de leurs pays. La jeunesse est une époque cruciale de la vie, un moment où l'on commence à accomplir ses aspirations, à assumer son indépendance économique et à trouver sa place dans la société. Une entrée difficile dans le monde du travail a de sérieuses répercussions pour les jeunes, notamment un risque élevé de pauvreté et une perte de compétences, d'aptitudes naturelles et d'énergie précieuses.

Les parcours d'emploi des jeunes sont particulièrement sensibles au cycle économique. En règle générale, les jeunes sont les premiers à perdre leur emploi en périodes de recul économique et les derniers à retrouver un emploi lorsque l'économie rebondit. C'est une des principales raisons pour lesquelles les jeunes ont été fortement affectés par la crise économique mondiale.

Le monde est aujourd'hui confronté à un défi de taille : celui de l'emploi des jeunes. Sur le chiffre estimatif de 211 millions de chômeurs en 2009, près de 40 % – soit 81 millions environ – étaient âgés de 15 à 24 ans.¹ Le nombre de jeunes chômeurs a augmenté de 6,7 millions rien qu'en 2009. Ce chiffre est à rapprocher du chiffre de 191 000, qui représente la croissance annuelle moyenne du chômage au cours des dix années précédentes. Les taux de chômage des jeunes ont augmenté entre 2008 et 2009 de 4,6 points de pourcentage dans les pays développés et dans l'Union européenne, et de 3,5 points en Europe centrale et en Europe du Sud Est ainsi que dans la Communauté des États indépendants (CEI). Il y avait, mi-2010, 5,2 millions de jeunes chômeurs dans les pays de l'Union européenne, soit une augmentation de 1,2 million pendant la crise. L'augmentation du chômage des jeunes a été particulièrement marquée dans les États baltes, en Espagne, en Slovaquie et en Irlande. Des augmentations similaires du chômage des jeunes ont été enregistrées dans les pays d'Europe centrale et d'Europe du Sud Est (hors Union européenne) et dans la CEI, où le taux de chômage des jeunes atteignait près de 21 % à la fin de 2010. Cela étant, le chômage n'est pas à lui seul un indicateur précis des problèmes de marché du travail auxquels les jeunes ont été confrontés dans ces pays. Beaucoup de jeunes ont des emplois précaires, et d'autres travaillent dans l'économie informelle.

La crise économique mondiale a aggravé la crise de l'emploi des jeunes, qui était déjà un défi redoutable pour beaucoup de pays d'Europe orientale et du Caucase.² Dans ces pays, l'intégration des jeunes sur le marché du travail est plus urgente que jamais. Les taux de chômage des jeunes, largement supérieurs à 35 % dans certains pays, comptent parmi les plus élevés au monde. Ces chiffres inquiétants sont aggravés encore par les nombres croissants de jeunes, hommes et femmes, qui sont pris au piège de l'économie informelle. Pour les pays pour lesquels on dispose de données, les estimations montrent qu'un tiers des jeunes travailleurs exercent un emploi informel sans aucune couverture de sécurité sociale. Ils s'ajoutent au nombre élevé de jeunes travailleurs dans des emplois

¹ Sauf indication contraire, les données relatives aux tendances mondiales présentées dans le présent rapport sont tirées de la publication Tendances mondiales de l'emploi des jeunes (en anglais), Genève, août 2010.

² Le présent document recouvre les huit pays suivants en Europe orientale et dans le Caucase : Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Croatie, Géorgie, ex-République Yougoslave de Macédoine, République de Moldova et Ukraine.

précaires et aux nombreux jeunes qui ont perdu l'espoir et ne sont ni dans un emploi, ni dans un établissement d'enseignement, ni en formation.

Ces tendances ont des conséquences importantes pour les jeunes, à un moment où une grande proportion des nouvelles cohortes de la population active rejoint les rangs des chômeurs. Cette situation sans précédent fait craindre une génération perdue : une cohorte de jeunes désenchantés et découragés, contraints de vivre en marge du marché du travail. Comme l'ont prouvé les événements récents dans les États arabes et en Afrique du Nord, les niveaux élevés d'inactivité, de découragement et de manque d'accès à l'emploi constituent une menace pour la stabilité économique et sociale.

La promotion de l'emploi des jeunes a été désignée comme thème central de la présidence hongroise de l'Union européenne. Plusieurs initiatives ont été prises à cet égard au cours de cette présidence, dont certaines visaient à examiner la mise en œuvre de l'initiative « Jeunesse en mouvement » – une des initiatives phares de la stratégie Europe 2020 – et l'initiative « pour des compétences nouvelles et de nouveaux emplois ». ³ L'emploi des jeunes a également été évoqué à la conférence de la présidence hongroise « Répondre au défi : le nouveau rôle des services publics dans l'élargissement des possibilités de travail des jeunes », organisée à Budapest les 28 et 29 avril de cette année. La conférence s'est penchée sur les rôles que les services publics de l'emploi peuvent jouer dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi.

La présidence hongroise a choisi l'emploi des jeunes dans les pays candidats à l'adhésion et dans les six pays du Partenariat oriental de l'Union européenne comme thème de discussion à la réunion informelle des ministres du Travail et des Affaires sociales qui aura lieu le 15 juin 2011, au cours de la 100e session de la Conférence internationale du Travail.

Le présent document a principalement pour but de servir de document de base à la réunion informelle, en vue de l'échange des expériences et pratiques nationales et de désigner les domaines prioritaires pour l'action future des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne et dans les pays du Partenariat oriental. La première partie du document passe en revue les principaux indicateurs du marché du travail des jeunes dans les huit pays concernés, tandis que la deuxième décrit certaines implications pour les politiques qui affectent l'emploi des jeunes. La dernière partie du rapport suggère certains domaines sur lesquels pourraient être centrés le travail et le dialogue futurs sur l'emploi des jeunes et décrit certaines questions à examiner.

³ Le programme de la présidence hongroise est disponible à l'adresse <http://www.eu2011.hu/presidency>.

1. Les marchés du travail des jeunes en crise

Depuis le début du passage à l'économie de marché entamé il y a près de 20 ans, la situation des jeunes sur les marchés du travail d'Europe orientale et d'Asie centrale a été particulièrement difficile.⁴ Malgré la forte croissance économique dans beaucoup de pays de la région, en particulier de 2005 à 2007, l'emploi n'a augmenté en moyenne que d'un demi point de pourcentage au cours des dix dernières années dans les pays traités dans le présent document. Dans les huit pays en question, le taux d'emploi global moyen s'établissait à 49,6 % en 2009, soit 15 points de pourcentage de moins que le taux de 64,6 % dans les 27 pays de l'Union européenne la même année. Le recul économique suite à la crise économique mondiale a aggravé la situation.

L'impact de la crise économique mondiale sur l'emploi des jeunes a été marqué dans la plupart des pays. Seuls l'Arménie et le Bélarus ont vu cet emploi augmenter entre 2007 et 2009. Les baisses de l'emploi des jeunes en Azerbaïdjan, en Croatie, en Géorgie et dans la République de Moldova au cours de cette période ont été plus fortes que celles des travailleurs adultes. De même, l'emploi des jeunes s'est aggravé dans la quasi totalité des pays traités dans le présent document. Les plus fortes augmentations du chômage des jeunes ont été enregistrées en Géorgie (5,5 %) et en Ukraine (4,9 %). L'Azerbaïdjan, le Bélarus et la République de Moldova ont également enregistré des augmentations du chômage des jeunes (0,6 % en Azerbaïdjan et au Bélarus et 1 % dans la République de Moldova), alors qu'en réalité, le chômage chez les adultes a diminué dans ces deux derniers pays.

La présente section du document de base passe en revue les principales tendances sur les marchés du travail des jeunes dans les huit pays au cours des années 2000, en se référant particulièrement à la période de la crise économique mondiale.

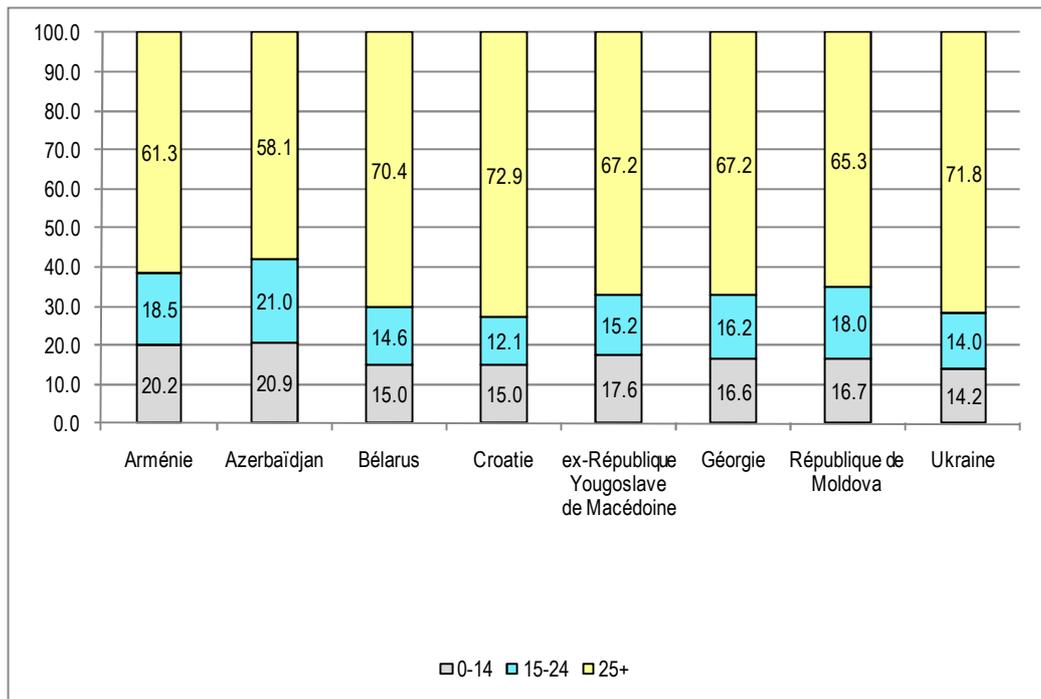
1.1 Une population active jeune qui se rétrécit ...

Dans la plupart des pays, la population jeune a atteint un sommet vers 2005, la proportion des jeunes diminuant ensuite, en particulier en Arménie (-1,1 point de pourcentage), au Bélarus et en Ukraine (-1,8 point de pourcentage). L'Azerbaïdjan, la Géorgie et la République de Moldova ont également connu une chute de leur population jeune, mais dans une fourchette de 0,2 à 0,4 point de pourcentage. En 2010, l'Azerbaïdjan possédait la population la plus jeune de la région (fig. 1.1).

L'on prévoit que, d'ici à 2035, la population des jeunes régressera dans l'ensemble des huit pays par rapport au total de la population. À cette date, les projections indiquent que la part de la population des jeunes aura diminué de plus de cinq points de pourcentage en Arménie, en Azerbaïdjan et dans la République de Moldova.

⁴ Dans le système des Nations Unies et dans toutes ses statistiques et tous ses indicateurs, sont considérés comme « jeunes » les personnes âgées de 15 à 24 ans.

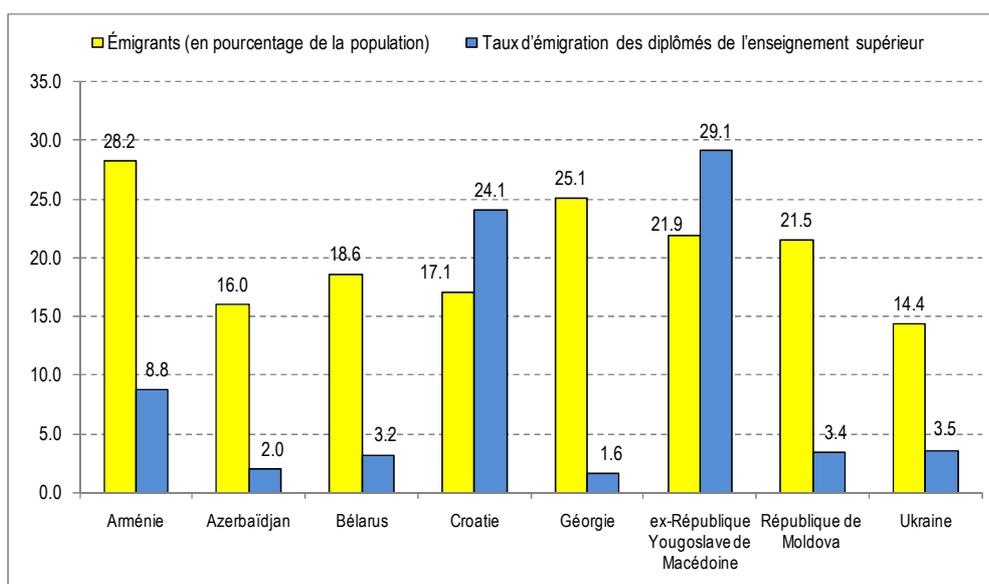
Figure 1.1: Part de la population par tranche d'âge (2010)



Source : Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, *Population estimates, téléchargeable à l'adresse http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm*

Les données sur la migration de la main d'œuvre désagrégées par tranche d'âge ne sont pas disponibles pour la plupart. Il existe toutefois des indications qui montrent que les jeunes de 18 à 35 ans constituent une fraction importante des travailleurs migrants. Par exemple, les jeunes travailleurs migrants issus de la République de Moldova représentent près d'un quart de l'ensemble des travailleurs migrants, les jeunes femmes formant plus d'un tiers d'entre eux. La figure 1.2 présente des estimations de la population qui travaille à l'étranger ainsi que le taux d'émigration des diplômés de l'enseignement supérieur. En 2010, l'Arménie, la Géorgie, l'ex-République Yougoslave de Macédoine et la République de Moldova figuraient parmi les trente premiers pays d'émigration en termes de pourcentage de la population, tandis que la République de Moldova se classait dans les dix premiers en termes d'envois de fonds exprimés en pourcentage du PIB (23,1 %). L'Arménie et la Géorgie possédaient une population d'émigrés égale à plus d'un quart de leur population, tandis que la Croatie et l'ex-République Yougoslave de Macédoine enregistraient les plus forts taux de fuite de cerveaux (avec 24,1 et 29,1 % de migrants, respectivement, diplômés de l'enseignement supérieur). Il est intéressant de noter que le niveau d'études des migrants a fortement changé ces dix dernières années, avec une augmentation de la proportion de travailleurs migrants diplômés de l'enseignement supérieur. Les principaux pays de destination des travailleurs migrants originaires de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, du Bélarus, de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine sont la Fédération de Russie et d'autres pays de la Communauté des États indépendants (CEI). Pour les travailleurs migrants provenant de la Croatie et de l'ex-République Yougoslave de Macédoine, l'Union européenne reste la destination principale.

Figure 1.2: Émigrants (en pourcentage de la population) et taux d'émigration des diplômés de l'enseignement supérieur (2010)



Source : Banque mondiale, Migration and remittances data, Washington D.C., 2011, téléchargeable à l'adresse <http://data.worldbank.org/data-catalog/migration-and-remittances>.

En 2009, la proportion des jeunes dans la population active pour les huit pays du présent document s'élevait à 37,2 %. Ce taux est inférieur de plus de 6 points de pourcentage à celui des 27 pays de l'Union européenne et de près de 14 points de pourcentage au taux mondial de 50,9 %. Entre 2001 et 2009, les taux de participation des jeunes à la population active ont baissé dans les huit pays, à l'exception de l'Arménie et de l'Ukraine. Les plus fortes baisses ont été enregistrées en Azerbaïdjan et dans la République de Moldova (environ 11 points de pourcentage), et en Croatie et dans l'ex-République Yougoslave de Macédoine (respectivement 4,6 et 3,8 points de pourcentage).

Tableau 1.1: Indicateurs clés du marché du travail des jeunes désagrégés selon le sexe, 2009 (en pourcentage)

Pays	Taux de participation à la population active			Ratio emploi/population			Taux de chômage		
	Total jeunes	Hommes	Femmes	Total jeunes	Femmes	Femmes	Total jeunes	Hommes	Femmes
Arménie	59,3	66,2	52,3	30,2	37,7	22,7	48,9	43,0	56,6
Azerbaïdjan	34,2	34,3	34,2	29,2	27,7	30,8	14,6	19,2	9,9
Bélarus	42,5	45,0	39,9	33,5	35,7	31,2	21,1	20,5	21,8
Croatie	34,0	39,5	28,2	25,2	30,2	19,9	25,9	23,7	29,3
l'ex République Yougoslave de Macédoine	32,1	37,0	26,8	14,3	17,4	11,1	54,8	52,7	58,5
Géorgie	33,0	41,9	24,2	21,1	27,9	14,2	36,4	33,5	41,3
République de Moldova	20,6	21,6	19,7	17,4	18,1	16,7	15,4	15,8	14,9
Ukraine	41,5	46,4	36,5	34,1	38,0	30,1	17,9	18,2	17,5
Moyenne	37,2	41,5	32,7	25,6	29,1	22,1	29,3	28,2	31,1
Les 27 pays de l'Union européenne	43,8	47,0	40,6	35,1	37,2	33,0	19,8	20,9	18,5

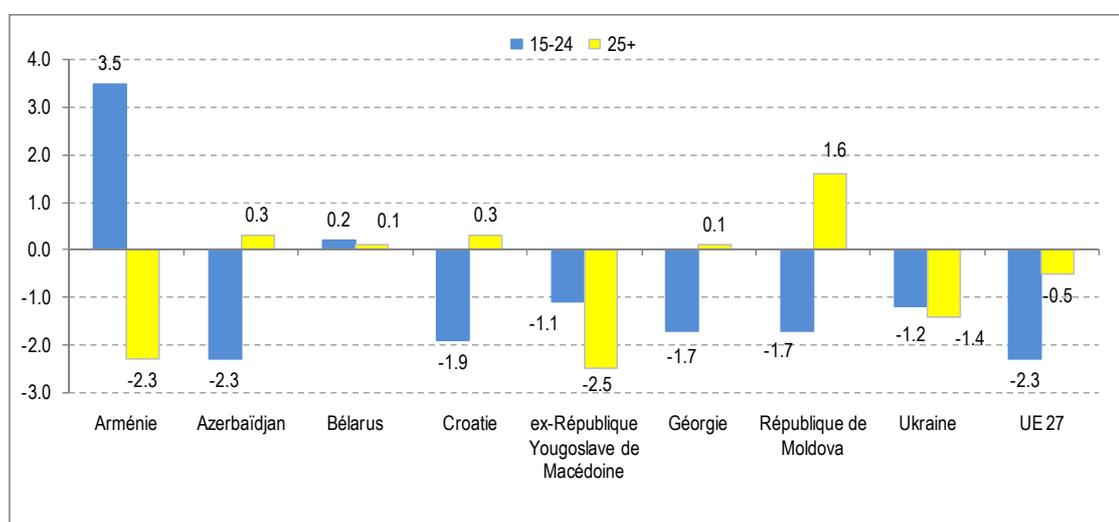
Source : BIT, Indicateurs clés du marché du travail, 2010. Les données pour les 27 pays de l'Union européenne proviennent d'EUROSTAT.

Comme le montre le tableau 1.1, les taux les plus élevés de participation des jeunes à la population active en 2009 ont été enregistrés en Arménie, et les plus faibles, dans la République de Moldova. Comme pour les adultes, les taux de participation et d'emploi des femmes jeunes sont plus faibles que ceux des hommes jeunes dans l'ensemble des huit pays, à l'exception de l'Azerbaïdjan. Dans les huit pays sans exception, il existe un écart entre les sexes de près de 9 points de pourcentage en termes de taux de participation. La tendance à la baisse des taux de participation des jeunes à la population active est principalement due au fait qu'un plus grand nombre de jeunes suivent des études ou les prolongent. De plus, en Arménie, au Bélarus, en Croatie, en Géorgie et dans l'ex République Yougoslave de Macédoine, le taux de chômage des jeunes est plus élevé chez les femmes que chez les hommes, ce qui reflète les inégalités importantes entre les sexes sur le marché du travail. La crise économique a toutefois eu pour effet de réduire quelque peu l'écart entre les sexes : dans bon nombre de pays, les hommes connaissent des baisses plus importantes du taux d'emploi et des augmentations plus fortes du taux de chômage que les femmes parmi les jeunes. Par exemple, en Croatie, entre 2008 et 2010, le taux de chômage des jeunes a baissé de 2,7 points de pourcentage chez les hommes mais a augmenté légèrement chez les femmes (de 0,1 point de pourcentage). En même temps, le taux d'emploi des jeunes a augmenté de 11,5 points de pourcentage chez les hommes, soit près du double de l'augmentation enregistrée pour les femmes (6,5 points de pourcentage).

1.2 ... mais les emplois pour les jeunes sont plus rares et de moindre qualité

Le taux moyen d'emploi des jeunes rapporté à la population (ou « taux d'emploi ») dans les huit pays s'établissait à 25,6 % en 2009 (29,1 % pour les hommes et 22,1 % pour les femmes). Malgré une croissance économique robuste, le taux d'emploi des jeunes a régressé de plus de 2 points de pourcentage entre 2001 et 2009, sauf en Arménie et en Ukraine. Le faible taux d'emploi des jeunes montre que l'économie ne crée pas suffisamment d'emplois pour les jeunes qui souhaitent entrer sur le marché du travail, du moins dans l'économie formelle. Les huit pays ont tous des taux d'emploi des jeunes inférieurs à la moyenne de 35 % dans les 27 pays de l'Union européenne et au taux de 44,4 % enregistré en 2009 à l'échelle mondiale. Seuls le Bélarus et l'Ukraine ont vu augmenter le taux d'emploi des jeunes (respectivement de 1,9 et 2,9 points de pourcentage) entre 2001 et 2009. En Ukraine, le gain chez les jeunes a été plus important pour les hommes (de 32,5 à 38 %) que pour les femmes (de 28,6 à 30,1%). La chute la plus forte du taux d'emploi des jeunes a été enregistrée dans la République de Moldova (plus de 9 points de pourcentage), suivie de l'Azerbaïdjan (8 points de pourcentage) et de la Géorgie (7,2 points de pourcentage). La figure 1.3 montre la perte d'emplois généralement plus forte chez les jeunes que chez les adultes entre 2007 et 2009.

Figure 1.3: Changements en points de pourcentage des taux d'emploi chez les jeunes et chez les adultes (2007- 2009)



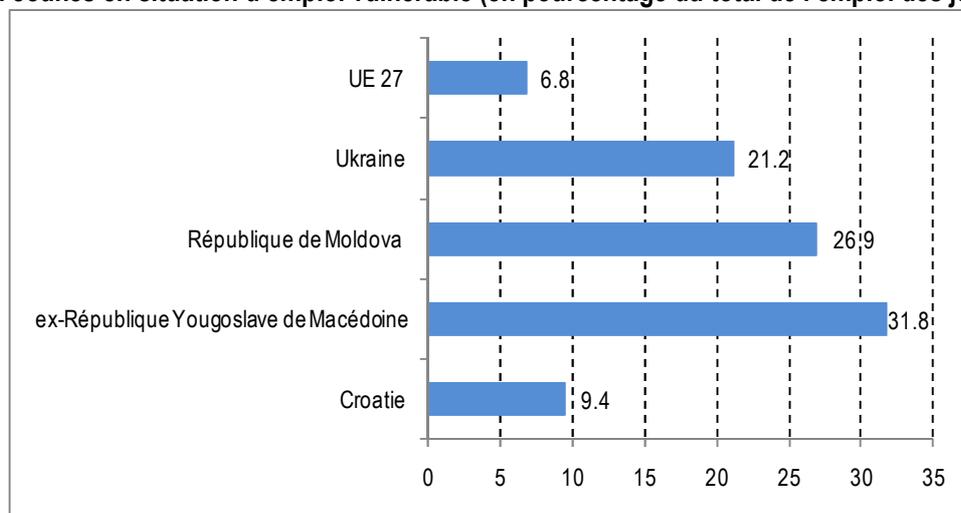
Source: ILO, *Indicateurs clés du marché du travail*, septembre 2010

L'emploi par secteur et par statut professionnel

Le secteur des services est le premier pourvoyeur d'emplois pour les jeunes de la région (plus de 50 % des jeunes y travaillent dans les pays pour lesquels il existe des données, contre 72 % en moyenne pour les 27 pays de l'Union européenne). Les jeunes travailleurs du secteur manufacturier représentent plus d'un tiers du total des jeunes travailleurs au Bélarus et en Croatie seulement. Le secteur agricole est le pourvoyeur d'emplois pour 27,6 % des jeunes travailleurs dans l'ex République Yougoslave de Macédoine, 23 % dans la République de Moldova et plus de 22 % en Ukraine. Bien que la part du secteur public dans l'emploi total des jeunes ait augmenté dans les années 2000 dans l'ensemble des huit pays, seule la Croatie présente des proportions de jeunes travailleurs dans les secteurs de l'agriculture, de la manufacture et des services qui sont similaires à celles des 27 pays de l'Union européenne.

Les données disponibles sur le statut professionnel montrent que plus de 77 % des jeunes travailleurs de la région exercent un emploi de salarié. Le pourcentage d'indépendants tourne autour de 12 % (contre une moyenne d'un peu plus de 4 % pour les 27 pays de l'Union européenne), les jeunes en Ukraine et dans la République de Moldova étant les plus nombreux à exercer un emploi de chef d'entreprise (respectivement 20,7 % et 19,6 %).⁵ Le taux des jeunes exerçant une activité familiale non rémunérée atteint plus du double de celui des adultes (respectivement 9,5 et 3,7 %). Cela donne à penser que les jeunes exercent plus souvent un emploi vulnérable que les adultes.⁶ L'ex République yougoslave de Macédoine a le taux le plus élevé de jeunes travailleurs qui exercent une activité au sein de leur famille (plus de 27 %). La proportion des jeunes en situation d'emploi vulnérable dans la région se chiffre à 22,3 % de l'ensemble de l'emploi des jeunes (figure 1.4 ci dessous), les taux les plus élevés enregistrés se situant dans l'ex République Yougoslave de Macédoine et dans la République de Moldova.

Figure 1.4: Jeunes en situation d'emploi vulnérable (en pourcentage du total de l'emploi des jeunes), 2009



Source: ILO, *Indicateurs clés du marché du travail*, septembre 2010

Type de contrat

La proportion moyenne de jeunes travailleurs exerçant un travail à temps plein et à temps partiel dans les huit pays s'élève respectivement à 93,4 et 6,6 %. Ces chiffres sont largement similaires à ceux des adultes (respectivement 93,8 et 6,2 %).⁷ Les plus grands écarts entre les femmes et les

⁵ Aucune donnée n'était disponible pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus et la Géorgie.

⁶ L'emploi vulnérable est défini comme la somme des jeunes travailleurs qui travaillent à leur compte et des jeunes qui aident des membres de leur famille.

⁷ Aucune donnée n'était disponible pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus et la Géorgie.

hommes jeunes se situent en Croatie et en Ukraine, où le taux d'emploi à temps partiel pour les femmes est le double de celui des hommes (10,9 et 5,3 % en Croatie et 5,6 et 2,5 % en Ukraine). Le pourcentage de jeunes qui effectuent un travail à temps partiel involontaire est disponible uniquement pour la Croatie et pour l'ex République yougoslave de Macédoine, où il représente environ le tiers de tous les jeunes travailleurs à temps partiel.⁸ Des les huit pays, c'est en Ukraine que la fréquence de l'emploi à temps partiel des jeunes est la plus faible (3,8 %).⁹

Seules la Croatie, l'ex République yougoslave de Macédoine et la République de Croatie publient des données désagrégées par tranche d'âge et par sexe sur les contrats à durée déterminée pour les nouvelles embauches. En 2010, la proportion de jeunes travailleurs exerçant un travail temporaire était comprise entre un maximum de 38,2 % en Croatie et un minimum de 8,4 % dans la République de Moldova, contre une moyenne de 42,2 % la même année pour les 27 pays de l'Union européenne. Dans l'ex République Yougoslave de Macédoine, il y avait deux jeunes travailleurs temporaires pour un travailleur temporaire adulte. Dans ce même pays parmi les jeunes, les femmes sont moins susceptibles que les hommes d'exercer un travail temporaire (27,8 % des femmes contre 42,6 % des hommes), alors que l'inverse se vérifie en Croatie, où 43 % des jeunes travailleuses ont un emploi temporaire, contre 35 % des jeunes travailleurs.

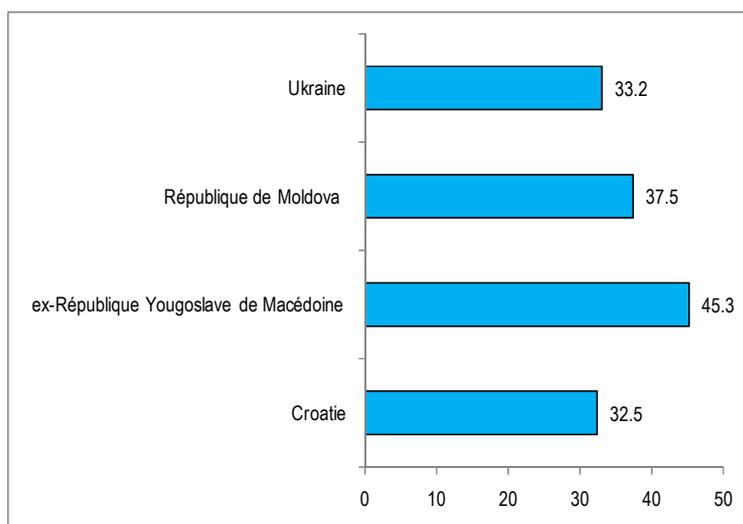
Emploi informel

Pendant la période de transition, lorsque la destruction d'emplois dépassait largement leur création, le travail dans l'économie informelle est devenu une stratégie d'adaptation pour de nombreuses personnes qui ne pouvaient trouver un emploi dans l'économie formelle ou pour celles qui devaient compléter les revenus provenant d'emplois mal rémunérés (cumul d'emplois). Aucun critère uniforme n'est utilisé dans les huit pays pour mesurer l'emploi informel. Toutefois, les estimations existantes font état d'une forte augmentation du travail informel depuis le début des années 2000 : le taux de jeunes travailleurs occupés dans l'économie informelle dépasse le tiers de la totalité de l'emploi des jeunes dans les pays pour lesquels des données sont disponibles. L'emploi informel en Ukraine, tel qu'il est mesuré par l'enquête de 2010 sur la population active, représente 22,9 % de l'emploi total, tandis que la proportion de jeunes travailleurs dans l'économie informelle s'établit à 33,2 % (35,2 % pour les hommes et 30,5 % pour les femmes). Dans la République de Moldova, la part globale de l'emploi informel se chiffre à 30,4%, et les jeunes travailleurs occupant un emploi informel représentent 37,5 % de l'emploi total des jeunes (43,3 % pour les hommes et 30,4 % pour les femmes). Dans l'ex République Yougoslave de Macédoine, l'emploi informel est encore plus répandu chez les jeunes travailleurs. En 2010, près de la moitié du total de l'emploi chez les jeunes (46,9 % des hommes et 42,3 % des femmes) se situait dans l'économie informelle. Ce taux est toutefois sensiblement inférieur à celui indiqué par l'enquête de 2002 sur la population active, qui montre que le taux d'emploi informel chez les jeunes travailleurs s'établissait cette année là à 63 %. La figure 1.5 contient des estimations chiffrées de l'ordre de grandeur de l'emploi informel chez les jeunes. La proportion élevée d'emploi informel confirme la qualité médiocre de l'emploi des jeunes dans les pays analysés dans le présent document, où de nombreux jeunes ne jouissent pas des droits élémentaires au travail, n'ont pas de contrat d'emploi et ne sont pas couverts par l'assurance maladie ou les cotisations à la pension de retraite.

⁸ Base de données en ligne d'EUROSTAT

⁹ BIT, The Youth Labour Market in the Ukraine, avril 2011 (non publié)

Figure 1.5: Estimations de la fréquence de l'emploi informel chez les jeunes travailleurs (en pourcentage)



Source: Calculs basés sur les rapports nationaux, BIT, avril 2011 (non publié).

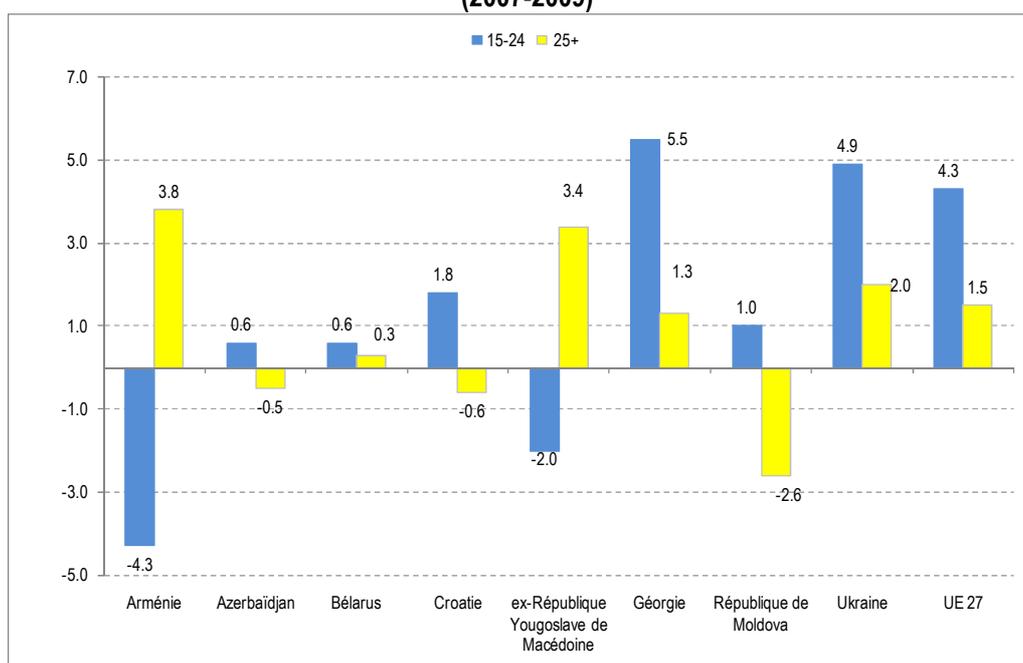
Les estimations chiffrées dont on dispose montrent que l'emploi informel est plus fréquent chez les adolescents (15 à 19 ans) que chez les jeunes adultes (20 à 24 ans), et parmi les jeunes travailleurs (15 à 24 ans) que parmi les travailleurs adultes. Une autre caractéristique est la composition du travail informel : on trouve la plus forte proportion de travailleurs informels dans les secteurs de l'agriculture, de la construction et des services. Malheureusement, on ne dispose généralement pas de données sur la composition de la main d'œuvre informelle par sous secteur. Les données pour la Croatie, l'ex République Yougoslave de Macédoine, la République de Moldova et l'Ukraine montrent qu'une proportion importante des jeunes travailleurs informels exerce des métiers liés au commerce de gros et de détail, ainsi qu'aux hôtels et aux restaurants. Les diplômés de l'enseignement supérieur vont de pair avec une fréquence moindre de l'emploi informel dans toutes les tranches d'âge, y compris chez les jeunes travailleurs. Il apparaît aussi que l'emploi informel est plus répandu chez les jeunes travailleurs qui vivent dans des régions rurales.

1.3 Le chômage des jeunes : un défi redoutable

Le chômage des jeunes demeure un défi de taille pour les huit pays analysés dans le présent document. Plus de 29 % des jeunes dans la population active étaient sans emploi en 2009 (le taux s'élevait à 28,2 % pour les hommes et à 31,1 % pour les femmes). Par comparaison, le taux pour la même année pour les 27 pays de l'Union européenne s'établissait à 19,8 %, et le taux à l'échelle mondiale, à 13 %.

Les données provenant de la plupart des pays examinés ici montrent que les jeunes travailleurs ont été les plus fortement frappés par la crise économique et qu'ils ont connu les plus fortes augmentations du chômage et les chutes les plus marquées de l'emploi. La figure 1.6 montre le pourcentage de changement du chômage des jeunes et des adultes pendant la crise. Dans la plupart des pays, l'augmentation du chômage des jeunes a été la conséquence de fortes montées du taux de chômage chez les hommes jeunes, les femmes jeunes paraissant moins affectées. Ce phénomène est peut être dû à la composition sectorielle du chômage des jeunes et au fait que les secteurs économiques qui ont le plus souffert pendant la crise étaient à prédominance masculine. C'est particulièrement le cas dans le secteur manufacturier et de la construction. Le seul recul du chômage des jeunes pendant la crise s'est produit dans l'ex République Yougoslave de Macédoine, probablement à cause des mesures prises par le gouvernement qui ont été particulièrement favorables aux jeunes travailleurs (voir la Partie 2 ci après).

Figure 1.6: Changement en points de pourcentage des taux de chômage des jeunes et des adultes (2007-2009)



Source: ILO, *Indicateurs clés du marché du travail*, 2010

Certains pays traités dans le présent document ont des taux de chômage des jeunes largement supérieurs à 35 %, soit les plus élevés au monde. Avant la crise, la plupart de ces pays avaient connu un recul global important du chômage et quelques uns avaient également réussi à faire baisser le chômage des jeunes. Par exemple, le taux de chômage des jeunes a régressé de 21 points de pourcentage en Croatie entre 2001 et 2007. Ces gains ont toutefois été anéantis par la crise mondiale de l'emploi. La relation entre le taux de chômage des jeunes et le taux de chômage total s'est dégradée dans la quasi totalité des huit pays, témoignant ainsi de l'aggravation de la position des jeunes sur le marché du travail au cours des dix dernières années. Par exemple, entre 2001 et 2007, le ratio chômage des jeunes / chômage des adultes est passé de 1,4 à 2,5 en Arménie et de 1,9 à 2,7 en Géorgie. Le désavantage relatif des jeunes travailleurs par rapport aux adultes dans les huit pays est tel qu'à la fin des années 2000, il y avait en moyenne 2,6 jeunes au chômage pour chaque chômeur adulte dans les huit pays (le tableau 1.2 présente ce ratio par pays).

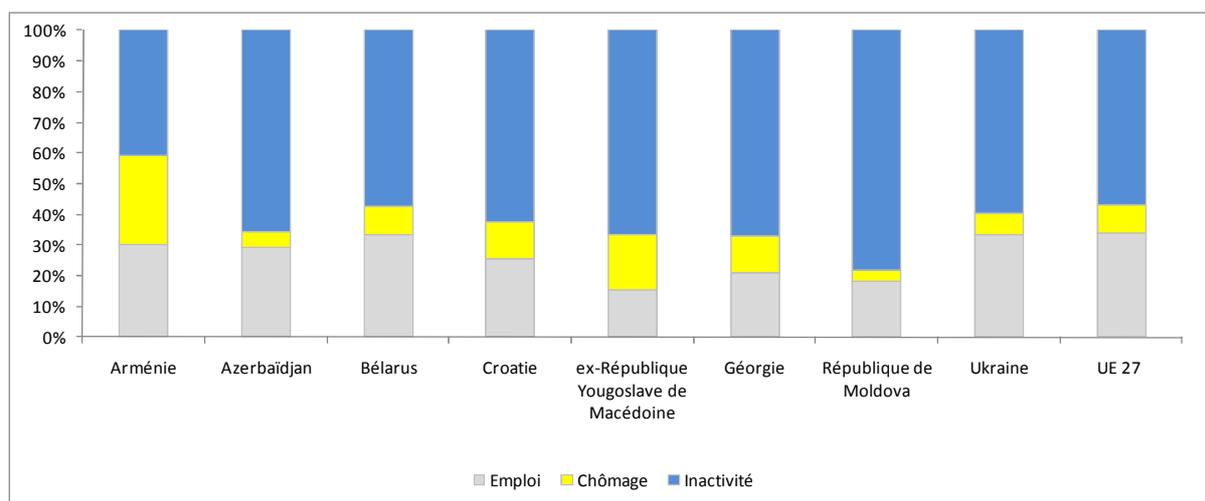
Tableau 1.2 : Ratio chômage des jeunes / chômage des adultes

Pays	Année	Ratio
Arménie	2007	2,5
Azerbaïdjan	2008	3,1
Bélarus	2009	2,4
Croatie	2010	3,3
ex-République Yougoslave de Macédoine	2010	1,8
Géorgie	2008	2,8
République de Moldova	2010	2,9
Ukraine	2010	2,3
27 pays de l'Union européenne	2010	2,4

Source : BIT, *Indicateurs clés du marché du travail*, op.cit, 2010. Pour les 27 pays de l'Union européenne, la Croatie et l'ex République Yougoslave de Macédoine, les données proviennent d'EUROSTAT.

Le ratio de chômage des jeunes (le nombre de jeunes chômeurs rapporté au total de la population des jeunes) est un autre indicateur du désavantage des jeunes travailleurs en termes de chômage. Combiné avec les taux de chômage et d'inactivité, il offre une image de la répartition des jeunes par statut d'activité (fig. 1.7). Le taux moyen de jeunes chômeurs sur l'ensemble de la population jeune pour les huit pays s'élève à 12 %. On trouve le taux le plus élevé (29,1 %) en Arménie, suivie de l'ex République Yougoslave de Macédoine (17,9 %), tandis que les taux les plus faibles se situent en Azerbaïdjan (5 %) et dans la République de Moldova (3,9 %).

Figure 1.7: Répartition de la population des jeunes par statut d'activité, 2009 (en pourcentage)



Source : BIT, Indicateurs clés du marché du travail, op.cit. 2010. Pour les 27 pays de l'Union européenne, la Croatie et l'ex République Yougoslave de Macédoine, les données proviennent d'EUROSTAT.

La corrélation entre le diplôme obtenu et le chômage – plus le diplôme est élevé, plus faible est le taux de chômage des jeunes qui le détiennent – est généralement valable dans l'ensemble des huit pays. Toutefois, le problème des jeunes chômeurs « instruits » est en train d'apparaître dans presque tous les pays. Par exemple, dans l'ex République Yougoslave de Macédoine, le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur a augmenté de 4 points de pourcentage entre 2005 et 2010, alors que les taux de chômage des diplômés du primaire et du secondaire baissaient respectivement de 7,8 et 16,7 points de pourcentage. Il faut toutefois prendre ces informations avec prudence et les lire conjointement avec d'autres indicateurs du marché du travail des jeunes. Dans beaucoup de cas en effet, les jeunes moins instruits se retrouvent probablement parmi les personnes sous employées ou les inactifs.

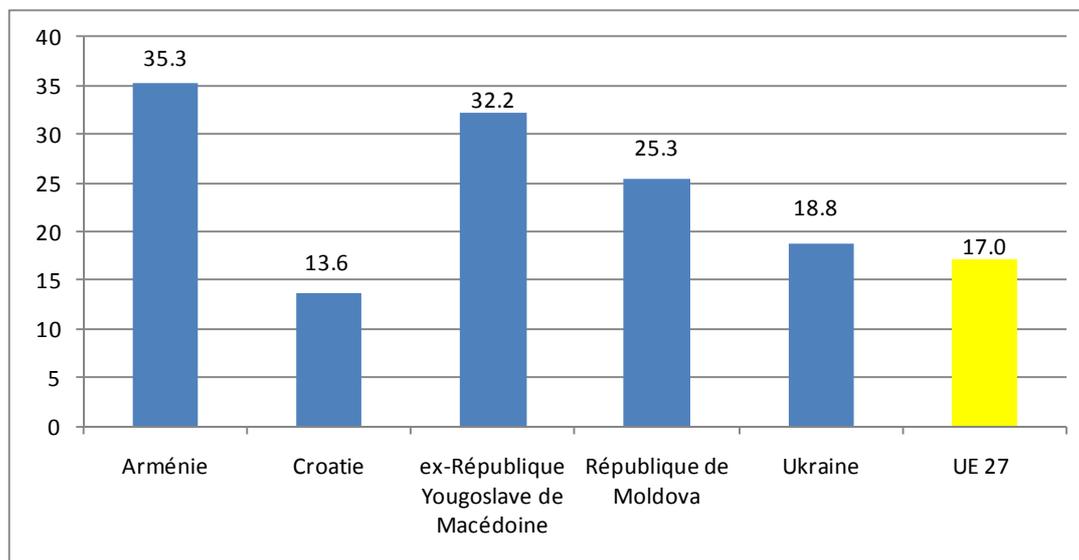
1.4 Inactivité et découragement des jeunes

Le haut degré d'inactivité est une autre caractéristique importante des marchés du travail des jeunes dans les huit pays. En 2009, le taux moyen d'inactivité des jeunes dans ces pays atteignait 62,2 %. Ce chiffre est toutefois dépourvu de signification s'il n'est pas lu conjointement avec le nombre de jeunes aux études et en formation. Malheureusement, on ne dispose que pour quelques pays seulement de données désagrégées par sexe, tranche d'âge et raison d'inactivité. Cela dit, le taux d'inactivité des jeunes entre 2001 et 2009 a augmenté dans l'ensemble des pays à l'exception de l'Arménie et du Bélarus, principalement en raison de la proportion élevée de jeunes aux études.

Ces dernières années, les chercheurs ont commencé à accorder plus d'attention à l'indicateur qui mesure le pourcentage de jeunes qui n'ont pas d'emploi ou ne sont ni aux études, ni en formation. Si le taux de non emploi offre l'avantage de calculer le non emploi et l'inactivité qui ne sont pas liés à la fréquentation scolaire, il n'offre pas autant d'informations que le taux de découragement, plus utile

aux fins des politiques. La proportion des jeunes qui ne sont ni dans un emploi, ni aux études, ni en formation dans les pays pour lesquels il existe des données (fig. 1.8) s'élevait en moyenne à 20 % en 2009, soit 8 points de pourcentage de plus que pour les 27 pays de l'Union européenne.

Figure 1.8: Jeunes ni en emploi, ni aux études ou ni en formation (en pourcentage, 2009)



Source : BIT, *Indicateurs clés du marché du travail*, op.cit. Pour l'Arménie, le chiffre provient de la Banque mondiale, *Armenia: Labour market dynamics*, Washington D.C., 2007. Pour les 27 pays de l'Union européenne, il est tiré d'EUROSTAT.

Les jeunes qui nécessitent une attention particulière sont ceux qui ne sont ni dans un emploi, ni aux études, ni en formation et qui sont involontairement inactifs. Ces jeunes travailleurs découragés sont aux marges du marché du travail et seraient susceptibles de rejoindre la population active s'ils avaient le sentiment que la situation économique ou leurs perspectives d'emploi pourraient être améliorées. La situation de ces jeunes peut donner des motifs de renoncer à la condition de la recherche d'un emploi exigée pour le calcul d'un taux élargi de chômage pour les jeunes inactifs qui sont disposés à travailler et disponibles pour le travail. Les données relatives au nombre de jeunes travailleurs découragés rapporté au total de la population de jeunes n'existent que pour l'Ukraine (2,7 %), l'ex République Yougoslave de Macédoine (2 %) et la République de Moldova (1,8 %).

2. Politiques pour promouvoir le travail décent pour les jeunes pendant le redressement économique

L'analyse succincte, à la Partie 1 du présent document, des marchés du travail des jeunes dans les huit pays met en évidence les principales difficultés auxquelles les jeunes sont confrontés lors de leur passage de l'école au travail. Dans la plupart des pays, les jeunes connaissent des taux élevés de chômage et d'inactivité. Lorsqu'ils travaillent, ils risquent plus que leurs homologues adultes de se trouver en situation d'emploi temporaire ou dans l'économie informelle. Leur position sur le marché du travail s'est sensiblement aggravée dans la quasi totalité des pays pendant la récente crise économique. La Partie 2 du présent document se penche brièvement sur les grandes implications de ces difficultés pour les politiques qui visent à promouvoir le travail décent.

2.1 Établir un cadre stratégique pour la promotion de l'emploi des jeunes

Les conditions préalables à la création d'emplois pour toutes les catégories de la population, y compris les jeunes, consistent à stimuler la demande et à placer l'emploi au centre des politiques de

redressement économique. Les options en termes de politique qui visent à créer des niveaux globaux élevés d'emploi et de qualité des emplois améliorent également les perspectives d'obtenir un travail décent pour les jeunes dans la population active.

Les défis en termes d'emploi auxquels sont confrontés les huit pays appellent la mise en place de stratégies intégrées et cohérentes qui abordent l'emploi comme un objectif prioritaire de la politique économique et sociale et qui comprennent des objectifs et des résultats stratégiques explicites dans le domaine de l'emploi des jeunes. Pour corriger les déficits de travail décent auxquels font face un nombre important de travailleurs, ces stratégies devraient également viser à améliorer la qualité de l'emploi, en particulier pour les jeunes travailleurs, qui sont surreprésentés dans l'économie informelle et dans l'emploi précaire. Il est dès lors important que les stratégies de rétablissement de l'emploi aillent de pair avec des politiques qui prévoient un socle social de base en vue de réduire l'exclusion sociale parmi les jeunes, de corriger les inégalités entre hommes et femmes jeunes et de promouvoir une population active de jeunes qui soit productive et en bonne santé.

Attribuer une priorité nationale à l'emploi des jeunes implique que le cadre stratégique national comporte un ensemble de politiques cohérentes qui abordent l'emploi des jeunes dans les stratégies de développement et les politiques d'emploi nationales. Cette priorité doit être rendue explicite par la définition d'objectifs réalistes, de produits mesurables des politiques et de résultats attendus. Si cette priorité doit être convertie en action, des ressources adéquates doivent également être affectées pour sa mise en œuvre.

Un examen des politiques économiques des huit pays analysés dans le présent document montre que, si l'emploi des jeunes est favorisé par diverses politiques qui font partie des stratégies nationales de développement dans certains cas et des politiques d'emploi dans d'autres, il est très rare de trouver un cadre de politique exhaustif qui définisse un ensemble clair de priorités, d'objectifs et de résultats pour l'emploi des jeunes. De plus, le financement est souvent affecté à la mise en œuvre de programmes qui ont une portée limitée, et les ressources destinées à la mise en œuvre des politiques sont généralement absentes ou sous évaluées. Il est intéressant de noter que des dispositions entièrement énoncées en matière d'emploi des jeunes font partie des politiques de développement pour les jeunes qui ont été adoptées récemment par quatre des pays à l'étude. Globalement, l'accent est généralement mis sur les mesures qui concernent l'offre, les interventions visant à accroître la demande de jeunes travailleurs étant moins fréquentes. Enfin, les priorités contradictoires dans les différentes politiques et plans d'action entraînent un manque de cohérence. L'effet de ces politiques et des ces mesures est dès lors très faible. La Croatie offre un bon exemple de cadre cohérent de politiques dans le domaine de l'employabilité des jeunes : la priorité de l'amélioration de l'employabilité des jeunes et des services du marché de travail pour ceux ci, qui est comprise dans le cadre stratégique de développement, est précisée dans la stratégie nationale pour l'emploi, les mesures à prendre étant exposées en détail dans le programme national pour la jeunesse.

Il est encore moins courant que les politiques sectorielles (par exemple, pour le commerce et l'industrie, l'agriculture et le développement régional) comportent des mesures destinées à exploiter le fort potentiel d'emploi des jeunes qu'offre le développement sectoriel. Un exemple de politique sectorielle axée explicitement sur l'augmentation de l'emploi des jeunes est la politique de développement de l'industrie légère en République de Moldova, qui vise à améliorer l'employabilité des jeunes dans les métiers pour lesquels il existe une demande dans l'industrie légère.

Des plans d'action nationaux relatifs à l'emploi des jeunes devraient être établis afin d'assurer la cohérence entre les dispositions relatives à l'emploi des jeunes contenues dans les divers domaines de la politique et d'identifier des résultats clairs et mesurables utilisant des ressources spécifiques dans un délai déterminé. Ces plans d'action joueraient un rôle important d'encouragement de la coordination interinstitutions en réunissant autour de la même table les divers décideurs et acteurs, entre autres des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs.

Les indications en provenance d'autres pays montrent que le dialogue social joue un rôle important dans l'élaboration d'un cadre stratégique propice à la promotion du travail décent pour les jeunes. De manière générale, les partenaires dans les huit pays devraient être davantage impliqués dans l'établissement d'un programme de travail dans le domaine de l'emploi des jeunes. Leur participation à la formulation et à la mise en œuvre de politique et de programmes pour l'emploi des jeunes constitue un moyen efficace d'améliorer la pertinence et l'incidence des interventions dans ce domaine. Les organisations d'employeurs peuvent jouer un rôle important en favorisant l'apprentissage et la formation dans les entreprises. Elles peuvent aussi encourager l'entrepreneuriat des jeunes et offrir un éventail de services d'appui aux jeunes chefs d'entreprise. Les organisations syndicales ont un rôle important à jouer : veiller à ce que des questions comme la création d'emplois, l'amélioration des conditions de travail et la promotion des droits des jeunes au travail soient prioritaires dans les objectifs stratégiques en matière de politique, et prendre des mesures en faveur de l'organisation et de la représentation des jeunes.

2.2 Améliorer l'employabilité des jeunes et l'accès à une expérience de travail

L'accès à un enseignement et à une formation ciblées de grande qualité est un élément central des stratégies d'emploi de plusieurs pays examinés dans le présent document. L'effet de l'apprentissage et de la formation est essentiel pour déterminer l'employabilité de la main d'œuvre et influencer sur le climat d'investissement d'une économie. Un enseignement et une formation qui dotent les jeunes de compétences et d'une expérience de travail peuvent être des moyens efficaces pour faciliter le passage au travail décent.

La transformation économique qui résulte de la transition vers une économie de marché dans les pays d'Europe centrale et orientale a créé un sérieux choc pour les systèmes d'enseignement et de formation. Ces pays ont dû réorienter leurs systèmes pour répondre aux nécessités d'une économie de marché et à celles qui découlent d'une mondialisation accrue, de la libéralisation des échanges et du changement technologique.

Depuis les années 1990, les taux de fréquentation dans l'enseignement secondaire et supérieur ont augmenté dans les huit pays, notamment grâce à l'offre d'enseignement dans des universités privées. Dans les années 2000, l'investissement public dans l'enseignement exprimé en pourcentage du PIB a augmenté dans la plupart des pays, le Bélarus, la Croatie, l'ex République Yougoslave de Macédoine et l'Ukraine atteignant des niveaux de dépenses affectées à l'enseignement qui sont similaires à ceux de l'Union européenne (6,2 %). Malgré cela, la qualité de l'enseignement et de la formation reste à la traîne par rapport aux besoins du marché du travail.

Un niveau élevé de diplôme et de formation offre des avantages sur les marchés du travail des huit pays, même si son importance a diminué ces dernières années. En Azerbaïdjan, par exemple, le taux d'emploi des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur atteint 73,6 %, contre 66,3 % pour les jeunes qui n'ont pas dépassé le niveau de l'enseignement secondaire.

Malgré les progrès accomplis récemment dans le relèvement des niveaux de compétences des jeunes travailleurs, il existe dans tous les pays des indications d'une diminution de la participation des jeunes à l'enseignement et à la formation professionnels et d'une inadéquation entre les résultats de l'enseignement et la demande de compétences sur le marché du travail. En Arménie, par exemple, pas moins de 56 % des jeunes travailleurs exercent un métier différent de celui pour lequel ils ont été formés. De plus, bon nombre d'entreprises des huit pays indiquent que la pénurie de compétences adéquates constitue un obstacle à l'amélioration des résultats de l'entreprise. C'est le cas de la moitié

des entreprises au Bélarus, de plus de 40 % des entreprises ukrainiennes et d'un quart des établissements arméniens.¹⁰

L'expérience du travail est fortement appréciée par les employeurs, et son absence constitue un obstacle majeur pour les primodemandeurs d'emploi. Beaucoup de jeunes se sentent pris au piège d'un cercle vicieux dans lequel ils sont incapables d'acquérir une expérience de travail parce qu'ils ne peuvent trouver un premier emploi, et ne peuvent trouver un emploi parce qu'ils n'ont pas d'expérience de travail. Pour briser ce cercle vicieux, plusieurs pays ont adopté un certain nombre de réformes et ont incorporé des périodes de pratique en entreprise dans les programmes de l'enseignement et de la formation professionnels. D'autres pays, en particulier en Amérique du Nord, ont créé des programmes qui offrent des emplois d'été et des emplois à temps partiel aux jeunes pendant leurs études.

Les programmes destinés à améliorer l'employabilité des jeunes sont une stratégie qui peut faciliter le passage de l'école au travail. Pendant la récente crise économique, beaucoup de pays ont élargi les programmes existants ou ont investi dans le développement des compétences dans les professions prioritaires. Certains pays ont choisi d'investir dans les compétences techniques des jeunes en augmentant le financement des écoles professionnelles et techniques, ouvrant ainsi des lieux de travail à plus de jeunes. Dans certains cas la formation va de pair avec des mesures incitant les employeurs à engager des jeunes à l'issue de la formation. D'autres pays ont instauré des bonus pour les employeurs qui acceptent de prendre des stagiaires.

Le système de l'apprentissage, qui était très répandu dans la plupart des huit pays, a pratiquement disparu pendant la période de transition. Ce système est considéré comme une des principales raisons des faibles taux de chômage des jeunes obtenus dans certains pays européens (encadré 2.1). Beaucoup de chercheurs attribuent le niveau relativement faible de chômage des jeunes enregistrés par ces pays pendant la récente crise économique à l'efficacité de leur système d'apprentissage et au soutien apporté par les pouvoirs publics pendant la crise à cette institution importante.

Encadré 2.1 : Procurer une expérience du travail aux jeunes par l'apprentissage

L'apprentissage – ou « système dual » –, qui combine enseignement scolaire et formation dans l'entreprise, est un système d'acquisition des connaissances pour l'emploi qui a fait ses preuves en Allemagne, en Autriche, au Danemark et en Suisse. Dans ces pays, le faible taux de chômage des jeunes est souvent attribué au système d'apprentissage, qui procure à de nombreux jeunes une éducation et une formation de qualité leur permettant d'acquérir les qualifications requises par les employeurs. Grâce à la participation des partenaires sociaux à la conception et à la mise en œuvre des programmes, ceux-ci répondent aux besoins du marché du travail.

Cependant, l'apprentissage peut aussi être limité et rigide et avoir parfois des difficultés à s'adapter aux changements rapides qui se produisent dans la technologie et de l'organisation du travail. Plusieurs pays ont réformé leur système d'apprentissage pour répondre à la demande de compétences accrues et diverses, tout en cherchant à mieux comprendre le contexte économique et social plus large des métiers, du travail et de l'industrie. Par exemple, certains pays ont adopté un système d'apprentissage plus flexible appelé « learnership » en anglais, qui couvre un large éventail de qualifications et prévoit des partenariats avec plusieurs institutions (secteur public, entreprises et universités).

Source : adapté de BIT, *Pour bien démarrer dans la vie : un travail décent pour les jeunes*, document de base en vue de la « Réunion tripartite sur l'emploi des jeunes : mesure à prendre », Genève, 13-15 octobre, 2004

¹⁰ Banque mondiale, Business environment and enterprise performance survey, Washington D.C.
<http://beeps.prognosz.com/beeps/MultiHandler.ashx?slc>AboutAnalyzingData>

2.3 Soutenir le secteur privé pour créer des emplois décents pour les jeunes

Un environnement des affaires porteur combiné avec des politiques économiques et sociales centrées sur l'emploi encourage l'investissement, favorise un niveau de croissance élevé et crée des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Un cadre juridique et réglementaire inadéquat (par exemple, en ce qui concerne l'enregistrement des entreprises, l'octroi de licences, la fiscalité et l'accès au crédit, la protection insuffisante des droits de propriété et un système judiciaire inefficace) peut entraver la création d'entreprises durables et avoir un effet dissuasif sur la création d'emplois. Plusieurs réformes ont été adoptées pendant le processus de transition en vue de soutenir la croissance du secteur privé et d'amplifier la création d'emplois. Le secteur privé est aujourd'hui le principal pourvoyeur d'emplois. Les politiques publiques peuvent contribuer à améliorer le fonctionnement du marché et le climat d'investissement.

Malgré les progrès importants accomplis par les huit pays, il reste pour certains d'entre eux une marge d'amélioration de l'environnement des entreprises en réduisant les obstacles à la conduite des affaires, en soutenant la formalisation des entreprises et en appliquant la législation sur le travail pour protéger les droits des travailleurs et garantir la bonne gouvernance du marché du travail.

Les stratégies visant à relever le niveau d'emploi des jeunes risquent de rester sans effet si les entreprises ne sont pas déterminées à investir dans les jeunes. C'est en améliorant la compétitivité et en soutenant l'investissement dans des secteurs dynamiques que les entreprises peuvent maximaliser leur capacité de création d'emplois décents au bénéfice des jeunes qui arrivent sur le marché du travail. Des politiques qui offrent des incitations fiscales, soutiennent le développement de l'infrastructure et élaborent des règlements porteurs pour les entreprises qui exercent leurs activités dans des secteurs concurrentiels présentant un degré élevé d'élasticité d'emploi des jeunes peuvent offrir un vaste éventail de possibilités de travail en créant une forte demande de main d'œuvre à long et moyen terme. De même, les incitations qui encouragent les entreprises durables à procurer une expérience du travail aux jeunes peuvent avoir un effet non négligeable sur les résultats en termes d'emploi des jeunes. L'encadré 2.2 met en évidence un certain nombre de domaines dans lesquels le secteur privé peut jouer un rôle important de promotion de l'emploi des jeunes.

Encadré 2.2 : L'action du secteur privé en faveur de l'emploi des jeunes

Les entreprises peuvent jouer un rôle important dans la promotion du travail décent pour les jeunes. Elles peuvent participer à la formulation de politiques de formation qui répondent aux besoins du marché et faciliter l'accès des jeunes aux marchés, au capital et aux réseaux. L'investissement des entreprises dans les jeunes ne peut produire qu'une situation bénéfique pour les deux parties. C'est aussi une manière pour elles de s'engager dans des initiatives en matière de responsabilité sociale des entreprises. Quelques exemples de l'action du secteur privé en faveur de l'emploi des jeunes :

- établir le contact avec les écoles, les institutions de formation et les universités en vue de résoudre les inadéquations en matière de compétences et améliorer l'employabilité des jeunes en veillant à ce que la formation réponde aux besoins des entreprises, et en cofinçant l'offre de formation ;
- participer aux programmes de remédiation qui procurent aux jeunes une expérience du travail, notamment la formation en cours d'emploi et d'autres programmes qui visent les jeunes défavorisés ;
- assurer une formation à l'entrepreneuriat et un mentorat aux jeunes chefs d'entreprise ;
- faciliter l'accès au capital de démarrage, aux réseaux et aux marchés et fournir des services de prospection de la clientèle ;
- nouer des partenariats avec des acteurs des secteurs public et privé, par exemple avec (i) les services de l'emploi publics et privés pour l'identification des demandeurs d'emploi ; (ii) les pouvoirs publics et d'autres partenaires en vue d'obtenir des résultats durables pour l'emploi des jeunes ; (iii) des membres de réseaux d'entreprises engagés dans des programmes de soutien de l'emploi des jeunes et des initiatives dans le domaine de la responsabilité sociale des entreprises.

Le secteur privé peut aussi offrir une voie pour les jeunes qui sont disposés à créer leur propre entreprise. L'entrepreneuriat peut fournir des possibilités de carrière pour les jeunes tout en libérant leurs potentialités économiques. Il peut aussi procurer une plus grande indépendance, un revenu potentiellement plus élevé et une plus grande satisfaction professionnelle. Comme cela a été montré à la Partie 1, les jeunes des huit pays étudiés dans le présent document sont généralement moins actifs dans ce domaine que les adultes, ce qui peut être dû à un certain nombre d'obstacles supplémentaires auxquels sont confrontés les jeunes qui souhaitent créer une entreprise. Les jeunes ont généralement moins de compétences et d'expérience en gestion des affaires ainsi qu'un accès limité au crédit, aux réseaux d'entreprises et aux sources d'informations que les personnes plus âgées. Les banques et les institutions financières les considèrent comme un groupe à haut risque parce qu'ils manquent de garanties et d'expérience des affaires. Les stratégies de promotion de l'entrepreneuriat devraient dès lors (i) soutenir la culture entrepreneuriale, notamment par la formation à la conduite d'entreprise ; (ii) favoriser les politiques et les réglementations porteuses ; (iii) développer les capacités de fourniture de services d'appui. La promotion d'une culture entrepreneuriale devrait débiter alors que les jeunes sont encore aux études ou en formation. Un environnement porteur et des services d'appui sont essentiels pour aider les jeunes qui souhaitent mettre sur pied leur propre entreprise. La création d'entreprises par un groupe de jeunes, notamment de coopératives et d'entreprises sociales, peut rassembler des compétences et des expériences complémentaires qui sont précieuses pour lancer et gérer une entreprise.

2.4 Améliorer les politiques du marché du travail pour augmenter les résultats en termes d'emploi des jeunes

Les politiques relatives au marché du travail peuvent augmenter les possibilités d'emploi pour les jeunes en améliorant l'affectation des ressources et l'équité des marchés du travail. La législation relative à la protection du travail, les coûts de la main d'œuvre et les politiques actives du marché du travail sont des instruments stratégiques importants pour promouvoir l'emploi des jeunes.

La législation sur la protection des travailleurs regroupe les dispositions du droit du travail qui régissent l'embauche et le licenciement des travailleurs, en particulier la réglementation des contrats à durée déterminée et indéterminée et les règles relatives aux licenciements collectifs. L'incidence de la législation relative à la protection de l'emploi sur l'emploi des jeunes a fait l'objet d'interprétations divergentes. D'un côté, il y a ceux qui soutiennent qu'une législation sur la protection des travailleurs plus rigoureuse limite la flexibilité dont les entreprises ont besoin pour s'adapter au cycle économique. Elle aurait un effet négatif sur l'emploi en général et sur l'emploi des jeunes en particulier, en favorisant ceux qui ont déjà un emploi aux dépens de ceux qui cherchent un emploi (l'effet « insider-outsider » [de ceux qui sont en place sur ceux qui ne le sont pas]). De l'autre côté, il y a ceux qui estiment que la législation sur la protection des travailleurs garantit une sécurité de base, renforce l'incitation des employeurs à investir dans le capital humain et encourage les relations de travail coopératives, autant d'éléments qui devraient tous déboucher sur des améliorations de la productivité, de la compétitivité et de l'efficacité globale.¹¹

Depuis la fin des années 1990, les dispositions de la législation sur la protection des travailleurs ont fait l'objet d'un certain nombre de réformes dans les huit pays. Les règles relatives aux contrats à durée indéterminée et celles qui régissent les licenciements collectifs ont été alignées dans une certaine mesure sur celles des pays de l'Union européenne, excepté en Géorgie, tandis que des règles plus souples ont été adoptées dans beaucoup de pays pour les contrats à durée déterminée. En règle générale, l'indice moyen de la législation sur la protection des travailleurs est similaire à celui des 15 pays de l'Union européenne.

Les modifications de la législation sur la protection des travailleurs ont eu une influence majeure sur les types d'emploi disponibles pour les jeunes travailleurs. L'augmentation de l'emploi

¹¹ BIT, *Improving prospects for young women and men in the world of work: A guide to youth employment*, 2004.

des jeunes ne s'est toutefois pas matérialisée : en réalité, les résultats dans le domaine de l'emploi des jeunes ont empiré ces dernières années par rapport à ceux des adultes.¹² Comme indiqué au tableau 2.1, malgré un indice relativement faible de la législation sur la protection des travailleurs, la Géorgie a connu des taux de chômage des jeunes plus élevés que la Croatie, où l'indice est près de sept fois plus élevé. De même, bien que les indices pour la République de Moldova et pour l'Ukraine soient supérieurs à la moyenne des huit pays, leurs taux de chômage des jeunes comptent parmi les plus bas et sont inférieurs à ceux des 15 pays de l'Union européenne. Des parallélismes similaires peuvent être établis pour d'autres pays. Les analyses de régression effectuées récemment par le BIT ont également montré la faiblesse du lien entre la législation sur la protection des travailleurs et le chômage des jeunes.¹³

Tableau 2.1 : Indice de la législation sur la protection des travailleurs (LPT) et chômage des jeunes

Pays	Année	Indices de composante			Indice sommaire de la LPT	Taux de chômage des jeunes (2009)
		CDI	CDD	Licenciements collectifs		
Arménie	2009	2,3	1,4	3,4	2,1	48,9
Azerbaïdjan	2009	3,5	1,9	0,4	2,3	14,6
Bélarus	2009	3,2	0,2	3,0	1,9	21,1
Croatie	2007	2,7	2,8	2,5	2,7	25,0
Ex-République Yougoslave de Macédoine	2007	2,1	3,8	3,8	3,1	55,1
Géorgie	2009	0,7	0,2	0,0	0,4	35,5
République de Moldova	2009	3,5	1,9	3,7	2,8	17,8
Ukraine	2009	4,0	1,7	0,0	2,8	17,4
15 pays de l'UE (2003)	2003	2,3	2,0	3,4	2,4	20,5

Note : L'indice de la LPT mesure le degré de rigueur de cette législation.

L'indice va de 0 (très libérale) à 6 (très restrictive).

Source : A. Muravyev, *Evolution of employment protection legislation in the USSR, CIS and Baltic States, 1985-2009*, document de travail n° 5365 de l'IZA, décembre 2010, et base de données du BIT pour la Croatie et l'ex République Yougoslave de Macédoine.

La différence de degré de protection entre les travailleurs temporaires et permanents a entraîné une segmentation du marché du travail dans plusieurs pays de l'Union européenne. C'est particulièrement le cas dans les pays où la réforme de la législation sur la protection des travailleurs a été opérée aux « marges », c'est à dire en augmentant principalement la flexibilité du marché du travail par la libéralisation des contrats à durée déterminée. Bien que l'emploi temporaire puisse être un tremplin vers un emploi plus stable, les indications en provenance des pays de l'OCDE montrent qu'il peut également être un cul de sac, en particulier pour les travailleurs faiblement qualifiés qui peuvent être pris au piège d'une spirale de contrats temporaires entrecoupés de périodes de chômage.¹⁴

¹² Cazes, S. et Nesporova, A., *Flexicurity: A relevant approach for Central and Eastern Europe*, BIT, 2007. Cette recherche a conclu que la rigueur de la législation sur la protection des travailleurs a eu un effet statistiquement insignifiant sur l'emploi des jeunes dans les pays d'Europe centrale et orientale. L'étude de Muravev (tableau 2.1) a conclu à l'existence d'une corrélation négative statistiquement significative entre la rigueur de la législation sur la protection du travail et les ratios emploi / population dans la Communauté des États indépendants et dans les pays baltes entre 1990 et 2009.

¹³ Cazes et Nesporova, 2007, op. cit.

¹⁴ OCDE, *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Paris, décembre 2010. Pour une analyse de la segmentation du marché du travail entre travailleurs temporaires et permanents, voir Commission européenne, *Employment in Europe 2010*, chapitre 3, "Youth and segmentation in EU labour markets", Bruxelles, 2010.

Dans les pays où les coûts non salariaux sont trop élevés, leur diminution a été de plus en plus envisagée comme outil pour réduire le chômage et l'informalité, en particulier chez les jeunes. Une analyse du coût de la main d'œuvre dans les pays d'Europe centrale et orientale a conclu que le taux de chômage des jeunes est généralement plus important dans les pays où l'impôt sur le salaire est plus élevé.¹⁵ Une étude des coûts salariaux dans les Balkans occidentaux a montré que l'impôt sur le salaire est plus élevé que dans les pays de l'Union européenne et n'est pas progressif : la charge fiscale relative est plus forte pour les bas salaires.¹⁶ Ces analyses permettent de penser qu'il existe une relation directe entre les coûts non salariaux et les taux de chômage des jeunes. Réduire ces coûts pourrait permettre dès lors d'enregistrer des gains en termes d'emploi des jeunes.

En 2009, dans le cadre de ses mesures anticrise, l'ex République yougoslave de Macédoine a opéré une réforme du système du salaire brut. La réforme prévoyait notamment une diminution progressive des coûts non salariaux (de 32 % en 2008 à 27,9 % en 2009 et 22 % en 2011).¹⁷ Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer l'incidence de cette réforme sur le chômage des jeunes, elle peut avoir aidé les entreprises à surmonter la période économique difficile et empêché une nouvelle dégradation de l'emploi des jeunes. Par rapport à d'autres pays, le taux de chômage des jeunes a baissé de facto de deux points de pourcentage. En outre, la réforme a eu une incidence positive sur les revenus, les salaires ayant augmenté de 11 % en 2009. Certaines indications montrent aussi que la réforme a fait baisser l'emploi dans l'économie informelle et a amélioré la discipline fiscale.

Les politiques et les programmes d'intervention sur le marché du travail, qui jouent un rôle de médiateur entre l'offre et la demande de main d'œuvre, ont été de plus en plus utilisés pour améliorer l'intégration des jeunes dans le marché du travail. Ils peuvent atténuer les défaillances en termes d'éducation et de marché du travail et favoriser l'efficacité et l'équité sur le marché du travail. Par exemple, l'aide à planification de l'emploi et à la recherche d'un travail peut être efficace pour aider les jeunes à trouver des emplois. Les programmes de formation peuvent améliorer l'employabilité des jeunes défavorisés, en particulier lorsqu'ils comprennent des composantes de formation en entreprise. Les mesures qui visent l'emploi indépendant et l'entrepreneuriat en offrant une assistance au démarrage de l'entreprise et un accès au crédit peuvent être couronnées de succès si elles sont complétées par une formation professionnelle et à l'entrepreneuriat.

Les types de politiques et de programmes d'intervention sur le marché du travail et leur financement diffèrent fortement entre les huit pays analysés dans le présent document. Les dépenses publiques dans ce domaine vont de 0,03 % du PIB en Arménie à 0,2 % en Croatie et dans l'ex République Yougoslave de Macédoine. Malgré les augmentations du financement de ces politiques et programmes pendant la récente crise économique, l'investissement dans ce domaine reste largement inférieur à la moyenne de 1,6 % du PIB dans les 27 pays de l'Union européenne.

Les huit pays présentent également des différences, s'agissant des mesures d'intervention adoptées. L'Arménie et le Bélarus, par exemple, ont investi une large part de leur affectation aux politiques et programmes d'intervention dans des mesures de création directe d'emplois, alors que la Croatie et l'ex République Yougoslave de Macédoine ont investi davantage, respectivement dans les subventions à l'emploi et dans les incitations à la création d'entreprises.¹⁸ Les programmes d'intervention qui ont connu le plus de succès en termes de nombre de bénéficiaires sont l'orientation professionnelle, la guidance professionnelle (souvent pour des étudiants) et l'aide à la recherche d'emploi (plus de 65 % du total des participants aux programmes d'intervention dans les pays pour lesquels des données sont disponibles).

¹⁵ Cazes et Nesporova, 2007, op. cit.

¹⁶ Arandarenko, M. et Vukojevic, V., *Labor costs and labor taxes in the Western Balkans*, Banque mondiale, 2008.

¹⁷ Mojsoska-Blazevski, N., *Supporting strategies to recover from the crisis in South-Eastern Europe: Country Assessment Report - FYR Macedonia*, BIT, 2011 (projet, non publié).

¹⁸ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Financer et appliquer des programmes actifs en faveur du marché du travail durant la crise : Note d'information*, Dublin, 2010, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/66/fr/1/EF1066FR.pdf>

Il existe peu d'informations sur les types de mesures qui sont les plus efficaces pour faciliter la transition vers le travail pour les jeunes.¹⁹ La raison principale en est le nombre limité d'évaluations des programmes d'emploi pour les jeunes qui ont été réalisées dans les huit pays. Un examen des programmes d'emploi pour les jeunes dans le monde montre que chacun des types les plus courants de mesures d'emploi pour les jeunes a ses propres avantages et ses propres inconvénients (tableau 2.2).

Les informations dont on dispose pour les huit pays analysés ici montrent que, dans plusieurs pays, les jeunes représentent la majorité des participants aux programmes d'aide à la recherche d'un emploi, de placement et d'orientation professionnelle. Par exemple, dans la République de Moldova, 79 % des bénéficiaires des services d'orientation professionnelle sont des jeunes de moins de 29 ans et, en Ukraine, 34 % des services de placement sont ciblés sur les jeunes. Dans d'autres pays, les services de formation au marché du travail attirent de nombreux jeunes. Au Bélarus, 66 % environ des stagiaires sont des jeunes et, dans l'ex République Yougoslave de Macédoine, les jeunes représentent la moitié des stagiaires. Les programmes de création directe d'emplois, comme les programmes de travaux publics, d'aide à l'emploi indépendant, de subventions salariales et de stages en entreprise, sont moins courants chez les jeunes, à l'exception de l'ex République Yougoslave de Macédoine, où 24 % des participants aux programmes relatifs à l'emploi indépendant ont moins de 27 ans. En Arménie, les jeunes représentent environ 28 % des participants aux programmes de travaux publics. L'Azerbaïdjan et le Bélarus sont les seuls pays de la région qui ont une « garantie jeunes » qui obligent les employeurs à respecter un quota de jeunes lors de l'embauche de travailleurs.

Tableau 2.2 Programmes pour l'emploi des jeunes : avantages et inconvénients

Type de programme	Avantages	Inconvénients
Formation au marché du travail	Donne de meilleurs résultats avec les compétences professionnelles et l'employabilité plus larges qui sont demandées et lorsqu'elle comprend des services de formation en entreprise et d'emploi	Peut produire des solutions temporaires plutôt que durables et, si elle n'est pas ciblée, peut profiter à ceux qui sont déjà « mieux lotis ». La formation ne peut suffire à elle seule à augmenter les perspectives d'emploi des jeunes
Services de l'emploi (recherche d'un emploi, orientation professionnelle et informations sur le marché du travail)	Peuvent aider les jeunes à faire des choix réalistes et à aligner leurs aspirations sur les possibilités d'emploi et de formation ; améliorent les informations sur les perspectives d'emploi et sur l'efficacité, les résultats et la pertinence des initiatives	Peuvent créer des attentes irréalistes s'ils ne sont pas reliés aux besoins du marché du travail, et ne couvrent souvent que les zones rurales et l'économie formelle.
Travaux publics et services communautaires générateurs d'emplois	Aident les jeunes à se raccorder au marché du travail et, en même temps, améliorent l'infrastructure physique et sociale et l'environnement, en particulier lorsqu'ils sont combinés avec des stratégies sectorielles et de développement, et peuvent améliorer l'employabilité s'ils vont de pair avec une formation	Faible capacité d'intégration dans le marché du travail ; les jeunes travailleurs peuvent se trouver piégés dans un carrousel de programmes de travaux publics ; sont souvent sexistes ; déplacement d'entreprises du secteur privé
Subventions à l'emploi	Peuvent créer de l'emploi s'ils sont ciblés sur des besoins spécifiques (par exemple pour la faiblesse initiale de la productivité et de la formation) et sur des catégories de jeunes défavorisés	Fortes pertes d'efficacité et effets de substitution (s'ils ne sont pas ciblés) ; l'emploi peut ne durer que le temps des subventions
Promotion de l'entrepreneuriat	Peut avoir un potentiel élevé de création d'emplois et répondre aux aspirations des jeunes (flexibilité, indépendance, par exemple) ; plus efficace si elle va de pair avec des services financiers et autres (notamment de mentorat).	Peut créer des effets de déplacement et présenter un taux élevé d'échecs, ce qui limite sa capacité à créer de l'emploi durable ; est souvent difficile pour les jeunes défavorisés en raison de l'absence de réseaux, d'expérience, de savoir-faire et de garanties.

Source : adapté de Rosas G. et Rossignotti, G. « Pour bien commencer le millénaire : donner un emploi décent aux jeunes », dans: *Revue internationale du Travail*, vol. 144, n° 2, pp. 139-160, 2005.

¹⁹ Beaucoup de services publics de l'emploi ont leur propre définition de « jeunes », ce qui rend impossible la comparaison entre pays.

Comme indiqué ci-avant, les évaluations des programmes pour l'emploi des jeunes sont quasiment inexistantes dans les huit pays. Toutefois, les indications fournies par les évaluations menées dans d'autres pays et régions contribuent à identifier les principales caractéristiques des programmes d'emploi efficaces ciblés sur les jeunes :

- *La formulation et la mise en œuvre à des stades précoces de l'absence d'emploi* (chômage, découragement ou inactivité) sont moins coûteuses, accroissent le rattachement au marché du travail et sont plus susceptibles d'améliorer l'emploi des jeunes.
- *Une conception qui réponde aux besoins du marché du travail* améliore les possibilités d'emploi des participants. Les informations sur le marché du travail et sur les groupes de contrôle sont essentielles pour la conception, le suivi et l'évaluation des initiatives.
- *Le ciblage et l'ajustement aux besoins individuels et aux imperfections du marché du travail* ont produit de meilleurs résultats pour les programmes. Un ciblage générique fondé sur l'âge peut favoriser les jeunes mieux lotis.
- *Des ensembles de services* qui combinent diverses composantes qui ont trait à la fois à la demande (par exemple, les incitations fiscales, l'entrepreneuriat) et à l'offre de main d'œuvre (formation, orientation professionnelle et aide à la recherche d'un emploi) peuvent être plus efficaces que des mesures isolées.
- *Les liens avec la formation sur le tas et l'implication du secteur privé* (par exemple par la formation et les stages en entreprise) augmentent les possibilités d'emploi, en particulier là où les programmes placent les participants dans des entreprises privées.
- *L'implication des partenaires sociaux* contribue à l'efficacité des programmes et aide à connecter les jeunes avec le monde du travail.

2.5 Renforcer les services publics de l'emploi pour mettre en œuvre la politique de l'emploi des jeunes

Dans la plupart des pays, le service public de l'emploi possède un réseau de bureaux chargés de tous les aspects de la fourniture de services aux jeunes. Ces services comprennent généralement l'inscription des demandeurs d'emploi, la fourniture de conseils et la guidance, la gestion des prestations de chômage et le renvoi vers les programmes actifs du marché du travail.²⁰ Bien que la structure organisationnelle, le champ d'action, le financement et l'efficacité de l'exécution des services varient d'un pays à l'autre, le service public de l'emploi reste la première institution du marché du travail pour la mise en œuvre de la politique de l'emploi des jeunes, ses fonctions de base touchant à des domaines essentiels pour l'emploi des jeunes. Il peut offrir un vaste éventail de programmes actifs du marché de l'emploi et atteindre les jeunes par son réseau de bureaux de l'emploi. Il peut aussi cibler ses services sur les catégories de jeunes qui ont le plus besoin d'aide et les adapter en fonction des besoins des jeunes et des inconvénients du marché du travail. Enfin, le service public de l'emploi peut aussi déterminer ce qui produit des résultats et pour qui, par un suivi et une évaluation rigoureux des programmes et des services qui sont fournis.

Il existe toutefois un certain nombre d'aspects qui limitent le champ d'action du service public de l'emploi auprès des jeunes. Tout d'abord, les indications fournies par les enquêtes sur le passage de l'école au travail menées par le BIT dans un certain nombre de pays montrent que la méthode de recherche d'un emploi la plus utilisée par les jeunes passe par les réseaux familiaux et sociaux, alors que les entreprises préfèrent embaucher les travailleurs à l'aide d'annonces dans les médias, en

²⁰ Le service public de l'emploi en Géorgie a été dissous en 2006.

particulier pour les emplois qualifiés.²¹ Cette limitation est également due au fait que les jeunes n'ont pas assez d'informations sur les services offerts par les bureaux de l'emploi et à la réticence des employeurs concernant la capacité des services publics de l'emploi d'identifier les meilleurs candidats pour l'emploi. Des mesures destinées à faire mieux connaître les services de l'emploi auprès des jeunes contribueraient à améliorer leur action à destination des jeunes clients potentiels.

Ordinairement, les services de l'emploi sont disponibles uniquement aux jeunes qui se sont inscrits volontairement auprès de bureaux de l'emploi. Comme indiqué à la Partie 1 du présent document, le nombre croissant de jeunes qui ne sont ni au travail ni aux études ou en formation est aussi dû aux nombreux jeunes travailleurs découragés qui tombent dans la catégorie des « inactifs » et ne figurent pas sur les registres des chômeurs. L'action auprès de ces jeunes, dont un grand nombre vivent dans des régions qui ne sont habituellement pas desservies efficacement par des services de l'emploi, pourrait être améliorée par l'établissement de partenariats entre les bureaux de l'emploi et les autorités municipales ainsi que les organisations non gouvernementales.

Enfin, il existe des groupes de jeunes pour lesquels l'intégration dans le marché du travail ne peut être limitée aux services de l'emploi. Par exemple, pour être efficaces, les réponses à la marginalisation et à l'exclusion sociale des jeunes (notamment pour les jeunes appartenant à des minorités nationales et ceux qui sont exposés à un comportement antisocial) nécessiteraient une meilleure intégration des services de l'emploi et des services sociaux.

Ces réalités nouvelles et les pressions croissantes que subissent les bureaux de l'emploi pour qu'ils offrent des services aux demandeurs d'emploi de plus en plus nombreux suite à la crise économique (en Croatie, le nombre de chômeurs enregistrés a augmenté de 22 % pendant la crise) posent un certain nombre de défis pour les services de l'emploi et pour leur capacité à répondre aux demandes qui évoluent, en particulier en périodes de consolidation budgétaire qui limitent les ressources à la fois humaines et financières. Les réformes destinées à garantir un certain niveau de services à tous les demandeurs d'emploi (par exemple par le libre-service, les groupes de conseil et les techniques de recherche d'emploi, notamment la planification de l'emploi) et le soutien plus intensif des jeunes « difficiles à placer » ont l'avantage d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles. Par exemple, les systèmes de profilage qui identifient les difficultés spécifiques que rencontrent les jeunes demandeurs d'emploi pour trouver un emploi peuvent être très précieux, s'agissant de mettre au point des mécanismes de ciblage efficaces et de concevoir des interventions précoces. Beaucoup de services de l'emploi dans les pays de l'Union européenne ont eu à relever des défis semblables à ceux auxquels sont confrontés leurs homologues dans les pays analysés dans le présent document. L'encadré 2.3 résume les enseignements qu'ont tiré les services de l'emploi des pays de l'Union européenne de leurs relations avec leurs jeunes clients.

²¹ Matsumoto, M. et Elder, S., *Characterizing the school-to-work transition of young men and women: Evidence from the ILO School-to-work transition surveys*, Document de travail n° 51 du secteur de l'Emploi, BIT, Genève, 2010.

Encadré 2.3 : Le rôle des services de l'emploi dans la promotion de l'emploi des jeunes dans l'Union européenne

Dans la plupart des pays de l'Union européenne, le service public de l'emploi est un acteur clé dans la mise en œuvre des stratégies visant à faciliter le passage des jeunes de l'école au travail. Une étude récente indique les enseignements suivants tirés de l'expérience.

- Les approches du conseil et de l'orientation centrées sur la personne semblent être plus efficaces que les approches classiques. En outre, le conseil personnalisé et l'établissement d'un plan d'emploi individuel au tout début de la période de chômage constituent un outil efficace pour la mise en œuvre de stratégies d'activation pour les jeunes. Les approches de gestion des cas et de mentorat ont également montré de bons résultats.
- Les systèmes de profilage qui s'appuient sur des informations précises, actualisées et fiables sur le marché du travail et qui tiennent compte de la situation personnelle et de vie globale des jeunes clients rendent plus efficaces les stratégies d'intégration dans le marché du travail.
- Les activités de relations externes doivent se concentrer sur les employeurs qui sont potentiellement disposés à employer des jeunes défavorisés ou à leur offrir des mesures de formation fondées sur le travail. Cela implique de bonnes relations avec les entreprises locales et des liens avec les employeurs, les entreprises sociales et le secteur bénévole.
- Dans le cas des jeunes qui ont abandonné les études, les types non formels d'apprentissage peuvent avoir plus de succès que l'enseignement formel seul. L'interaction de la formation en classe et sur le lieu de travail augmente de 30 points de pourcentage la probabilité de résultats positifs sur le marché du travail. Combinées avec d'autres services, cette probabilité de résultat positif augmente de 53 points de pourcentage.
- Si elles sont bien ciblées, les subventions à la formation pour les entreprises qui acceptent des jeunes dont les compétences sont faibles peuvent élargir les possibilités de formation par le travail pour les jeunes défavorisés. Leur efficacité dépend de leur conception et de leur ciblage : tous deux peuvent réduire les effets de distorsion au minimum (perte d'efficacité et effets de substitution).

Source : Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, *The role of Public Employment services in youth reintegration. A review of European good practice*. Document analytique, Bruxelles, avril 2011.

3. Promouvoir le travail décent pour les jeunes dans l'après crise : mesures à prendre

Assurer un travail décent aux jeunes est un défi qui est le même dans le monde entier. Ce défi est lié aux questions plus globales de la croissance et du développement et de la situation générale de l'emploi. Il a toutefois aussi ses dimensions propres, qui appellent des réponses spécifiques.

En juin 2005, les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs de 178 pays ont convenu, à la Conférence internationale du Travail (CIT), que la meilleure stratégie pour relever le défi de l'emploi des jeunes était une approche intégrée qui combine des politiques macroéconomiques de soutien avec des mesures ciblées et traite la demande et l'offre de travail ainsi que la quantité et la qualité de l'emploi.²²

La résolution relative à l'emploi des jeunes adoptée à la CIT en 2005 fournit des indications aux États membres qui sont déterminés à élaborer et à mettre en œuvre des politiques et des programmes qui donnent aux jeunes une possibilité réelle et équitable de trouver un travail décent. Bien que les stratégies pour l'emploi des jeunes soient liées au contexte du pays, les domaines ci après pourraient être pris en compte par les gouvernements et les partenaires sociaux des huit pays abordés dans le présent document comme base de l'adaptation des interventions faveur de l'emploi des jeunes à leur situation nationale.

²² Cette résolution est disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/public/english/standards/reln/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf>

- ***Une stratégie intégrée pour la croissance et la création d'emplois devrait être élaborée en vue de garantir des mesures à long terme, soutenues et concertées pour la promotion du travail décent pour les jeunes.*** Bien que, dans la plupart des pays, l'emploi des jeunes soit considéré comme un défi dans différentes politiques, attribuer la priorité à l'emploi des jeunes nécessite un cadre cohérent qui aborde l'emploi des jeunes dans les stratégies de développement nationales et les politiques de l'emploi. Cette priorité doit être spécifiée, assortie d'objectifs mesurables en termes d'emploi et de résultats mesurables de la politique définis pour améliorer la quantité et la qualité des emplois disponibles pour les jeunes.
- ***Des pactes nationaux et locaux pour les jeunes pourraient être conclus dans le cadre d'un consensus tripartite, et mis en œuvre pour favoriser la croissance et créer des emplois décents pour les jeunes.*** Ces pactes devraient définir les mesures à prendre par les autorités nationales et locales, les partenaires sociaux et les autres acteurs en vue de la promotion du travail décent pour les jeunes. Des plans d'action relatifs à l'emploi des jeunes peuvent être utilisés comme outil dans ces pactes afin de transposer les priorités en termes d'emploi pour les jeunes en mesures concrètes et de renforcer la coordination des interventions dans ce domaine. Les pactes peuvent énoncer les interventions à mener en utilisant les ressources réservées à cet effet et dans un délai déterminé, et ils devraient évaluer l'efficacité de ces interventions par un suivi et une évaluation solides.
- ***Des mesures pour améliorer la qualité des emplois et la compétitivité des entreprises*** devraient être prises en vue d'améliorer la qualité des emplois pour les nombreux jeunes qui se trouvent actuellement dans des emplois précaires, en particulier dans l'économie informelle. Conjointement avec la législation sur le travail, ces mesures peuvent diminuer la segmentation du marché du travail selon le type de contrat et d'emploi et aider les jeunes à passer à des emplois décents.
- ***Il convient d'améliorer la qualité de l'enseignement et de la formation et sa pertinence par rapport aux besoins du marché du travail.*** Les programmes d'enseignement et de formation qui dotent les jeunes des compétences requises par le marché du travail constituent un élément important pour faciliter le passage des jeunes au travail décent. Ces programmes devraient viser l'acquisition des compétences générales liées aux besoins professionnels et reconnues par les entreprises, et comprendre des composantes d'expérience du travail. L'apprentissage sur le lieu de travail améliore la productivité des jeunes travailleurs et la compétitivité et l'innovation des entreprises. Il peut recevoir l'appui des pouvoirs publics par des incitations à la formation de jeunes travailleurs, en particulier les travailleurs peu qualifiés. La cohérence des politiques ainsi qu'une coordination plus efficace entre les systèmes d'enseignement et de formation et les institutions du marché du travail devraient être recherchées à tous les niveaux, y compris entre les ministères de l'éducation et du travail, les services publics de l'emploi et ceux qui fournissent la formation.
- ***La conception et le financement des politiques actives du marché du travail devraient être améliorés pour appuyer la mise en œuvre des priorités nationales en matière d'emploi des jeunes.*** Ces programmes devraient offrir un ensemble complet de services dans le but de faciliter le passage des jeunes au travail décent. Les types ordinaires de politiques actives du marché de l'emploi ne sont pas susceptibles de produire des résultats pour les jeunes qui ne sont ni dans un emploi, ni aux études, ni en formation ou pour les jeunes travailleurs qui relèvent de l'économie informelle, en particulier en périodes de crise et d'après crise. L'efficacité de ces mesures pourrait être fortement améliorée en adoptant des mécanismes qui ciblent les jeunes défavorisés et par des programmes de pilotage – et l'évaluation de leurs résultats – avant leur mise en œuvre à plus grande échelle. Des mécanismes et des alliances spécifiques devraient être mis en place par les services publics de l'emploi (voir ci après) afin d'établir le contact avec les jeunes découragés qui sont déconnectés du marché du travail. Le financement de ces mesures qui était déjà faible avant, voire pendant la crise devrait être renforcé pour assurer un meilleur soutien pendant l'après crise. L'absence de soutien à ces mesures en faveur de l'emploi aurait des conséquences dramatiques pour les jeunes de la génération actuelle.

- ***La fourniture des services de l'emploi devrait être revue dans le but d'offrir un ensemble de services uniforme à tous les jeunes et une aide plus intensive aux jeunes défavorisés*** (par exemple, le libre service, le conseil en groupes et les techniques de recherche d'emploi, notamment la planification de l'emploi) et une aide plus intensive et plus ciblée pour les jeunes « difficiles à placer ». Des interventions précoces qui utilisent des techniques de profilage et des programmes destinés aux personnes mal desservies devraient être établies au niveau local en vue de rendre les services plus pertinents pour les jeunes et d'aider les entreprises dans le processus d'embauche. Des partenariats entre les bureaux de l'emploi et les autorités municipales, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile sont nécessaires pour mieux cibler les jeunes qui ne sont ni dans un emploi, ni aux études, ni en formation et les jeunes travailleurs de l'économie informelle, qui restent généralement hors de portée des services publics de l'emploi.
- ***Il convient de rassembler, d'analyser et de diffuser à intervalles réguliers des informations fiables et à jour sur le marché du travail des jeunes.*** La disponibilité d'informations sur le marché du travail est une condition préalable pour identifier les aspects multiples du défi de l'emploi des jeunes. Les politiques et les programmes qui sont mis en place sans ces informations peuvent finir par se concentrer sur des problèmes qui ne sont pas essentiels pour relever le défi. Des données désagrégées selon l'âge peuvent être extrapolées à partir des enquêtes sur la population active dans certains pays. Des informations plus nombreuses et de meilleure qualité sur le volume et la qualité de l'emploi des jeunes peuvent être obtenues en ajoutant un module ad hoc à ces enquêtes sur la population active ou en effectuant des enquêtes sur le passage de l'école au travail.
- ***Des systèmes de suivi et d'évaluation devraient être mis en place pour évaluer l'efficacité et les effets des politiques et des programmes en faveur de l'emploi des jeunes.*** On dispose de très peu d'informations sur l'efficacité des politiques et des programmes pour les jeunes. Un système de suivi des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pourrait contribuer à évaluer les résultats obtenus par les interventions ciblées sur l'emploi des jeunes et à déterminer ce qui porte ses fruits et pour qui. Les enseignements tirés de l'évaluation systématique de l'incidence contribuerait à améliorer l'efficacité coût des mesures prises et fournirait aux décideurs des informations sur la manière d'optimiser l'utilisation du financement disponible.

4. Points suggérés pour la discussion

Pendant la réunion informelle des ministres, les participants souhaiteront peut être examiner les questions suivantes proposées à la discussion:

1. Quelles sont les politiques qui ont réussi à favoriser le travail décent pour les jeunes avant et pendant les crises économiques ? Quelles sont celles qui pourraient être particulièrement pertinentes pendant l'actuelle période de redressement économique ?
2. Quels sont les types de services qui devraient être offerts par le service public de l'emploi pour attirer les jeunes et les entreprises?
3. Comment peut on garantir la mise en œuvre efficace des politiques et programmes de promotion du travail décent pour les jeunes qui font participer les institutions nationales et locales et les partenaires sociaux?
4. Quels mécanismes devraient être mis en place pour favoriser l'échange de connaissances et d'expériences en matière d'emploi des jeunes entre les pays d'Europe et du Caucase ?