
ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL
Secteur de l'emploi

Pour bien démarrer dans la vie: un travail décent pour les jeunes

**Document de base
Réunion tripartite sur l'emploi des jeunes:
Mesures à prendre**

Genève, 13-15 octobre 2004



ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL
Secteur de l'emploi

**Pour bien démarrer dans la vie:
un travail décent pour les jeunes**

**Document de base
Réunion tripartite sur l'emploi des jeunes:
Mesures à prendre**

Genève, 13-15 octobre 2004

Copyright © Organisation internationale du Travail 2004

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ISBN-92-2-216272-2

Première édition 2004

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs, et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Des catalogues et listes des nouvelles publications peuvent être obtenus gratuitement à la même adresse, ou par e-mail: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/pblns.

Avant-propos

Ce rapport technique est destiné à servir de document de référence à la Réunion tripartite sur «L'emploi des jeunes: mesures à prendre», qui doit se tenir à Genève du 13 au 15 octobre 2004. Reflétant l'ordre du jour de la réunion tripartite tel qu'il a été approuvé par le Conseil d'administration en mars 2004, le présent document puise dans les nombreuses études effectuées au BIT et ailleurs et fait le bilan des connaissances sur l'emploi des jeunes dans le monde. Il évoque le débat en cours sur l'emploi des jeunes dans le contexte de l'Agenda pour un travail décent, de l'Agenda global pour l'emploi et des recommandations du Groupe de haut niveau du Réseau pour l'emploi des jeunes. Il passe en revue les initiatives prises au niveau national pour promouvoir des emplois de qualité pour les jeunes, en mettant l'accent sur les enseignements tirés et les bonnes pratiques, et en particulier sur le rôle du tripartisme dans la promotion de l'emploi des jeunes. Il met en relief les points appelant une discussion à la réunion tripartite.

Le présent document, les conclusions de la réunion tripartite, ainsi que l'étude d'ensemble de 2004 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, qui porte sur la promotion de l'emploi, serviront d'apports au Bureau lorsqu'il établira le rapport pour la discussion générale fondée sur une approche intégrée de l'emploi des jeunes qui aura lieu à la 93^e session (2005) de la Conférence internationale du Travail. Si le présent document est centré sur l'action entreprise au niveau national pour relever le défi de l'emploi des jeunes, le rapport destiné à la Conférence mettra l'accent sur l'action entreprise par l'OIT – activités normatives, études, sensibilisation et assistance technique – pour améliorer les possibilités de travail décent pour les jeunes.

Table des matières

Avant-propos.....	iii
1. Introduction.....	1
2. L'emploi des jeunes: le défi.....	4
2.1. Où se situent les jeunes dans la population active aujourd'hui?.....	4
2.1.1. Evolution du taux d'activité des jeunes.....	4
2.1.2. Evolution du chômage des jeunes.....	5
2.1.3. Evolution de l'emploi des jeunes.....	8
2.1.4. Gains qui résulteraient d'une réduction de moitié du chômage des jeunes.....	11
2.2. Quels sont les facteurs qui affectent les possibilités d'emploi pour les jeunes?.....	11
L'augmentation de la demande globale est essentielle mais les vulnérabilités propres aux jeunes exigent des réponses spécifiques.....	12
La diminution du nombre des jeunes n'entraîne pas nécessairement une diminution du chômage des jeunes.....	13
Promouvoir l'efficacité et l'équité par la réglementation du marché du travail.....	13
La qualité et la pertinence de l'éducation et de la formation sont importantes pour un travail décent.....	15
Acquérir une expérience professionnelle.....	15
La création d'une entreprise peut être un débouché pour les jeunes.....	16
Pour obtenir un emploi décent, il est essentiel de pouvoir se faire représenter et faire entendre sa voix.....	17
Un marché du travail sans exclus et équitable doit répondre aux aspirations des jeunes.....	17
3. Promouvoir l'emploi des jeunes à l'échelon national.....	19
3.1. Assigner la priorité à l'emploi dans l'élaboration des politiques nationales.....	19
Coordonner et intégrer les politiques nationales.....	20
... privilégier les secteurs à potentiel d'emploi des jeunes.....	23
... et des politiques plus diversifiées en faveur des jeunes.....	24
3.2. Politiques et programmes spécifiques pour l'emploi des jeunes.....	25
3.2.1. Créer du travail décent pour les jeunes.....	26
3.2.2. L'éducation et la formation en vue du travail décent.....	33
4. Emploi des jeunes et contexte politique international.....	42
4.1. L'OIT et l'emploi des jeunes.....	42
4.1.1. Un engagement déjà ancien.....	42
4.1.2. L'approche institutionnelle: l'accès des jeunes à un travail décent dans les politiques économiques et sociales.....	44
4.1.3. L'approche analytique: le travail décent dans le cycle de vie pour une solidarité intergénérationnelle.....	45
4.2. Réactions des organisations d'employeurs et de travailleurs.....	47
Organisations d'employeurs.....	48
... et organisations de travailleurs.....	49

4.3. Une alliance mondiale pour l'emploi des jeunes: le Réseau pour l'emploi des jeunes	50
5. Conclusions: la voie à suivre.....	53
Non seulement plus d'emplois mais du travail décent	54
... tout au long de la vie sur la base de la solidarité entre générations.....	54
Une croissance créatrice d'emplois et favorable aux jeunes	54
... avec l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales	54
... et des interventions ciblées pour favoriser l'insertion sociale des jeunes défavorisés	54
Améliorer la base de connaissances pour l'élaboration des politiques et des actions de sensibilisation	55
Le BIT: un acteur de premier plan avec des partenaires forts	55
Points suggérés pour la discussion	56

1. Introduction

Il y a sur notre planète plus d'un milliard de jeunes¹, soit 18 pour cent de la population mondiale – environ 40 pour cent si l'on y ajoute les enfants².

Ces jeunes, filles et garçons, jouent un rôle majeur en tant que travailleurs, entrepreneurs, consommateurs, citoyens, membres de la société civile, agents du changement. Leur énergie et leur capacité d'innovation sont des ressources inestimables qu'aucun pays ne peut se permettre de gaspiller.

Les jeunes représentent donc un atout mais ils sont aussi extrêmement vulnérables. Ils doivent faire face à de grandes incertitudes économiques et sociales. Trop souvent, leur potentiel n'est pas pleinement exploité parce qu'ils n'ont pas accès à des emplois productifs et décents.

Les jeunes ne forment pas un groupe homogène. Leurs perspectives en matière d'emploi sont fonction de différents facteurs: sexe, âge, niveau d'instruction, origine ethnique, santé, éventuel handicap, etc. Dans beaucoup de pays, le taux de chômage (et de sous-emploi) des jeunes filles est presque invariablement supérieur à celui des jeunes hommes. De même, en général, le taux de chômage est plus élevé parmi les jeunes de 15 à 19 ans que parmi les jeunes de 20 ans et plus.

Selon le BIT, environ 88 millions de jeunes étaient au chômage en 2003, soit 47 pour cent du nombre total de chômeurs (186 millions). Le taux de chômage des jeunes était de 14,4 pour cent, soit plus du double de la moyenne (6,2 pour cent) et nettement plus que dix ans auparavant (11,7 pour cent)³.

Le chômage n'est que la partie visible de l'iceberg. Les jeunes qui travaillent occupent souvent des emplois précaires, informels, intermittents, caractérisés par des horaires très longs, une faible productivité, des salaires médiocres, une protection sociale réduite. Dans le monde en développement, les jeunes, notamment les jeunes filles, constituent la grande masse des travailleurs pauvres, sous-employés, de l'économie informelle, dans les zones rurales comme dans les villes. Parmi les travailleurs «découragés», on trouve beaucoup de jeunes, notamment de jeunes filles.

Le défi de l'emploi des jeunes a des implications à long terme à l'échelle de la collectivité. Le déficit de travail décent pour les jeunes d'aujourd'hui reflète et perpétue le cercle vicieux de la pauvreté, le manque d'instruction et de formation, la médiocre qualité des emplois et, par voie de conséquence, la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre. Le revenu d'une famille détermine en grande partie sa décision d'envoyer ses enfants à l'école ou de les faire travailler. L'obligation qui est faite aux enfants de travailler entraîne la reproduction de la pauvreté de la famille et compromet leurs chances de

¹ Dans les statistiques et indicateurs du système des Nations Unies, on entend par jeunes les personnes d'un âge compris entre 15 et 24 ans.

² Nations Unies: *World Youth Report 2003: The global situation of young people* (New York, 2004), pp. 2 et 55.

³ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes* (Genève, 2004).

trouver, un jour, un bon emploi⁴. Les travaux dangereux nuisent à l'employabilité des jeunes et peuvent même compromettre définitivement leur avenir⁵.

Le processus d'exclusion sociale qui affecte la transition vers le monde du travail a des effets préjudiciables pour la société et pour l'économie. Sans emploi ou sous-employés, les jeunes peuvent difficilement contribuer au développement national, de même qu'il leur est difficile d'exercer leurs droits de citoyens. Ils ont moins d'argent disponible, ce qui se répercute sur la consommation, l'épargne, l'investissement, et, souvent, ils n'ont pas leur mot à dire dans les processus qui pourraient changer leur vie et celle de la collectivité à laquelle ils appartiennent. Le chômage et le sous-emploi des jeunes privent aussi les entreprises et les pays de possibilités d'innover et de développer des avantages comparatifs fondés sur l'investissement dans les ressources humaines, ce qui compromet leur avenir.

Les coûts ne se limitent pas à ce déficit de production. Il y a aussi les nouvelles charges qui pèsent sur les individus et sur la société. Vu l'état du marché du travail, les jeunes restent plus longtemps chez leurs parents et attendent avant de fonder une famille – au risque d'être considérés comme des «parasites» dans certains pays. Pour les jeunes eux-mêmes, le coût psychologique est élevé: manque de confiance en soi, découragement, déficit de bien-être. Parfois, cela débouche sur des comportements à risques, sur la violence, la délinquance juvénile. Dans d'autres cas, la démocratie elle-même et les processus politiques qui la sous-tendent sont menacés quand les jeunes réagissent par l'extrémisme ou rejettent la politique.

Aujourd'hui, les gouvernements et la communauté internationale reconnaissent qu'il est politiquement urgent de relever le défi de l'emploi des jeunes: c'est une condition préalable pour éradiquer la pauvreté, assurer un développement durable, asseoir la paix. Dans la Déclaration du Millénaire, la communauté internationale s'est engagée à faire en sorte que les jeunes puissent accéder à des emplois décents et productifs, et le BIT a décidé de jouer un rôle moteur dans l'organisation des travaux du Réseau pour l'emploi des jeunes mis en place par le Secrétaire général des Nations Unies comme un moyen d'honorer cet engagement.

En novembre 2003, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a approuvé l'organisation d'une Réunion tripartite internationale sur l'emploi des jeunes («L'emploi des jeunes: mesures à prendre») et a décidé que cette question fera l'objet d'une discussion générale à la session de 2005 de la Conférence internationale du Travail.

La Réunion tripartite internationale sur l'emploi des jeunes se tiendra à Genève du 13 au 15 octobre 2004. Son ordre du jour, tel qu'il a été fixé par le Conseil d'administration, consistera à:

- souligner l'importance politique, économique et sociale de la question de l'emploi des jeunes dans les pays en développement et dans les pays développés;

⁴ BIT: *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, rapport du Directeur général à la 91^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 2003.

⁵ Le BIT estime à 59 millions le nombre de jeunes de 15 à 17 ans qui sont astreints à des travaux dangereux. Voir BIT: *Un avenir sans travail des enfants*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (Genève, 2002), figure 3, p. 17.

-
- envisager l'emploi des jeunes dans le contexte de l'Agenda du travail décent, de l'Agenda global pour l'emploi et des recommandations du groupe de haut niveau du Réseau pour l'emploi des jeunes;
 - examiner le cadre des politiques nationales ainsi que les stratégies et programmes propres à promouvoir la création d'emplois de qualité pour les jeunes, filles et garçons;
 - faire connaître l'expérience des différents pays, les enseignements qui en ont été tirés et les bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne le rôle du tripartisme dans la promotion de l'emploi des jeunes, et fournir des orientations pour l'élaboration de plans d'action nationaux qui devraient s'appuyer sur les conclusions de la discussion que la Conférence internationale du Travail consacrera à l'emploi des jeunes à sa session de 2005.

Le présent rapport est destiné à servir de base aux discussions de la réunion. Il soulève des questions qui devraient aider à concevoir des politiques propres à promouvoir le travail décent au profit des jeunes et ouvre la voie aux discussions qui auront lieu à la session de 2005 de la Conférence.

2. L'emploi des jeunes: le défi

2.1. Où se situent les jeunes dans la population active aujourd'hui?

L'emploi des jeunes s'inscrit dans le problème plus général de l'emploi, mais il présente des particularités qui méritent une attention spéciale. Certaines caractéristiques du marché du travail des jeunes sont examinées ci-après.

2.1.1. Evolution du taux d'activité des jeunes

Le taux d'activité des jeunes dans le monde a diminué de presque 4 points de pourcentage entre 1993 et 2003, ce qui tient en partie à l'augmentation du nombre de jeunes poursuivant des études ¹. En 2003, comme le montre le tableau 1, c'est en Asie de l'Est (73,2 pour cent) et en Afrique subsaharienne (65,4 pour cent) que le taux était le plus élevé. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, il était le plus faible (39,7 pour cent).

Tableau 1. Principaux indicateurs du marché du travail des jeunes, 1993 et 2003

	Taux d'activité des jeunes (%)		Ratio emploi des jeunes/population (%)		Taux de chômage des jeunes (%)		Ratio chômage des jeunes/chômage des adultes	
	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003
Monde	58,8	54,9	51,9	47,0	11,7	14,4	3,1	3,5
Economies industrialisées	53,0	51,5	44,9	44,6	15,4	13,4	2,3	2,3
Economies en transition	47,6	39,9	40,5	32,4	14,9	18,6	2,9	2,4
Asie de l'Est	77,4	73,2	73,6	68,0	4,8	7,0	3,1	2,9
Asie du Sud-Est	58,5	56,5	53,3	47,3	8,8	16,4	3,9	4,8
Asie du Sud	48,0	44,4	41,8	38,3	12,8	13,9	5,9	5,9
Amérique latine et Caraïbes	57,3	54,7	50,2	45,6	12,4	16,6	2,8	3,1
Moyen-Orient et Afrique du Nord	39,3	39,7	29,2	29,6	25,7	25,6	3,4	3,3
Afrique subsaharienne	64,4	65,4	50,3	51,6	21,9	21,0	3,6	3,5

Source: BIT: *Modèle des tendances mondiales de l'emploi*, 2004.

En 2015, 660 millions de jeunes environ travailleront ou seront à la recherche d'un emploi: cela représente une augmentation de 7,5 pour cent par rapport aux chiffres de 2003. La population active jeune devrait s'accroître en Afrique subsaharienne et décroître en Asie de l'Est et dans les économies en transition ².

¹ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes*, op. cit.

² *Ibid.*

2.1.2. Evolution du chômage des jeunes

Le chômage des jeunes s'accroît dans de nombreuses régions ...

Entre 1993 et 2003, comme le montre le tableau 2, le nombre de jeunes chômeurs a augmenté de 26,8 pour cent, ce qui a porté le taux de chômage des jeunes au niveau sans précédent de 14,4 pour cent. En 2003, on dénombrait ainsi 88,2 millions de jeunes chômeurs (52,4 millions de garçons et 35,8 millions de filles), soit près de 19 millions de plus qu'en 1993 (11,2 millions de garçons et 7,5 millions de filles).

En 2003, comme l'indique le tableau 1, c'est au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (26 pour cent) et en Afrique subsaharienne (21 pour cent) que le taux de chômage des jeunes était le plus élevé, et dans les économies développées (13 pour cent) ainsi qu'en Asie de l'Est (7 pour cent) qu'il était le plus bas. Toutefois, dans cette dernière région, il s'est accru de 46 pour cent entre 1993 et 2003 tandis que, dans les économies industrialisées, il a nettement diminué (passant de 15,4 pour cent en 1993 à 13,4 pour cent en 2003).

Tableau 2. Le chômage des jeunes dans le monde, 1993, 1998, 2000-2003 (en millions)

	1993	1998	2000	2001	2002	2003
Total jeunes	69,5	79,3	82,0	82,9	86,5	88,2
Jeunes hommes	41,2	46,9	48,5	49,1	51,3	52,4
Jeunes femmes	28,3	32,4	33,5	33,8	35,2	35,8

Source: BIT: *Modèle des tendances mondiales de l'emploi*, 2004.

... est plus élevé que le chômage des adultes

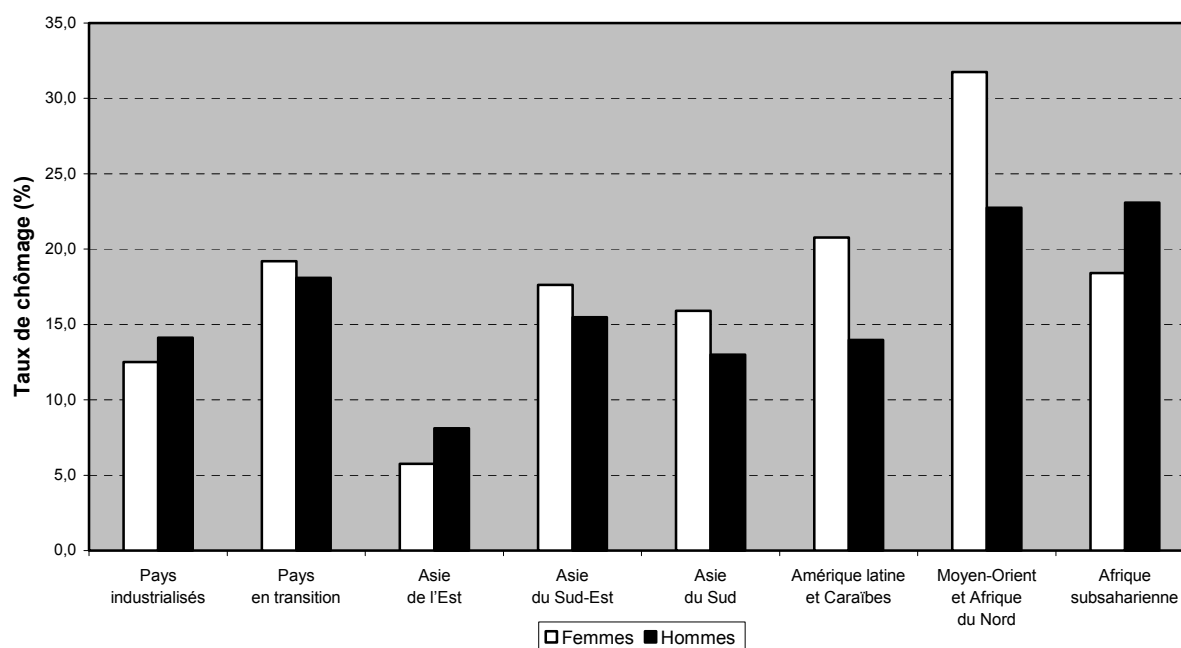
Le ratio chômage des jeunes/chômage des adultes est passé de 3,1 en 1993 à 3,5 en 2003 (voir tableau 1). C'est en Asie du Sud et en Asie du Sud-Est que le ratio est le plus élevé. En 2003, près de la moitié (47 pour cent) des 186 millions de chômeurs étaient des jeunes. Le ratio chômage des jeunes/chômage des adultes permet de quantifier les difficultés auxquelles sont confrontés les jeunes qui cherchent un emploi. Dans les pays industrialisés, le ratio de 2,3 indique que les jeunes ont plus de deux fois plus de risques que les adultes d'être au chômage. Le chômage des jeunes s'est accru dans les pays en transition et en Asie de l'Est mais le ratio a diminué parce que le chômage a davantage augmenté parmi les adultes. En Asie du Sud-Est, le ratio s'est beaucoup accru (de 3,9 à 4,8). Dans toutes les autres régions, il est resté plus ou moins stable, y compris en Asie du Sud où il est le plus élevé au monde (5,9).

... affecte certains groupes plus que d'autres

Certains jeunes ont plus de risques d'être au chômage que d'autres, ce qui tient souvent aux facteurs suivants:

- *Age* – Dans la plupart des pays pour lesquels des données sont disponibles, le taux de chômage a tendance à diminuer avec l'âge³. Ainsi, dans la plupart des pays d'Amérique latine, le taux de chômage des 15-19 ans est plus de deux fois plus élevé que celui des jeunes adultes (20-24 ans)⁴.
- *Sexe* – La figure 1 montre que partout, sauf dans les pays industrialisés, en Asie de l'Est et en Afrique subsaharienne, le taux de chômage des jeunes femmes est plus élevé que celui des jeunes hommes, et que c'est dans la région Amérique latine et Caraïbes ainsi qu'au Moyen-Orient et en Afrique du Nord que la différence est la plus grande.

Figure 1. Taux de chômage des jeunes par région et par sexe, 2003



Source: *Modèle des tendances mondiales de l'emploi*, 2004.

- *Alphabétisation, éducation et formation* – La figure 2 montre que les jeunes sont d'autant plus touchés par le chômage que le taux d'alphabétisation est faible. C'est vrai notamment en Afrique et en Asie du Sud. Dans la plupart des pays développés, dans les pays d'Amérique latine⁵ et dans certains pays en développement d'autres régions, le chômage est plus répandu parmi les jeunes qui n'ont pas fait d'études que parmi les autres. En Afrique du Sud, par exemple, presque deux tiers des jeunes au chômage n'ont pas terminé l'école secondaire⁶. Toutefois, dans d'autres pays en

³ P. Ryan: «The school-to-work transition: A cross-national perspective», *Journal of Economic Literature*, mars 2000, <http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/ryan/jelfinal.pdf>.

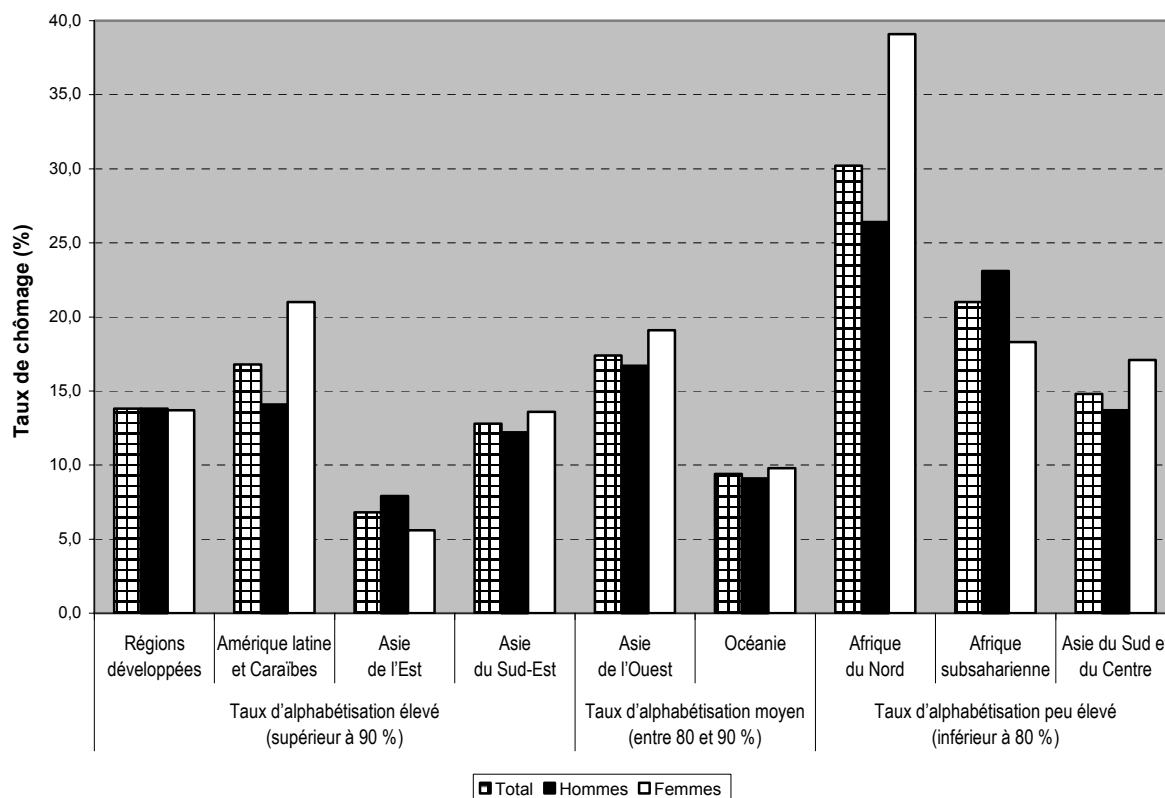
⁴ C. Fawcett: *Latin American youth in transition: A policy paper on youth unemployment in Latin America* (Panama, Banque interaméricaine de développement, nov. 2001), p. 5.

⁵ *Ibid.*

⁶ R. du Toit: «Unemployed youth in South Africa: The distressed generation?», essai présenté au Minnesota International Counseling Institute (27 juillet - 1^{er} août 2003), http://www.hsra.ac.za/research/output/outputDocuments/2286_duToitRUnemployedYouthinSA.pdf.

développement tels que l'Indonésie, la Jordanie et la Thaïlande, on observe le phénomène inverse⁷. Ainsi, en Indonésie, le taux de chômage est moins élevé parmi les jeunes qui, n'ayant pas terminé leur scolarité primaire, sont prêts à accepter des emplois peu sûrs et de mauvaise qualité que parmi ceux qui ont poussé plus loin leurs études mais dont les compétences ne correspondent pas à la demande du marché du travail.

Figure 2. Taux du chômage des jeunes par région, par sexe et par taux d'alphabétisation, 2000



Source: BIT: *Key indicators of the labour market*, 3^e édition (Genève, 2003) et Division de statistique de l'ONU: «Tendances mondiales et régionales», Base de données sur les indicateurs du millénaire, <http://millenniumindicators.un.org>.

- *Jeunes défavorisés* – Les jeunes défavorisés sur le plan social éprouvent en général davantage de difficultés que les autres à trouver un emploi. Il y a à cela plusieurs raisons. La probabilité qu'ils aient acquis un bon niveau d'instruction est faible et ils sont souvent victimes d'une discrimination fondée sur la classe sociale, l'origine ethnique, le sexe ou le handicap. En 2001, en Australie, environ 70 pour cent des jeunes adultes issus de groupes indigènes n'étudiaient pas à plein temps ou ne travaillaient pas⁸. Au Royaume-Uni, l'enquête sur la population active de l'hiver 1994-95 a montré que le taux de chômage des hommes et des femmes âgés de 16 à 24 ans, affligés d'un handicap, se situait respectivement autour de 31 et de 25 pour cent, contre 17 et 12 pour cent pour les jeunes hommes et femmes sans handicap⁹.

⁷ BIT: *Formation pour l'emploi: inclusion sociale, productivité et emploi des jeunes*, rapport V, Conférence internationale du Travail, 88^e session, Genève, 2000.

⁸ Dusseldorp Skills Forum (DSF): *How young people are faring: Key indicators 2003* (Glebe, août 2003), p. 4.

⁹ F. Sly, R. Duxbury et C. Tillsley: «Disability and the labour market: Findings from the labour force survey», *Labour Market Trends*, vol. 103 (Londres, 1995), pp. 439-459, tableau 11.

Dans plusieurs pays, les jeunes sans emploi sont concentrés de plus en plus dans les foyers dont aucun membre n'a un emploi. Par exemple, aux Etats-Unis, 31 pour cent des jeunes issus de familles dont les revenus se situent dans le dernier quartile étaient au chômage en mars 1999. En revanche, seulement 12 pour cent des jeunes issus des familles dont les revenus se situent dans le premier quartile étaient dans la même situation ¹⁰. En 1998, en Argentine, le taux de chômage urbain parmi les jeunes de moins de 20 ans issus des foyers les plus pauvres était d'environ 50 pour cent, contre 17 pour cent pour les jeunes issus des foyers les plus nantis ¹¹.

... découragement de nombreux jeunes

Le concept de découragement s'applique aux personnes qui, après des échecs répétés, cessent de chercher un emploi, bien qu'elles aient la volonté et la capacité d'entreprendre des activités productives. Le découragement, qui est une mesure subjective du chômage, prend de l'importance dans de nombreux pays. En 1993, on estimait à 4 millions le nombre des travailleurs découragés dans les pays de l'OCDE. Les deux tiers étaient des femmes. Les jeunes sont plus touchés par ce phénomène que les adultes en Belgique, aux Etats-Unis, en Grèce, en Hongrie, en Norvège et en Suède ¹².

2.1.3. Evolution de l'emploi des jeunes

Malgré l'essor du secteur des services, l'agriculture demeure importante dans les pays en développement ...

Vu le manque de données ventilées par âge, il est difficile d'avoir une vue d'ensemble de la répartition sectorielle des jeunes sur le marché du travail. Partout en Europe, les jeunes sont surreprésentés dans le secteur de l'hôtellerie et du tourisme, dans la messagerie ou dans de nouveaux types d'emploi tels que le télétravail ¹³. Au cours des cinquante dernières années, les nouvelles technologies et l'accroissement de la concurrence internationale ont eu pour effet que le secteur des services a gagné en importance ¹⁴. Dans de nombreux pays latino-américains, il occupe huit à neuf jeunes travailleurs sur dix, le reste travaillant dans le secteur manufacturier ou la construction ¹⁵. Cependant, l'agriculture continue d'absorber la moitié de l'augmentation de la population active jeune en Afrique subsaharienne, en Asie de l'Est, en Asie du Sud-Est et en Océanie ¹⁶.

¹⁰ Département du Travail des Etats-Unis: *Report on the youth labor force* (Washington, DC, juin 2000), p. 33.

¹¹ R. Diez de Medina: *Jóvenes y empleo en los noventa* (Montevideo, OIT-CINTERFOR, 2001), p. 106.

¹² Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE): *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 1995* (Paris, 1995).

¹³ Commission des Communautés européennes: *Livre blanc: Un nouvel élan pour la jeunesse européenne*, COM(2001)681 final (Bruxelles, 2001), pp. 44 et 45.

¹⁴ BIT: *Key indicators of the labour market*, 3^e édition (Genève, 2003), p. 141.

¹⁵ C. Fawcett (2001), *op. cit.*, p. 14.

¹⁶ BIT: *Les jeunes au travail: promouvoir la croissance de l'emploi* (Genève, BIT, 2000), p. 6.

... les jeunes qui travaillent occupent souvent des emplois précaires et peu productifs

Souvent, les jeunes qui trouvent un emploi travaillent dans de mauvaises conditions, dans l'économie informelle et dans le cadre d'arrangements à court terme ou temporaires. Beaucoup sont mal rémunérés et n'ont pas de protection sociale, ou très peu. Certains aspects de la qualité de l'emploi des jeunes sont examinés ci-après.

- *Sous-emploi* – Il s'agit en général d'un emploi de durée insuffisante, soit d'un emploi à temps partiel involontaire, soit d'un emploi temporaire à court terme. Il peut aussi s'agir d'un emploi dont la productivité est faible¹⁷. Selon certaines études, dans de nombreux pays, beaucoup de jeunes travaillent moins d'heures qu'ils ne le souhaitent. Ils acceptent parfois un emploi qui ne leur convient pas vraiment parce qu'ils espèrent en changer bientôt ou parce qu'ils ne sont pas en mesure de négocier de meilleures conditions de travail. Dans l'Union européenne, la majorité des salariés qui travaillent comme temporaires souhaiteraient en fait avoir un emploi permanent¹⁸. Dans le monde en développement, quelque 550 millions de travailleurs pauvres peuvent être considérés comme sous-employés: ils ont un travail peu productif qui leur fait gagner moins d'un dollar par jour. Près du quart de ces travailleurs pauvres sont des jeunes, soit environ 130 millions de personnes¹⁹.
- *Travail temporaire et travail à temps partiel* – Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'augmentation du travail à temps partiel et du travail temporaire a été un important facteur de la croissance de l'emploi des jeunes entre 1992 et 2002. La figure 3 montre que les jeunes sont plus nombreux que les adultes à occuper un emploi à temps partiel dans beaucoup de pays de l'OCDE, excepté l'Italie, le Luxembourg, le Portugal et la Turquie. Dans le même groupe de pays, les travailleurs les plus jeunes et les moins instruits occupent une place disproportionnée dans l'emploi temporaire. Leur probabilité d'occuper un tel emploi est environ trois fois plus élevée que celle des adultes²⁰. On pourrait en déduire que le travail temporaire permet aux jeunes d'accéder au marché du travail. En général, dans le monde en développement, les jeunes n'ont souvent pas d'autre choix que d'accepter les emplois temporaires et de moins en moins sûrs. Dans de nombreux pays latino-américains, l'augmentation des contrats temporaires concerne plus particulièrement les jeunes et notamment ceux qui sont issus des foyers les plus pauvres²¹.

¹⁷ H. Görg et E. Strobl: *The incidence of visible underemployment: Evidence for Trinidad and Tobago* (Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham, 2001).

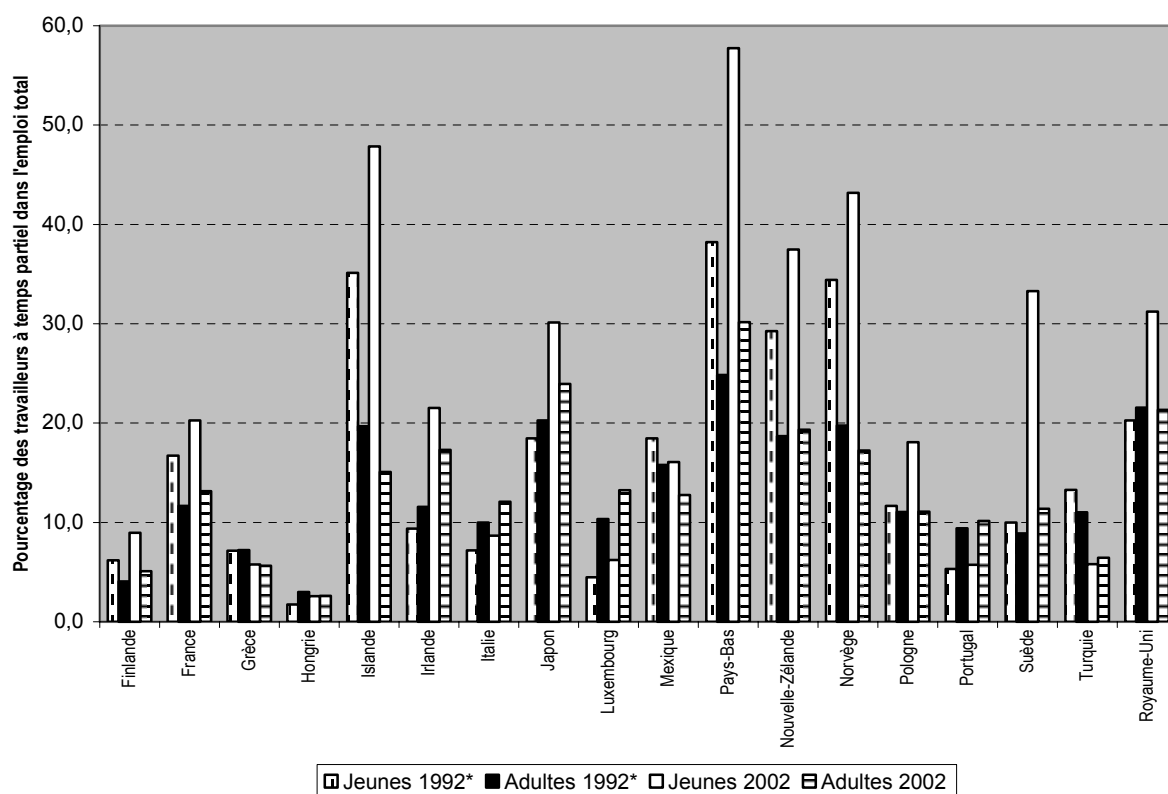
¹⁸ Commission européenne: *Emploi en Europe 2003* (Bruxelles, 2003), p. 127.

¹⁹ Estimations fondées sur les estimations du FNUAP sur la ventilation des jeunes dans le monde, par région.

²⁰ OCDE: *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2002* (Paris, 2002), p. 138.

²¹ R. Diez de Medina (2001), *op. cit.*, p. 83.

Figure 3. Emplois à temps partiel, jeunes et adultes, dans certains pays de l'OCDE, 1992 et 2002



* 1995, Hongrie et Mexique; 1997, Pologne; 1998, Suède.

Source: Base de données en ligne de l'OCDE, emploi à plein temps/à temps partiel.

- *L'emploi informel* – Malgré une nette amélioration de la collecte des données sur l'économie informelle, les informations ventilées par tranche d'âge sont encore insuffisantes. Selon les chiffres disponibles, on constate une augmentation du nombre de jeunes dans l'économie informelle, qui absorbe la grande majorité des nouveaux arrivés sur le marché du travail dans de nombreux pays en développement. On estime que, entre 1990 et 2002, environ 66 pour cent des nouveaux emplois en Amérique latine ont été créés dans l'économie informelle²². Ce pourcentage est plus élevé encore en Asie du Sud-Est (presque 75 pour cent) et en Afrique (93 pour cent)²³. En Indonésie, les statistiques nationales portant sur l'an 2000 indiquent qu'environ 60 pour cent des jeunes travaillaient dans l'économie informelle²⁴. La plupart des jeunes qui travaillent dans l'économie informelle n'ont ni revenus suffisants, ni protection sociale, ni sécurité, et ils ne sont pas représentés. C'est un cercle vicieux car la faible productivité, les bas revenus et les mauvaises conditions de travail sapent la capacité de l'économie informelle de fournir des emplois productifs et décents.

²² BIT: *Panorama laboral 2003* (Lima, 2003), p. 34.

²³ BIT: *Youth and work: Global trends* (Genève, 2001), p. 5.

²⁴ BIT: *Youth employment in Indonesia* (Jakarta, 2002), p. 17.

2.1.4. Gains qui résulteraient d'une réduction de moitié du chômage des jeunes

Le sous-emploi et le chômage des jeunes représentent un énorme gâchis. On estime qu'une réduction de moitié du chômage des jeunes, qui tomberait ainsi de 14,4 pour cent à 7,2 pour cent, un taux proche du taux de chômage des adultes, ajouterait entre 4,4 et 7 pour cent au produit intérieur brut mondial²⁵. Le tableau 3 indique, selon les hypothèses, les gains potentiels par région. C'est en Afrique subsaharienne que les gains relatifs seraient les plus élevés avec une augmentation du PIB comprise entre 12 et 19 pour cent.

Tableau 3. Estimation de l'augmentation du PIB en cas de réduction de moitié du chômage des jeunes

	PIB 2003 (milliards)	Estimation basse (en milliards)	Estimation haute (en milliards)	Croissance en % (estimation basse)	Croissance en % (estimation haute)
Monde	49 870	2 173	3 477	4,4	7,0
Economies industrialisées	26 656	1 136	1 818	4,3	6,8
Economies en transition	3 111	205	329	6,6	10,6
Asie de l'Est	7 383	114	183	1,5	2,5
Asie du Sud-Est	2 190	101	162	4,6	7,4
Asie du Sud	3 579	149	238	4,2	6,7
Amérique latine et Caraïbes	3 835	186	298	4,9	7,8
Moyen-Orient et Afrique du Nord	1 939	138	221	7,1	11,4
Afrique subsaharienne	1 177	143	228	12,1	19,4

Source: BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes*, 2004.

Les gains économiques directs pour la société s'assortiraient d'une réduction des dépenses consacrées à la lutte contre les comportements à risques, la violence et la criminalité, et de progrès sociaux (réduction de la vulnérabilité et de l'exclusion). Les jeunes ne manqueraient pas de saisir les occasions offertes et pourraient ainsi sortir de la pauvreté grâce au cercle vertueux que constitueraient un emploi décent, les revenus plus conséquents, et l'insertion sociale.

2.2. Quels sont les facteurs qui affectent les possibilités d'emploi pour les jeunes?

La possibilité pour les jeunes d'obtenir un emploi décent dépend de différents facteurs: demande globale, tendances démographiques, réglementation du marché du

²⁵ Le PIB est mesuré en dollars courants de 2003, ajustés à l'aide des PPA. Les estimations se fondent sur les élasticités historiques des PIB nationaux par rapport à l'emploi des jeunes. Si l'élasticité est négative ou supérieure à 1,75, elle est remplacée par l'élasticité sous-régionale. L'estimation basse est fondée sur l'hypothèse de résultats décroissants: dans le premier quart d'emplois supplémentaires, l'élasticité est égale à 100 pour cent, dans le deuxième, elle est égale à 75 pour cent, dans le troisième, elle est égale à 50 pour cent et dans le quatrième à 25 pour cent. L'estimation haute est calculée selon une hypothèse de résultats constants, sans diminution de l'élasticité.

travail, niveau d'instruction et de formation, expérience professionnelle, options en matière de création et de gestion d'entreprises, représentation et possibilité de faire entendre sa voix, et aspirations des jeunes eux-mêmes. L'influence relative de ces facteurs varie selon les régions et les pays. Leur impact sur les jeunes dépend des caractéristiques personnelles de chacun. Ces facteurs sont brièvement examinés ci-après.

***L'augmentation de la demande globale est essentielle
mais les vulnérabilités propres aux jeunes exigent
des réponses spécifiques ...***

L'insuffisance de la demande globale explique en grande partie les problèmes des jeunes sur le marché du travail. Plus la demande est faible, plus celle de main-d'œuvre l'est aussi, y compris celle de main-d'œuvre jeune. C'est pourquoi l'amélioration de l'emploi en général est une condition indispensable de l'amélioration de l'emploi des jeunes. Cependant, l'emploi des jeunes présente des particularités qui exigent une attention spéciale dans les stratégies nationales visant à accroître la quantité et la qualité des offres d'emploi.

Le faible niveau de la demande de main-d'œuvre affecte beaucoup plus les jeunes que le reste de la population active: ils sont plus vulnérables aux cycles économiques et, par conséquent, plus exposés à l'exclusion sociale. En période de récession économique, ils ont plus de risques que les adultes de perdre leur emploi ou de rester au chômage. Il y a plusieurs raisons à cela. D'une part, la pratique veut que les derniers recrutés soient les premiers à être licenciés. Il est souvent moins onéreux pour une entreprise de licencier des jeunes travailleurs car ils sont moins qualifiés, moins bien formés et moins protégés que les travailleurs plus âgés. D'autre part, la première réaction d'une entreprise face à la récession est souvent de geler ou de réduire le recrutement. Comme les jeunes constituent une proportion importante des personnes à la recherche d'un premier emploi, ils sont lourdement pénalisés par ce processus²⁶.

Dans les pays en développement, où rares sont les personnes qui peuvent se permettre d'être au chômage, la diminution de la demande de main-d'œuvre a acculé un grand nombre de gens au sous-emploi et à accepter des emplois de piètre qualité dans l'économie informelle²⁷. En leur qualité de nouveaux arrivés sur le marché du travail, défavorisés qu'ils sont souvent par un cumul de désavantages, beaucoup de jeunes hommes et de jeunes femmes n'ont d'autre choix que d'accepter un emploi informel ou de rester sans travail.

Dans beaucoup de pays, le VIH/SIDA aggrave et exacerbe la vulnérabilité des jeunes (voir encadré 1).

²⁶ N. O'Higgins: *Youth unemployment and employment policy: A global perspective* (Genève, BIT, 2001).

²⁷ BIT: *Travail décent et économie informelle*, rapport VI(1), Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002.

Encadré 1

Impact du VIH/SIDA sur les jeunes

Les problèmes de santé ont bien sûr une influence sur l'accès des jeunes au marché du travail et sur leur position sur ce marché. Ces dernières années, le VIH/SIDA est devenu une très lourde menace qui affecte surtout les jeunes. Près du quart des personnes atteintes du VIH/SIDA dans le monde ont entre 15 et 24 ans. Ce groupe d'âge représente la moitié des nouveaux cas d'infection. Tous les jeunes sont exposés au risque d'infection, mais ce risque est inégalement réparti. Les jeunes femmes sont beaucoup plus vulnérables que les jeunes hommes. En outre, plus de 95 pour cent des cas de transmission du VIH ont lieu dans les pays à revenu faible ou à revenu intermédiaire. L'épidémie sape le potentiel productif des jeunes et réduit leurs chances de s'assurer un emploi décent. Les personnes séropositives sont confrontées à des obstacles supplémentaires, dont la discrimination, quand il s'agit de trouver ou de conserver un emploi. La maladie, la mort, la perte de compétences et d'expérience professionnelle réduisent la productivité et la rentabilité des entreprises et accroissent les coûts de la main-d'œuvre. Dans les pays où l'épidémie a une forte incidence, de nombreux enfants, notamment des filles, cessent d'aller à l'école pour pallier la réduction des revenus du foyer ou pour s'occuper de leurs parents malades. Il en résulte un appauvrissement et une baisse du niveau des compétences ainsi qu'une augmentation de la transmission du VIH.

Sources: ONUSIDA: *Rapport sur l'épidémie mondiale de SIDA: 4^e rapport mondial* (Genève, 2004); BIT: *HIV/AIDS and work: Global estimates, impact and response* (Genève, 2004).

La diminution du nombre des jeunes n'entraîne pas nécessairement une diminution du chômage des jeunes ...

Plus le nombre de jeunes entrant sur le marché du travail est élevé, plus il faut d'emplois. Théoriquement, la réduction du nombre des jeunes devrait également réduire leur nombre parmi les chômeurs et entraîner une augmentation de leur salaire par rapport à celui des adultes. Pourtant, au cours de la dernière décennie, bien que la proportion de jeunes dans la population totale ait décliné dans la plupart des régions – à l'exception de l'Afrique – et dans de nombreux pays, ce changement démographique n'a pas entraîné de réduction du chômage des jeunes. Dans la plupart des pays de l'OCDE, leur situation économique a empiré pendant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Selon certaines études, d'autres facteurs tels que les changements rapides dans l'économie et le bas niveau de la demande globale ont eu un effet plus puissant que le nombre des jeunes²⁸. On peut en déduire que la réduction de la population active jeune risque de ne pas suffire à résoudre les problèmes que pose l'emploi des jeunes.

Promouvoir l'efficacité et l'équité par la réglementation du marché du travail ...

La réglementation du marché du travail est un élément essentiel des politiques visant à promouvoir l'efficacité et l'équité dans la répartition des revenus et des avoirs. Cela dit, les salaires des jeunes et la législation de protection de l'emploi ont souvent été considérés comme une cause importante du chômage des jeunes.

Un argument est que les *salaires des jeunes*, dans la mesure où ils sont peu élevés par rapport à ceux des adultes, favorisent les perspectives d'emploi des jeunes en les rendant plus attrayants pour les employeurs. C'est partir du principe que les jeunes travailleurs et les travailleurs plus âgés sont interchangeables; or, très souvent, leurs compétences et leur expérience diffèrent, et ils cherchent par conséquent des emplois différents (notamment

²⁸ D.G. Blanchflower et R. Freeman (directeurs de publication): *Youth employment and joblessness in advanced countries* (NBER, University of Chicago Press, 2000); N. O'Higgins (2001), *op. cit.*

dans le cas des travailleurs qualifiés). Si les jeunes et les adultes sont complémentaires sur le lieu de travail, les différences de salaires ne devraient avoir aucune influence²⁹. La réduction des revenus des jeunes travailleurs par rapport à ceux des adultes dans pratiquement tous les pays de l'OCDE au cours des années quatre-vingt-dix n'a pas suffi à stabiliser leur taux d'emploi³⁰.

Récemment, le débat sur le salaire des jeunes s'est centré sur le lien qui existe entre le *salair e minimum* et l'emploi des jeunes. Il n'existe pas d'accord général quant à l'impact du salaire minimum sur l'emploi des jeunes³¹. La recherche fondée sur les pays de l'OCDE donne à penser que les éventuels effets négatifs du salaire minimum sur l'emploi des jeunes sont faibles comparés à d'autres facteurs tels que la situation démographique et économique³². Dans certains pays européens, la réduction du salaire minimum est allée de pair avec une réduction de l'emploi des jeunes³³. En bref, de nombreux auteurs estiment qu'il n'y a guère lieu de penser que la réduction du salaire minimum des jeunes pourrait être un moyen de diminuer leur taux de chômage ou d'accroître la demande d'emploi des jeunes³⁴.

Quant à la *législation de protection de l'emploi*, on a fait valoir qu'elle est un facteur d'accroissement du chômage des jeunes car elle rend la main-d'œuvre trop chère. Certains types de réglementation du travail, notamment la réglementation des licenciements, décourageraient les employeurs de recruter des travailleurs qu'ils ne seront pas en mesure de licencier en cas de récession économique. Cependant, la protection de la main-d'œuvre n'est pas uniquement une question de droits et d'obligations morales; c'est aussi une question de productivité et de développement. Il s'agit surtout d'identifier des mécanismes permettant d'établir un juste équilibre entre l'augmentation de la compétitivité du marché et les droits des travailleurs à la sécurité et à la dignité au travail.

Certaines études récentes indiquent que le degré de rigidité de la législation de protection de l'emploi exerce une influence sur les caractéristiques plutôt que sur le nombre des personnes qui sont au chômage. Les jeunes qui recherchent un premier emploi sont parfois pénalisés par une législation de protection de l'emploi stricte, qui fait qu'ils ont du mal à concourir avec des travailleurs ayant déjà un emploi. La législation de protection de l'emploi peut donc accentuer le dualisme qui existe entre les travailleurs protégés par des contrats permanents, d'une part, et les demandeurs d'emploi et les travailleurs temporaires, d'autre part³⁵. Ceci ne veut pas dire cependant qu'il faille réduire la protection de la main-d'œuvre pour améliorer les perspectives d'emploi des jeunes (voir plus loin section 3.2.1).

²⁹ N. O'Higgins: *The challenge of youth unemployment* (Genève, BIT, 1997).

³⁰ OCDE: *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 1996* (Paris, 1996), pp. 109-159.

³¹ Voir Y. Ghellab: *Minimum wages and youth unemployment*, Employment and Training Papers n° 26 (Genève, BIT, 1998).

³² N. O'Higgins (2001), *op. cit.*

³³ BIT: *Les jeunes au travail: promouvoir la croissance de l'emploi*, *op. cit.*, p. 46.

³⁴ N. O'Higgins (2001), *op. cit.*; M. Godfrey (2003): *Youth employment policy in developing and transition countries: Prevention as well as cure* (Washington, DC, Banque mondiale, 2003).

³⁵ BIT: *Improving prospects for young women and men in the world of work* (Genève, 2004).

La qualité et la pertinence de l'éducation et de la formation sont importantes pour un travail décent ...

Malgré les améliorations notables de l'éducation, les taux d'alphabétisation des jeunes de 15 à 24 ans restent peu élevés dans de nombreux pays. L'écart éducatif demeure important entre les pays industrialisés et les pays en développement, de même qu'entre les hommes et les femmes. Entre 1990 et 2000, le taux d'alphabétisation des jeunes s'est accru plus vite dans les pays les moins avancés (PMA) que dans d'autres groupes de pays. Cependant, seulement 63,5 pour cent des jeunes de ces pays étaient alphabétisés en 2000, et la moitié des jeunes femmes étaient analphabètes. Le taux de scolarisation net demeure très bas dans des pays tels que le Niger (30 pour cent) et le Burkina Faso (36 pour cent). En 2000, dans 37 pays en développement ou en transition, moins de 80 pour cent des enfants en âge de fréquenter l'école primaire étaient inscrits à l'école. La même année, environ 113 millions d'enfants, dont 60 pour cent de filles, dans le monde n'étaient pas scolarisés³⁶.

Beaucoup de jeunes ont des difficultés à trouver un emploi à cause du décalage qui existe entre les résultats de l'éducation et les exigences du marché du travail. Dans certains pays, l'amélioration du niveau d'éducation n'a pas entraîné automatiquement de meilleures possibilités d'emploi. Nombre de diplômés des collèges et universités occupent des emplois qui ne correspondent pas à leurs qualifications, d'où le niveau élevé du sous-emploi³⁷. Apparemment, l'amélioration des niveaux d'instruction n'a pas suffi à aider les jeunes à entrer sur le marché du travail. Selon certaines études, dans de nombreux pays en développement, mais dans une moindre mesure en Amérique latine, le taux de chômage est plus élevé parmi les jeunes les plus instruits³⁸. Le phénomène des chômeurs diplômés est étroitement lié au bas niveau de la demande. Cependant, le problème s'explique en partie aussi par le décalage entre les qualifications des jeunes et les compétences et professions les plus demandées sur le marché.

Acquérir une expérience professionnelle ...

Les jeunes qui entrent sur le marché du travail manquent en général d'expérience professionnelle, laquelle est très prisée par les entreprises. Il y a une dizaine d'années, et notamment dans les pays industrialisés, les étudiants de moins de 20 ans acquéraient souvent une expérience en travaillant à temps partiel et/ou pendant l'été. La récession économique des années quatre-vingt-dix a conduit beaucoup de travailleurs plus âgés, plus expérimentés et plus compétents à prendre ces emplois, ce qui a réduit les possibilités offertes aux jeunes.

Dans de nombreux pays en développement ou en transition, les employeurs ne sont guère incités à embaucher des primo-demandeurs d'emploi. Ils hésitent parfois à en recruter car le rendement de l'investissement nécessaire est incertain. L'absence d'expérience des candidats pèse lourd: ils risquent de ne pas posséder les compétences et les comportements appropriés pour satisfaire aux exigences de l'emploi. En outre, la formation initiale des jeunes travailleurs inexpérimentés coûte très cher aux employeurs

³⁶ Division de statistique des Nations Unies: *Tendances mondiales et régionales, Base de données des indicateurs du Millénaire*, <http://millenniumindicators.un.org>, sur la base de données fournies par l'UNESCO.

³⁷ Nations Unies: *World Youth Report 2003*, *op. cit.*

³⁸ M. Godfrey (2003), *op. cit.*

qui ne disposent pas toujours des ressources humaines ou financières nécessaires à cette fin³⁹.

Le rythme de l'intégration des jeunes à la recherche d'un premier emploi sur le marché du travail varie énormément en fonction de l'âge, du sexe, de la classe sociale et des antécédents familiaux, du niveau d'éducation et d'autres facteurs qui peuvent représenter un désavantage. Généralement, les employeurs voient les moins de 20 ans comme un risque plus élevé que les jeunes adultes – outre le fait qu'ils auront, selon toute probabilité, moins d'expérience professionnelle, ils sont moins mobiles, moins productifs par rapport à leur salaire, et souvent moins bien instruits⁴⁰. Pour les jeunes issus des ménages pauvres, l'accès à un premier emploi risque d'être plus difficile encore à cause du manque d'informations, de ressources et de réseaux, associé au bas niveau d'intégration sociale dont ils souffrent, ainsi que de l'obligation dans laquelle ils sont d'accepter n'importe quel emploi pour gagner leur vie.

La création d'une entreprise peut être un débouché pour les jeunes ...

Le potentiel économique des jeunes peut s'exprimer par la création d'entreprises, ce qui offre l'avantage d'heures de travail plus flexibles, d'une plus grande indépendance, d'un meilleur potentiel de revenu et de satisfaction professionnelle. Cependant, les jeunes sont moins actifs dans ce domaine que les adultes, et les moins de 20 ans moins actifs encore que les jeunes adultes. Une recherche effectuée dans 41 pays montre que 12 pour cent seulement des chefs d'entreprise sont âgés de 18 à 24 ans⁴¹. Les jeunes disposent de moins de capital, qu'il s'agisse de compétences, de connaissances et d'expérience, d'épargne et de crédit, d'accès à des réseaux commerciaux et à des sources d'information. Les banques et les institutions financières les considèrent comme un groupe à haut risque, compte tenu de leur manque d'expérience en affaires et de la difficulté qu'ils ont à fournir des garanties.

Dans beaucoup de pays en transition ou en développement, les jeunes optent pour un emploi indépendant à cause de la rareté des offres d'emploi salarié. Ils ont souvent moins accès à la formation et moins de sécurité de l'emploi que les salariés. Les jeunes femmes qui travaillent à leur compte sont confrontées à des obstacles non seulement parce qu'elles sont jeunes mais aussi parce qu'elles sont des femmes. Elles sont influencées par certains comportements vis-à-vis de la prise de risques, par leur rôle dans la famille et la société, ainsi que par la disponibilité et le coût des soins aux enfants et autres dépendants. Les travailleuses indépendantes ont moins de chances que les hommes de devenir des employeurs et plus de probabilité qu'eux de travailler dans l'économie informelle⁴².

³⁹ A. Kolev et C. Saget: *Toward a better understanding of the nature, causes and consequences of youth labour market disadvantage: Evidence for South-East Europe* (projet, 18 nov. 2003).

⁴⁰ M. Godfrey (2003), *op. cit.*

⁴¹ P.D. Reynolds et coll.: *Global entrepreneurship monitor 2003. Executive report* (Kansas City, Ewing Marin Kauffman Foundation, 2004).

⁴² BIT: *L'heure de l'égalité au travail*, rapport global en vertu de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Genève, 2003, p. 45.

Pour obtenir un emploi décent, il est essentiel de pouvoir se faire représenter et faire entendre sa voix ...

Souvent, les jeunes d'aujourd'hui ne sont pas représentés dans les syndicats ni dans les associations d'employeurs, et ils n'appartiennent à aucun parti politique. L'une des raisons de cette désaffection est que les formes traditionnelles d'association ne les attirent guère. Il en résulte que les responsables font peu de cas de leurs besoins et aspirations.

Dans beaucoup de pays, les responsables politiques et les décideurs devraient se préoccuper davantage des intérêts des jeunes et écouter ce qu'ils ont à dire afin de construire des formes de gouvernance plus universelles et plus responsables⁴³. Les syndicats et les organisations d'employeurs reconnaissent également qu'il est nécessaire que les jeunes puissent se faire entendre davantage, et ils expérimentent différentes stratégies à cette fin⁴⁴.

L'organisation des jeunes de l'économie informelle, qu'ils soient des travailleurs ou des chefs d'entreprise, constitue un défi particulier. En général, les jeunes sont confrontés à davantage d'obstacles que les adultes. Beaucoup d'entre eux connaissent moins bien leurs droits de travailleurs et de citoyens, d'où des déficits encore plus marqués en matière de travail décent. Parfois, on leur refuse, en droit ou en pratique, la possibilité de s'organiser, de sorte que leur capacité de négociation en vue d'obtenir de meilleures conditions de travail est très faible, voire nulle.

Un marché du travail sans exclus et équitable doit répondre aux aspirations des jeunes ...

Beaucoup de jeunes aspirent avant tout à un emploi productif et épanouissant (voir encadré 2). Le travail n'est pas seulement une source de revenu: il doit aussi satisfaire les ambitions de chacun en matière de sécurité, de participation, de reconnaissance, d'amélioration de la qualité de la vie. Offrir aux jeunes les meilleures chances de réaliser leurs objectifs dans la vie et de contribuer au bien-être général est au cœur de toute société équitable, ouverte à chacun. Souvent, les réalités du marché du travail ne répondent pas aux aspirations des jeunes. Dans certains contextes et dans certaines circonstances, les jeunes se déterminent en fonction d'un «salaire de réservation»⁴⁵ et, plus généralement, n'acceptent que les emplois qui répondent à leurs aspirations non pas seulement en termes de revenus, mais aussi pour ce qui est de leur rôle dans le monde du travail et dans la société dans son ensemble⁴⁶. Des facteurs tels que le sexe, le niveau d'éducation et de formation, ainsi que le contexte familial ou communautaire ont une influence dans ce domaine. Ceci pourrait peut-être expliquer que certains jeunes, qui ont moins besoin d'un revenu, restent plus longtemps au chômage. Les jeunes diplômés peuvent aussi parfois se trouver au chômage pour des raisons identiques.

⁴³ A. Vromen: «Three political myths about young people», *Australian Review of Public Affairs*, [http://www.econ.usyd.edu.au/draing Boards/digest/0403/vromen.html](http://www.econ.usyd.edu.au/draing%20Boards/digest/0403/vromen.html).

⁴⁴ Voir BIT: *Promoting gender equality: A resource kit for trade unions, Booklet 5: Organizing in diversity* (Genève, 2001), pp. 14-22; idem: *Meeting the youth employment challenge: A guide for employers* (Genève, 2001), pp. 31-46.

⁴⁵ Salaire au-dessous duquel le jeune n'acceptera pas l'emploi.

⁴⁶ Voir V.E. Tokman: *Desempleo juvenil en el Cono Sur. Causas, consecuencias y políticas*, Opciones ProSur (Friedrich Ebert Stiftung, 2003).

L'attitude des parents joue un grand rôle dans les aspirations des jeunes en matière d'emploi. Ils souhaitent que l'investissement qu'ils ont consenti dans l'éducation de leurs enfants porte ses fruits, et pas seulement sur le plan financier. Des facteurs tels qu'un emploi permanent, la sécurité sociale et le statut comptent parfois davantage que le niveau du salaire parce qu'ils touchent à l'intégration sociale.

Encadré 2

Les aspirations des jeunes de Sri Lanka en matière d'emploi

Dans le cadre d'une initiative visant à aider les gouvernements à faciliter l'accès des jeunes à l'emploi, le BIT a conçu un instrument qui englobe à la fois les aspects quantitatifs et les aspects qualitatifs de l'emploi. Une enquête réalisée avec cet instrument a permis de constater que la réussite professionnelle est un des objectifs prioritaires des jeunes de Sri Lanka. Cette enquête, qui a porté sur un échantillon de 1 800 jeunes également répartis entre étudiants, demandeurs d'emploi, travailleurs indépendants et salariés, fait ressortir les différences qui existent d'un groupe à l'autre:

Type d'emploi. Lorsqu'on leur demande quel type d'emploi ils souhaitent obtenir, presque 23 pour cent des répondants mentionnent un travail de bureau, 21 pour cent un travail manuel et 22 pour cent un travail technique. On note que 41 pour cent des jeunes femmes souhaitent un travail de bureau contre 28,8 pour cent des jeunes hommes.

Secteurs préférés et statut dans l'emploi. Travailler pour l'Etat est l'option jugée la plus attrayante par les étudiants (53,3 pour cent) et par les demandeurs d'emploi (42,4 pour cent). Parmi les raisons de cette préférence, on trouve la sécurité de l'emploi. La majorité des jeunes travailleurs à leur compte déclarent préférer être indépendants, et plus de 70 pour cent indiquent qu'un soutien financier est ce qui leur serait le plus utile pour améliorer leur entreprise.

Caractéristiques souhaitées de l'emploi. Seulement 6,7 pour cent des jeunes interrogés mentionnent un revenu élevé comme la caractéristique la plus importante d'un emploi. D'autres facteurs sont jugés beaucoup plus importants: «indépendance dans le travail» (32,1 pour cent), «proximité du domicile» (13 pour cent), «stabilité/sécurité de l'emploi» (12,7 pour cent). Plus de la moitié des jeunes estiment qu'il leur sera difficile de trouver un travail décent. Environ 46 pour cent des demandeurs d'emploi indiquent que c'est avant tout à cause de leur manque d'instruction qu'ils ont du mal à trouver un emploi.

Source: S.T. Hettige, M. Mayer et M. Salih (directeurs de publication): *Report of the survey of the school to work transition of youth in Sri Lanka* (Genève, BIT, à paraître).

3. Promouvoir l'emploi des jeunes à l'échelon national

Le plein emploi, productif et librement choisi chez les jeunes ne saurait être atteint par des mesures isolées et fragmentées; sa réalisation nécessite une action à long terme, cohérente et concertée, dans le cadre d'une série de politiques économiques et sociales. C'est lorsqu'ils s'inscrivent dans les politiques macroéconomiques et sectorielles d'ensemble que les politiques et programmes nationaux de promotion de l'emploi des jeunes sont le plus efficaces. Ces politiques doivent répondre aux spécificités des jeunes en exploitant au mieux leur rôle potentiel d'accélérateur du changement économique et social.

Le présent chapitre donne un aperçu de certaines initiatives nationales; on y trouvera aussi des exemples de politiques et de programmes concernant la création d'emplois pour les jeunes, ainsi que l'éducation et la formation.

3.1. Assigner la priorité à l'emploi dans l'élaboration des politiques nationales

Le moyen le plus efficace de promouvoir l'emploi des jeunes consiste à garantir un environnement économique propre à stimuler la croissance, assortie de la création d'emplois multiples. Pour cela, il faut généralement un taux de croissance économique élevé, mais aussi des incitations et des institutions conduisant à une croissance à forte intensité d'emploi. On ferait beaucoup pour l'emploi en le plaçant au centre des politiques économiques et sociales et en recourant au dialogue social pour concevoir des politiques du marché du travail qui soient adaptées.

Les politiques macroéconomiques pourraient jouer un rôle plus efficace dans la pleine réalisation du potentiel de croissance. De nombreux pays en développement sont prisonniers d'un faible niveau de stabilisation qui limite la capacité de ces politiques de stimuler la demande. Si les mesures rigoureuses de stabilisation ont contribué à maintenir l'inflation à un bas niveau, à réduire les déficits budgétaires et à maîtriser la balance des paiements, en revanche, elles n'ont pas réussi à stimuler la croissance économique vitale pour la création d'emplois et la réduction de la pauvreté. Dans certains pays développés, en particulier en Europe, les politiques macroéconomiques n'accordent pas suffisamment la priorité aux objectifs en matière d'emploi. Beaucoup de gouvernements seraient à même de mener des politiques monétaires et budgétaires plus expansionnistes, susceptibles d'accélérer la croissance de l'économie, de l'emploi et de la productivité; des ressources seraient ainsi générées qui permettraient de garantir la stabilité fiscale et d'éviter les pressions inflationnistes.

Il est important de veiller à ce que la croissance économique soit à forte intensité d'emploi, le cas échéant en simplifiant les règles régissant la création et le développement des entreprises et en prévoyant des infrastructures et services d'appui à des prix compétitifs. On peut aussi, à cette fin, privilégier le recours à des techniques à forte intensité d'emploi dans les programmes d'infrastructure et d'investissement sans compromettre la qualité des emplois.

Dans le contexte de la mondialisation, les politiques d'une économie dominante peuvent avoir des effets en chaîne marqués sur les autres économies. C'est donc à la fois aux niveaux national et international qu'il faut affronter le problème du maintien de la croissance économique, ce qui suppose que les institutions multilatérales se coordonnent mieux pour évaluer l'impact des politiques qu'elles recommandent. Toute discussion concernant les politiques relatives à l'emploi des jeunes devrait s'inscrire dans un cadre élargi tenant compte de l'environnement macroéconomique. Certaines questions à cet

égard sont fondamentales: comment doper la demande globale au moyen des politiques macroéconomiques; marge budgétaire disponible pour mener ces politiques; définition des politiques du marché du travail requises pour que le changement soit bien géré; les réformes nécessaires aux niveaux national et mondial pour mener des politiques de croissance favorables à l'emploi, etc. Une analyse détaillée de ces questions sortirait du cadre du présent rapport.

Coordonner et intégrer les politiques nationales ...

Certains pays accordent une place croissante à des *programmes d'action nationaux coordonnés et intégrés*. Certains incluent l'emploi dans leurs *stratégies* générales de *réduction de la pauvreté*. D'autres pilotent des approches intégrées dans le cadre d'*agendas nationaux en faveur du travail décent*. D'autres se concentrent sur les *politiques sectorielles*, tandis que d'autres encore ont des *politiques de développement de la jeunesse*. Il n'y a pas de recette universelle et les cadres adaptés sont bien souvent le reflet des niveaux de développement et des facteurs socio-économiques d'un pays.

En décembre 2003, la dixième Réunion régionale africaine de l'OIT a adopté une Résolution relative au travail décent pour les jeunes. Cette résolution reconnaît que tant les aspects quantitatifs que qualitatifs de l'emploi doivent être pris en compte dans des cadres de développement macroéconomique «holistiques et globaux, à forte intensité d'emploi, adaptés aux entreprises et axés sur la réduction de la pauvreté et l'inclusion sociale»¹.

La Stratégie européenne pour l'emploi, adoptée par l'**Union européenne**, est une démarche intégrée concernant les politiques de l'emploi, centrée sur trois grands objectifs: plein emploi; amélioration de la qualité et de la productivité du travail; renforcement de la cohésion sociale et de l'inclusion. Cette stratégie est mise en œuvre par des lignes directrices pour l'emploi qui sont traduites en plans annuels d'action nationaux contrôlés par un système de surveillance multilatéral. L'établissement d'objectifs, de cibles et de délais communs a aidé à intégrer l'emploi dans les politiques économiques et sociales. Tant les directives que les plans nationaux d'action comportent des questions spécifiques aux jeunes. Trois cibles les concernent directement: i) tous les jeunes chômeurs devraient se voir offrir une nouvelle chance – formation, reconversion, expérience professionnelle, emploi ou toute autre mesure de renforcement de l'employabilité avant le sixième mois de chômage; ii) 85 pour cent des jeunes âgés de 22 ans auront terminé le deuxième cycle d'enseignement secondaire d'ici 2010; iii) la proportion des jeunes qui quittent prématurément l'école ne devrait pas dépasser 10 pour cent d'ici 2010².

L'**Afrique du Sud** offre un autre exemple de démarche globale et multidimensionnelle abordant l'emploi des jeunes dans le cadre d'interventions politiques élargies. Les politiques de l'emploi s'inscrivent dans des politiques plus amples de promotion de la croissance et de réduction de la pauvreté, mais sont également liées à des politiques spécifiques aux jeunes et de lutte contre la discrimination (voir encadré 3). Ce cadre intégré en faveur de l'emploi a été adopté en même temps que des réformes structurelles selon un processus de consultation et de négociation avec les partenaires sociaux.

¹ BIT: *Résolution relative au travail décent pour les jeunes en Afrique et à la réponse de l'OIT*, document GB.289/5, Conseil d'administration, 289^e session (Genève, mars 2004), pp. 53-55.

² Voir «Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres», *Journal officiel de l'Union européenne*, L197 du 5 août 2003 (UE, Bruxelles), pp. 13-21.

Encadré 3

L'emploi des jeunes en Afrique du Sud: intégration des politiques et ciblage

L'emploi en tant que partie intégrante des politiques de promotion de la croissance et de réduction de la pauvreté. La principale stratégie d'éradication de la pauvreté est la création d'emplois, par l'intermédiaire de politiques macroéconomiques, de politiques sectorielles et de programmes distincts.

Éléments clés des politiques nationales de l'emploi. Le cadre national des stratégies en faveur de l'emploi comprend des cibles n'établissant pas de distinction par âge et centrées sur les jeunes:

- créer des emplois;
- élever la base des compétences et viser des secteurs à plus forte valeur ajoutée;
- accroître la capacité d'absorption de la main-d'œuvre par la promotion des PME;
- améliorer le fonctionnement du marché du travail;
- améliorer l'éducation et la formation;
- améliorer la sécurité sociale;
- lutter contre la délinquance;
- se pencher sur l'emploi (en ciblant les jeunes en tant que groupe vulnérable).

Répondre aux besoins en matière de développement et d'emploi des jeunes. Le cadre stratégique de l'emploi vise à *promouvoir l'emploi des jeunes et le développement des compétences* de différentes manières: subventions à la formation, mesures visant à éviter l'éviction des travailleurs en place lorsque des jeunes sont embauchés, amélioration de l'orientation professionnelle à l'école, des stages et de la formation professionnelle. Coordinée par la Commission nationale de la jeunesse, la *politique nationale en faveur des jeunes (1997)* aborde des questions plus larges – éducation et formation, emploi et chômage, santé, participation des pouvoirs publics et prévention de la délinquance. Cette politique en cours d'application reconnaît le contexte national élargi dans lequel elle a été formulée. En outre, la loi de 1998 sur l'*équité dans l'emploi* interdit la discrimination fondée sur différents critères, dont l'âge, et impose aux employeurs la mise en œuvre de mesures de discrimination positive.

Source: Département du travail: *Accelerating the rate of growth and pace of development through partnership, prioritisation and active participation*, Livre blanc du gouvernement sur le Sommet pour la croissance et le développement 2003, www.labour.gov.za/docs/pr/2003/apr/11_dol.htm.

Dans une récente étude d'ensemble de l'application des normes de l'OIT qui concernent la promotion de l'emploi, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations constate une tendance générale à mieux intégrer et coordonner l'emploi avec les politiques économiques et sociales et dans le cadre macroéconomique global³. Toutefois, la coordination interministérielle reste insuffisante pour ce qui est de la conception et de la mise en œuvre des politiques ayant trait à l'emploi. Les informations disponibles pour l'étude d'ensemble ne permettent pas d'évaluer l'impact de ces initiatives sur l'emploi des jeunes. Ces dernières années, un certain nombre de pays appliquent une approche intégrée concernant la réduction de la pauvreté, concrétisée par le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Les DSRP nationaux visent à promouvoir la croissance et à réduire la pauvreté par le biais des politiques macroéconomiques, structurelles et sociales. Ils contribuent également à favoriser les partenariats et le contrôle des programmes par les intervenants nationaux, par un processus

³ BIT: *Promouvoir l'emploi: politiques, compétences, entreprises*: rapport III (partie IB), Conférence internationale du Travail, 92^e session, Genève, 2004, p. 26.

participatoire ouvert. Dans plusieurs pays cependant, les partenaires sociaux n'ont pas été associés à la conception et à la mise en œuvre des DSRP⁴.

En dépit de la relation claire et nette qui existe entre l'emploi et la pauvreté, nombreux sont les DSRP qui ne se concentrent pas directement sur l'emploi, traité comme un aspect dérivé des politiques macroéconomiques et sociales. Du coup, l'emploi des jeunes est également négligé. Si beaucoup de DSRP font référence aux problèmes et aux besoins des jeunes, rares sont ceux qui abordent les multiples aspects de l'emploi des jeunes⁵.

L'**Indonésie**, la **Mongolie** et le **Yémen** ont reconnu les besoins spécifiques des jeunes. En **Indonésie**, par exemple, dans sa contribution aux DSRP, le BIT insiste sur le lien entre l'âge et la pauvreté et propose, pour la réduire, la démarche du cycle de vie en ciblant les jeunes en transition vers la vie active, de même que les familles démunies dont ils sont issus. Dans un contexte de gouvernance et de protection sociale améliorées, l'action doit porter en priorité sur le travail des enfants, l'éducation de base, la formation professionnelle et la préparation des jeunes au marché du travail⁶. Le **Mali** et le **Népal** s'efforcent d'intégrer des politiques différentes en vue de promouvoir l'emploi. Dans le cas du **Mali**, le cadre national des politiques en faveur de l'emploi a été intégré dans le DSRP. L'accent est mis sur les activités à forte intensité d'emploi, axées notamment sur les jeunes.

L'**Arménie**, le **Bangladesh**, le **Ghana**, le **Honduras**, le **Népal**, le **Mozambique**, le **Nicaragua** et le **Yémen** ont traité des échecs du système éducatif et de la difficulté d'assurer la transition entre l'école et le travail. La **Bosnie-Herzégovine** s'est penchée plus particulièrement sur le chômage conduisant à des emplois de mauvaise qualité dans l'économie informelle et à l'émigration.

D'autres pays pilotent des approches intégrées préconisant la promotion des droits au travail et l'emploi productif et librement choisi, dans le cadre d'un *agenda national du travail décent* élargi. Cette approche, élaborée par le BIT et actuellement menée dans huit pays, vise à façonner et à mettre en œuvre des stratégies en faveur du travail décent s'inscrivant dans des cadres généraux de développement et de réduction de la pauvreté⁷. Ces stratégies sont issues des dialogues nationaux tripartites et de la coordination avec les acteurs nationaux et internationaux. Les pays déterminent l'élément central de leur programme pour le travail décent en fonction des priorités et des conditions nationales.

La place qu'ils octroient à l'emploi des jeunes peut varier. Le programme de **Bahreïn** vise trois grandes priorités, dont l'employabilité des jeunes et le développement (programme intégré à composantes multiples). Le plan d'action en faveur du travail décent des **Philippines** aborde les problèmes des jeunes à travers trois objectifs intégrés (cadre stratégique sur l'emploi et la compétitivité, réduction de la pauvreté grâce au développement économique et social local, programme d'action visant à augmenter la

⁴ BIT: *Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP): une évaluation de l'expérience de l'OIT*, document GB.285/ESP/2, Conseil d'administration, 285^e session (Genève, nov. 2002).

⁵ Pour plus d'informations sur les DSRP et les stratégies nationales, voir <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>.

⁶ BIT: *Working out of poverty: An ILO submission for the Indonesia PRSP* (Jakarta, 2004).

⁷ A ce jour, les huit pays pilotes sont les suivants: Bahreïn, Bangladesh, Danemark, Ghana, Kazakhstan, Maroc, Panama et Philippines.

productivité et les revenus dans le secteur urbain informel). Les programmes du **Ghana**, du **Kazakhstan**, du **Maroc** et du **Panama** mentionnent les jeunes dans le cadre de la formation professionnelle et du développement de l'esprit d'entreprise.

... privilégier les secteurs à potentiel d'emploi des jeunes ...

Le développement sectoriel offre un vaste potentiel d'emploi. Les politiques sectorielles fonctionnent en canalisant un ensemble concerté de mesures (incitations fiscales, développement d'infrastructures, réglementations adaptées, formation, etc.) et de ressources vers un ou plusieurs secteurs prioritaires. Le choix du ou des secteurs varie selon les pays. Beaucoup d'économies sont continuellement à la recherche du juste équilibre entre politiques de développement sectoriel et promotion de l'emploi, tâche difficile car en constante évolution. De fait, ces politiques peuvent générer une demande significative de main-d'œuvre dans le moyen à long terme lorsqu'elles ont un large impact direct ou indirect sur la création d'emplois (dans un secteur donné et par les liens avec d'autres secteurs), qu'elles prévoient des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre et qu'elles sont combinées avec des stratégies de mise en valeur des ressources humaines et de formation.

Certains secteurs sont particulièrement intéressants à cet égard. Ainsi, dans le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC), une grande proportion des travailleurs sont des jeunes, car ils ont les qualifications requises⁸. Parmi les autres secteurs pertinents, on peut citer le textile, le développement et l'entretien des infrastructures, le bâtiment et la construction, l'hôtellerie et le tourisme, la distribution de détail et de gros et d'autres services⁹.

Au **Maroc**, le programme pilote en faveur du travail décent se concentre sur la restructuration des secteurs du textile et de l'habillement, qui représentaient 39 pour cent de l'emploi industriel en 2001. Bien que le programme ne soit pas directement orienté vers les jeunes, le choix du secteur a été motivé par son potentiel pour la lutte contre le chômage, persistant chez les jeunes, et en particulier chez les femmes. Au **Burundi** et au **Panama**, le développement de l'infrastructure a été choisi en raison de son potentiel direct et indirect pour la création d'emplois¹⁰.

Le développement sectoriel devrait également prendre en compte les dimensions qualitatives de l'emploi. Ainsi, une politique sectorielle centrée sur la productivité et les conditions de travail dans l'agriculture pourrait faciliter l'entrée des jeunes travailleurs dans l'économie formelle dans les pays où l'agriculture relève en grande partie de l'économie informelle. Dans d'autres cas, les initiatives sectorielles devraient s'accompagner de mesures visant à améliorer les conditions de travail. Le secteur de

⁸ Les conditions et la qualité du travail dans le secteur des TIC sont ambiguës. Pour plus de détails, voir BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde, 2001. Vie au travail et économie de l'information* (Genève, 2001), pp. 157-179.

⁹ BIT: *Generating decent work for young people*, document de synthèse préparé pour le secrétaire général du Réseau pour l'emploi des jeunes: <http://www.ilo.org/yen/download/issuespaper.doc>.

¹⁰ BIT: *Promouvoir l'emploi: politiques, compétences, entreprises, op. cit.*, p. 31.

l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme, par exemple, est un important pourvoyeur d'emplois pour les jeunes, mais leurs conditions de travail sont souvent mauvaises ¹¹.

La création des zones franches d'exportation (ZFE) et d'autres types de zones industrielles est une stratégie de développement économique. Dans de nombreux pays en développement et en transition, les ZFE ont procuré des emplois à de larges segments de la main-d'œuvre, particulièrement aux jeunes femmes. En même temps, les ZFE entretiennent rarement des rapports avec l'économie nationale, ce qui limite l'impact qu'elles pourraient avoir sur l'emploi dans d'autres secteurs ¹². Dans certains cas, la nature routinière des travaux offerts par les ZFE ajoutée au faible investissement dans la formation de la main-d'œuvre peut limiter les perspectives d'emploi des jeunes. Pour contrer cela, certains pays, comme la **Malaisie**, offrent des mesures incitatives pour la formation des salariés. Par ailleurs, les dérogations aux lois nationales sur le travail accordées aux ZFE de certains pays suscitent des préoccupations grandissantes en rapport avec l'aspect qualitatif du travail (voir encadré 4).

Encadré 4

Les jeunes femmes dans l'industrie d'exportation du textile en Jordanie

En 2002, le BIT, par l'intermédiaire d'un groupe de travail national tripartite, a mené une étude visant à évaluer les possibilités d'emploi et les conditions de travail des femmes dans les ZFE récemment créées en Jordanie. Il en ressort qu'environ 70 pour cent des travailleuses avaient moins de 25 ans et 90 pour cent étaient célibataires. La plupart avaient au moins terminé leurs études secondaires et provenaient de familles traditionnelles et rurales. L'accès des femmes à l'éducation et à l'emploi est donc devenu une réalité en contraste frappant avec la situation de la génération précédente. En outre, ces femmes étaient souvent le principal soutien de famille (16 pour cent étaient les seules à gagner l'argent de la famille et 57 pour cent étaient l'un des deux soutiens de famille).

Ce travail de recherche a également mis en évidence les mauvaises conditions de travail (ventilation, conditions sanitaires, restauration, etc.). Les hommes étaient davantage représentés dans les emplois techniques, tandis que toutes les femmes étaient assignées à des travaux à la chaîne, ce qui montre une nette ségrégation professionnelle. En raison de leur âge et de leur sexe, les femmes étaient considérées comme de la main-d'œuvre meilleur marché, et bon nombre d'entre elles, recrutées comme stagiaires, ne percevaient que la moitié du salaire minimal durant les trois premiers mois de leur emploi. Les taux de rotation du personnel, élevés, sont imputés à l'absence de perspectives de carrière. Enfin, la plupart des travailleuses connaissaient peu leurs droits. Quatre-vingt-six pour cent des jeunes travailleurs n'appartenaient pas à un syndicat soit qu'ils ignoraient son existence, soit qu'ils jugeaient que cela ne changerait rien à leurs conditions de travail.

Source: BIT: *Women workers in the textiles and garments industry in Jordan: A research on the impact of globalization* (Beyrouth, 2002).

... et des politiques plus diversifiées en faveur des jeunes

Les politiques en faveur des jeunes comportent généralement diverses combinaisons d'objectifs sociaux, économiques, écologiques et sanitaires se rapportant aux femmes et aux hommes.

Dans certains pays, ces politiques mettent l'accent sur l'éducation et la formation (**Chili, Japon, Singapour**); d'autres pays favorisent les associations de jeunes (**Serbie-et-**

¹¹ BIT: *La mise en valeur des ressources humaines, l'emploi et la mondialisation dans le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme* (Genève, 2001); Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail: *EU hotel and restaurant sector, work and employment conditions* (Dublin, 2004).

¹² Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation: *Une mondialisation juste. Créer des opportunités pour tous* (Genève, BIT, 2004), paragr. 498-501.

Monténégro, Viet Nam), les sports et autres activités récréatives (**Malaisie, Nouvelle-Zélande, Pakistan**), l'héritage culturel (**Arménie, Botswana**), la prévention des abus de substances et la lutte contre le VIH/SIDA (**Kenya, Philippines**), le planning familial (**Kenya, Inde**). La diversité des approches se reflète dans celle des cadres institutionnels recouvrant plusieurs ministères: Education, Santé, Travail et Sports par exemple et, dans certains pays, ministère de la Jeunesse.

Certains gouvernements *intègrent l'emploi* dans l'action générale en faveur des jeunes. En **Jamaïque**, plusieurs aspects – de l'environnement à la santé, de la participation à l'autonomisation – sont prévus dans la politique nationale pour la jeunesse. L'emploi est un aspect fondamental de cette politique. Dans la perspective du cycle de vie, un certain nombre de questions apparentées (éducation, formation, esprit d'entreprise) sont abordées en vue de faciliter l'insertion des jeunes sur le marché du travail. La **Trinité-et-Tobago** vient d'adopter une politique visant à faciliter l'autonomisation des jeunes, en les aidant à faire des choix éclairés pour une vie productive qui contribue au développement national durable.

3.2. Politiques et programmes spécifiques pour l'emploi des jeunes

La présente section passe en revue un certain nombre de politiques et de programmes visant à accroître soit les possibilités d'emploi, soit l'employabilité des jeunes, ainsi que ceux répondant aux deux besoins à la fois. Certaines de ces initiatives s'inscrivent dans une perspective à long terme et portent sur différentes étapes du cycle de la vie (législation du travail, information sur le marché du travail, éducation et formation en vue de l'employabilité, orientation professionnelle, etc.). D'autres interventions, ciblées et à court terme – par exemple les politiques et programmes actifs du marché du travail –, visent plutôt à pallier les ratés du système éducatif et du marché du travail et portent sur une étape spécifique de la vie.

Pour être efficaces, les politiques et les programmes touchant à l'emploi des jeunes doivent être intégrés à la fois horizontalement et verticalement. D'une part, l'emploi et le chômage ne sont pas répartis également entre les jeunes, dont les besoins, l'expérience et les difficultés sont fonction de divers critères: âge, sexe, origine ethnique, classe sociale, niveau d'instruction, handicaps, statut (migrant, réfugié). Ces critères aident à élaborer des mesures ciblées sur les facteurs de vulnérabilité spécifiques aux jeunes et à prévenir leur marginalisation. D'autre part, les mesures ciblées comme les politiques et programmes actifs du marché du travail doivent s'inscrire dans des politiques de l'emploi et d'autres politiques économiques et sociales plus larges. Les deux ensembles de politiques ne s'excluent pas mutuellement; ils devraient se compléter.

Un certain nombre de pays traitent la question dans le cadre de plans nationaux d'action spécifiques promus sous l'égide du Réseau pour l'emploi des jeunes (YEN). Le réseau – un partenariat entre les Nations Unies, la Banque mondiale et l'OIT – soutient la participation d'organisations d'employeurs et de travailleurs et de la société civile, en particulier des groupes de jeunes, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et programmes gouvernementaux en faveur de l'emploi des jeunes. L'**Azerbaïdjan**, le **Brsil**, l'**Egypte**, l'**Indonésie**, la **République islamique d'Iran**, la **Namibie**, le **Rwanda**, le **Sénégal** et **Sri Lanka** font figure de chefs de file en matière de préparation de plans d'action nationaux sur l'emploi, l'employabilité, l'esprit d'entreprise et l'égalité des chances pour les jeunes. On trouvera une analyse plus détaillée des travaux du réseau YEN dans la section 4.3 du présent rapport.

3.2.1. Créer du travail décent pour les jeunes

Les politiques et les programmes gouvernementaux visant à accroître la demande de main-d'œuvre sont de deux types: premièrement, ceux qui s'efforcent d'améliorer les possibilités d'emploi des jeunes, par la réglementation du marché du travail sur le long terme (salaires, législation sur la protection de l'emploi, contrats à durée déterminée); deuxièmement, les mesures actives du marché du travail qui agissent sur la demande en prévoyant des interventions ciblées et à court terme (travaux publics et communautaires, subventions à l'emploi, création d'entreprises, emploi indépendant).

- a) Promouvoir l'efficacité et l'équité par la législation nationale ...

... suppose l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale ...

Les normes internationales du travail sur les salaires minima¹³ ne prévoient pas des taux différents sur la base de l'âge. Certains pays appliquent le même salaire minimum à tous les travailleurs, indépendamment de leur âge; d'autres différencient le salaire minimum selon l'âge, ou proposent un taux unique pour les jeunes; enfin, d'autres appliquent un taux spécifique aux jeunes pour certains secteurs. C'est ainsi que le **Chili**, les **Etats-Unis**, le **Paraguay**, le **Royaume-Uni** et le **Venezuela** ont adopté des taux de salaires minima spécifiques aux jeunes. En **Inde**, en **Malaisie**, à **Maurice**, au **Népal** et en **Tunisie**, des taux minorés pour les jeunes ont été fixés dans certains secteurs (agriculture, plantations de thé)¹⁴. L'argument avancé pour justifier l'application de taux spécifiques aux jeunes est que, compte tenu de leur faible productivité, ceux-ci seraient écartés du marché du travail s'ils bénéficiaient des taux statutaires. On considère que, si elle coûte moins cher, la main-d'œuvre jeune sera plus demandée, encore que cela ne soit pas vraiment prouvé, comme indiqué à la section 2.2.

Conformément au principe consacré par la Constitution de l'OIT dans son préambule et universellement reconnu de «l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale», c'est la valeur du travail accompli qui devrait être le critère principal, quel que soit l'âge du travailleur.

L'application de salaires inférieurs aux jeunes peut être justifiée pour des emplois qui nécessiteraient des compétences supérieures¹⁵. Dans ce cas, un salaire différencié aurait pour objectif spécifique d'encourager les entreprises à investir dans la formation et à partager les coûts avec les jeunes travailleurs. Exemple de cette situation, le programme d'apprentissage offert en **Allemagne**, en **Autriche**, au **Danemark**, au **Royaume-Uni** et en **Suisse**, où les salaires sont plus faibles au départ eu égard à la faible productivité attendue durant la période de formation, puis ajustés une fois le programme de formation terminé. Même dans ce cas, on pourrait arguer que la moindre productivité initiale sera compensée ultérieurement, à l'issue de la formation, et que le salaire minimum ne devrait pas être

¹³ Les principaux instruments de l'OIT sur les salaires minima sont la convention (n° 99) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), 1951, la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, et la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970.

¹⁴ Pour plus d'informations sur la législation pertinente dans les Etats Membres de l'OIT, voir <http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/ILOMinimumWages>.

¹⁵ Dans un système parfaitement concurrentiel, les salaires seraient fixés sur la base de la productivité et les entreprises emploieraient des travailleurs dont les salaires seraient égaux au produit marginal de la main-d'œuvre.

inférieur pour les jeunes. Si toutefois on le fixe à un taux inférieur, toute la question est de déterminer de combien il doit être inférieur pour compenser leur moindre productivité. Les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer pour assurer une rémunération convenable. En outre, il faudrait contrôler qu'une formation est effectivement dispensée et qu'elle est de qualité, et qu'il ne s'agit pas d'une manœuvre pour sous-payer la main-d'œuvre.

L'une des principales fonctions du salaire minimum consiste à protéger les salaires les plus bas sur l'échelle des rémunérations et, par la redistribution du revenu, à stimuler la demande globale par le biais de l'effet multiplicateur. Plus important encore, le salaire minimum prévient la discrimination sur le marché du travail, en particulier celle fondée sur l'âge, le sexe, l'origine ethnique ou le handicap¹⁶. Une politique salariale peut être considérée comme moins pertinente dans les pays en développement où la plupart des travailleurs opèrent dans l'économie informelle. Les données en provenance d'**Amérique latine** laissent néanmoins penser que les salaires minima peuvent affecter la détermination des salaires, et pas seulement dans l'économie formelle. A titre d'exemple, en **Argentine**, au **Brésil**, au **Mexique** et en **Uruguay**, on constate que dans l'économie formelle les salaires sont généralement supérieurs au salaire minimum, tandis que dans l'économie informelle ils sont souvent équivalents au salaire minimum et augmentent à chaque ajustement de celui-ci¹⁷.

... et un équilibre entre flexibilité et sécurité

L'impact de la législation de protection de l'emploi sur l'emploi des jeunes est un autre sujet controversé. D'une part, il est argué qu'une législation stricte accroît les coûts des licenciements et diminue la capacité d'adaptation des entreprises au cycle économique. Ceci aurait un impact négatif sur l'emploi et sur celui des jeunes en particulier, en favorisant les travailleurs déjà en place au détriment des autres. D'autre part, on reconnaît que la législation protectrice de l'emploi est facteur d'équité et de sécurité, qu'elle renforce la motivation des employeurs à investir dans le capital humain¹⁸ et favorise la coopération dans les relations professionnelles. Cela devrait se traduire par une amélioration de la productivité, de la compétitivité et de l'efficacité globale¹⁹.

Les évaluations réalisées principalement par les **pays de l'OCDE** ne fournissent pas d'indications claires sur les coûts et les avantages de la législation protectrice ni sur leur impact sur la situation des jeunes travailleurs. Les comparaisons internationales révèlent que le chômage des jeunes serait plutôt plus élevé dans les pays où la législation de l'emploi est plus stricte. Ce résultat est très faiblement confirmé par d'autres méthodes²⁰; il en est de même pour les **pays d'Europe centrale et orientale**²¹.

¹⁶ BIT: *L'heure de l'égalité au travail*, op. cit., p. 60.

¹⁷ A. Kolev et C. Saget (projet, 2003), op. cit.

¹⁸ De récentes études sur la participation aux systèmes de formation financés par les employeurs dans les pays de l'OCDE montrent que ceux-ci préfèrent investir dans la formation des travailleurs des classes d'âge de forte activité que dans celle des jeunes travailleurs. Voir *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2003*, op. cit.

¹⁹ BIT: *Improving prospects for young women and men in the world of work*, op. cit.

²⁰ Notamment par l'analyse de la régression multidimensionnelle. Voir N. Bowers, A. Sonnet et L. Bardone: *Giving young people a good start: The experience of OECD countries*. Transition from

L'utilisation plus souple des contrats à durée déterminée dans de nombreux **pays de l'OCDE** a multiplié les recrutements de jeunes travailleurs. Cette forme de contrat peut être une première étape vers un emploi stable ou un piège augmentant les risques de précarité tout au long d'une vie professionnelle alternant travail à court terme et périodes de chômage. Les évaluations offrent un tableau divergent et somme toute peu concluant de la situation ²². Une étude sur la réforme partielle de la protection de l'emploi par l'introduction de contrats de durée déterminée en **France** a montré que le taux de rotation des jeunes travailleurs a sensiblement augmenté alors que la durée du chômage n'a pas diminué de façon significative ²³.

La réforme du marché du travail menée au **Danemark** vise à trouver l'équilibre entre flexibilité de l'emploi et sécurité économique et sociale des travailleurs. Cette approche permet aux employeurs de réagir rapidement en cas d'évolution des marchés internationaux, en adaptant leurs effectifs. En même temps, elle permet d'accorder une indemnité de chômage aux jeunes travailleurs pendant une période de six mois suivie d'une période d'«activation» facilitant leur réinsertion par la participation à des programmes relatifs au marché du travail. Cette approche reste néanmoins difficilement praticable dans les pays à ressources limitées ²⁴.

Il ne faut pas perdre de vue que la majorité des jeunes travailleurs de l'économie informelle ne sont pas, ou quasiment pas, couverts par des dispositions formelles. La flexibilité du marché du travail n'est donc pas forcément un remède au chômage, puisqu'elle n'accroît pas la demande de main-d'œuvre. C'est ainsi que les mesures d'assouplissement introduites dans les années quatre-vingt-dix en **Argentine**, en **Colombie**, en **El Salvador** et au **Pérou** n'ont pas donné les résultats attendus en termes de création d'emplois; au contraire, elles ont accru le nombre de travailleurs employés sans contrat ou avec des contrats de durée déterminée ²⁵.

b) Augmenter la demande de jeunes travailleurs
par des politiques et des programmes ciblés ...

Au cours des vingt dernières années, on a eu de plus en plus recours aux politiques actives du marché du travail (PAMT) pour améliorer l'intégration des jeunes sur le marché du travail. Les PAMT ont pour fonction d'agir sur l'offre et la demande de travail, d'atténuer les conséquences des ratés du système éducatif et du marché du travail et de promouvoir l'efficacité, l'équité, la croissance et la justice sociale. Ces mesures complètent, plus qu'elles ne remplacent, les politiques macroéconomiques; elles peuvent, si elles sont bien conçues et appliquées, cibler les jeunes les plus défavorisés.

initial education to working life – OECD Ministries Conference on Youth Employment, 8-9 fév. 2000, Londres, Background report (Paris, OCDE, 2000), p. 35.

²¹ Ce résultat a été confirmé par l'analyse de la régression tant bidimensionnelle que multidimensionnelle. Voir S. Cazes et A. Nesporova: *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe* (Genève, BIT, 2003).

²² N. Bowers, A. Sonnet et L. Bardone (2000), *op. cit.*

²³ O. Blanchard et A. Landier: «The perverse effects of partial labour market reform: Fixed-term contracts in France», *The Economic Journal*, vol. 112 (juin 2002), pp. 214-244.

²⁴ C. Harasty (responsable de la publication): *Successful employment and labour market policies in Europe and Asia and the Pacific*, Employment Strategy Paper 2004/4 (Genève, BIT, 2004).

²⁵ R. Diez de Medina (2001), *op. cit.*, pp. 72-73.

Il n'existe pas un type unique de PAMT. Leur portée varie largement selon les pays et dans le temps, encore qu'elles combinent fréquemment diverses mesures visant à la fois l'offre et la demande de travail. Leur conception et leur mise en œuvre supposent de la cohérence et un séquençage des différents «outils». En moyenne, une proportion significative du budget des PAMT est dévolue aux programmes en faveur de l'emploi des jeunes, mais ce budget est inférieur à 1 pour cent du PIB²⁶.

Ces dernières années, plusieurs pays ont remplacé leurs politiques passives par des politiques actives du marché du travail, dans le cadre d'une démarche visant à accroître les possibilités d'emploi pour les chômeurs et les personnes sous-employées. Les *stratégies d'activation*, qui suscitent de plus en plus l'intérêt de la part des gouvernements, sont motivées par la volonté d'assurer une affectation plus productive des dépenses publiques²⁷.

Sur le plan de la *demande*, les PAMT visent à créer des possibilités d'emploi, notamment durant les périodes de récession, ou à faciliter l'accès au marché du travail des jeunes défavorisés. Travaux publics et communautaires, subventions ciblées à l'emploi, création d'entreprises et emploi indépendant sont les types les plus courants de programmes de création d'emplois. L'encadré 5 expose les enseignements tirés de l'évaluation de ces programmes.

Encadré 5		
Politiques actives du marché du travail (PAMT) axées sur la demande de main-d'œuvre		
Enseignements tirés de l'évaluation		
<p>Plusieurs évaluations montrent que les PAMT n'augmentent pas dans tous les cas les possibilités d'insertion sur le marché du travail. On en retiendra que les programmes doivent éviter les <i>pertes d'efficacité</i> (le même résultat aurait été obtenu sans le programme), les <i>effets de substitution</i> (les participants subventionnés évincent des travailleurs non participants), les <i>déplacements</i> (le produit des activités subventionnées se substitue à celui d'activités non subventionnées) et l'<i>écrémage</i> (l'aide va à ceux qui s'en sortent déjà bien). Certaines caractéristiques de ces programmes sont résumées ci-après.</p>		
Type de PAMT	Avantages	Inconvénients
Travaux publics et communautaires temporaires	<ul style="list-style-type: none"> – Favorisent l'insertion des jeunes sur le marché du travail – Améliorent l'infrastructure physique et sociale, notamment en combinaison avec les stratégies de développement (locales) et les politiques sectorielles – Accroissent l'employabilité, en combinaison avec une formation 	<ul style="list-style-type: none"> – Faible capacité d'insertion sur le marché du travail – Risque que les jeunes travailleurs se retrouvent confinés dans ce type de programmes temporaires – Sexisme souvent constaté – Déplacements d'entreprises du secteur privé

²⁶ P. Auer, U. Efedioglu et J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Genève, BIT, 2004).

²⁷ L'objectif des politiques actives est de promouvoir l'intégration dans le marché du travail des demandeurs d'emploi et des personnes sous-employées. Elles diffèrent des politiques passives, qui visent à garantir un revenu de substitution durant les périodes de chômage ou de recherche d'emploi. Pour plus de détails, voir BIT: *Politiques actives du marché du travail*, document GB.288/ESP/2, Conseil d'administration, 288^e session (Genève, nov. 2003).

Type de PAMT	Avantages	Inconvénients
Subventions à l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> - Peuvent créer des emplois si elles sont ciblées sur des besoins spécifiques (compenser une faible productivité initiale, formation) et les groupes de jeunes défavorisés (personnes sans qualification, handicapés) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pertes d'efficacité et effets de substitution marqués (si les subventions ne sont pas ciblées) - L'emploi risque de ne pas durer au-delà de la subvention
Promotion de l'esprit d'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> - Potentiel d'emploi élevé - Adéquation aux aspirations des jeunes (flexibilité, indépendance) - Efficacité accrue si associée à d'autres services, notamment financiers, en particulier au tutorat 	<ul style="list-style-type: none"> - Risque d'effets de déplacement - Risque de faillite élevé, d'où moindre capacité de création d'emplois durables - Tâche ardue vu le manque de réseaux, d'expérience, de savoir-faire et de garanties des jeunes

Sources: P. Auer, U. Efedioğlu et J. Leschke: *op. cit.*; N. Bowers, A. Sonnet et L. Bardone, *op. cit.*

... contributions au développement des infrastructures physiques et sociales ...

Les travaux publics et les services communautaires (amélioration des infrastructures publiques, travaux temporaires dans les services publics, etc.) sont des mesures de création d'emplois qui peuvent être aisément ciblées sur des groupes de jeunes, des secteurs prioritaires ou des zones géographiques. Ces programmes procurent un emploi et un revenu aux participants tout en contribuant au développement des infrastructures physiques et sociales, avec des avantages pour l'économie et les entreprises locales. Bien qu'ils n'offrent pas de solution à long terme, ils peuvent, lorsqu'ils sont associés à d'autres interventions et services d'appui (formation, recherche d'emploi, conseils), accroître la productivité des travailleurs faiblement qualifiés et, par ailleurs, favoriser l'insertion des jeunes participants sur le marché du travail. Ils peuvent faire partie de programmes de développement sectoriel plus larges, par exemple l'amélioration de l'infrastructure physique dans les zones rurales ou industrielles.

Nombreux sont les pays à appliquer de tels programmes, notamment en période de récession économique et à la suite de catastrophes naturelles ou de conflits armés. Les approches à forte intensité d'emploi deviennent de plus en plus courantes dans les programmes d'investissement dans les infrastructures²⁸. Plusieurs programmes de travaux publics visant les jeunes dans les zones rurales ont été mis en œuvre en **Chine**. Ils intègrent d'autres composantes, telles qu'une formation flexible, le travail dans les services communautaires et les travaux communaux. Le programme «premier emploi» lancé en **Pologne** vise les jeunes qui ont abandonné l'école; il prévoit des travaux publics et des prêts en vue de la création d'emplois. Le **Royaume-Uni** a exécuté plusieurs programmes visant les jeunes dans le programme «The Connexions Service» qui combine formation et qualification, tutorat et services communautaires.

Comme il ressort de l'évaluation, les grands programmes de travaux publics et de services communautaires centrés sur les jeunes aux **Etats-Unis** ont eu des effets positifs

²⁸ Pour des informations détaillées, voir BIT: *Créer de l'emploi pour réduire la pauvreté: le rôle des approches à haute intensité d'emploi dans les programmes d'investissement dans les infrastructures*, document GB.273/ESP/4/1, Conseil d'administration, 273^e session (Genève, nov. 1998).

sur l'emploi et les revenus des jeunes défavorisés, ce qui dément la réputation qui est la leur de «coûter cher à l'Etat pour de maigres résultats». Les bons résultats du programme des «Youth Corps» (encadré 6) sont attribués à la combinaison de plusieurs éléments: travail en équipe, identification positive à des modèles, accès aux réseaux d'emplois du secteur informel, éducation et formation.

Encadré 6

Le programme des Youth Corps aux Etats-Unis

Les «Youth Corps» sont des programmes intégrés de services communautaires associant travail rémunéré dans toute une série de services communautaires (par exemple, projets environnementaux) et programmes divers: éducation et formation, préparation à l'emploi, exercice de responsabilités et qualifications pour la vie quotidienne visant les jeunes en difficulté (abandon scolaire, chômage de longue durée). Les jeunes sont organisés en équipes de travail pour favoriser le soutien du groupe et l'identification fructueuse à des adultes, servant de modèles.

Ces programmes sont gérés au niveau local et financés par diverses sources – subventions fédérales et des Etats, revenus générés par les programmes. En 1997, 120 programmes environ ont été exécutés dans 37 Etats pour quelque 30 000 bénéficiaires.

Une évaluation de ces programmes a montré qu'ils améliorent réellement les possibilités d'emploi à long terme des jeunes à risques. A titre d'exemple, les jeunes participants afro-américains avaient un taux d'emploi supérieur à celui du groupe témoin (91 contre 61 pour cent), des revenus supérieurs (50 pour cent) et avaient poussé plus loin leurs études. En outre, la somme des gains (valeur des travaux accomplis, gains en matière d'éducation et d'emploi) a été supérieure d'environ 600 dollars au coût de prise en charge de chaque participant.

Source: C.M. Johnson et A. Carricchi Lopez: *Shattering the myth of failure: Promising findings from ten public job creation initiatives*, Center on Budget and Policy Priorities (Washington, DC, 1997).

... aide à l'insertion sur le marché du travail des jeunes vulnérables ...

Les pouvoirs publics peuvent faciliter la transition de l'école à la vie professionnelle en instituant des subventions salariales ou des incitations (par exemple, exonérations fiscales ou de charges de sécurité sociale pendant une certaine durée) pour les employeurs qui emploient des jeunes, de manière à compenser le coût de leur formation initiale. Ces subventions permettent de cibler les jeunes particulièrement désavantagés, en particulier les handicapés ou ceux qui ont abandonné l'école.

Les modalités de répartition des frais liés à l'embauche entre les employeurs et les pouvoirs publics varient en fonction de la durée et du montant des subventions ou de la compensation octroyées à l'employeur et du type d'arrangement contractuel. Dans certains pays en transition, les employeurs reçoivent l'équivalent du salaire minimum national par personne employée ou prise en apprentissage. La **Lituanie** combine emploi subventionné et contrats d'emploi à durée limitée pour les jeunes. En **Autriche**, la prime annuelle de formation liée aux contrats d'apprentissage est directement versée à l'employeur. Aux **Philippines**, un programme spécial vise à prévenir les abandons scolaires en subventionnant le recrutement des jeunes défavorisés durant les congés scolaires²⁹.

Les contrats emploi-formation sont utilisés par de nombreux pays pour faciliter la transition de l'école à la vie active. En **République tchèque**, une prime équivalant à un an de salaire est versée aux employeurs qui assurent la formation sur le tas³⁰ de jeunes à la

²⁹ BIT: *Promouvoir l'emploi: politiques, compétences, entreprises, op. cit.*

³⁰ C. O'Leary, A. Nesporova et A. Samorodov: *Manual on evaluation of labour market policies in transition economies* (Genève, BIT, 2001).

recherche d'un emploi. En **Belgique**, en **France** et en **Italie**, l'Etat accorde également des incitations aux employeurs qui recrutent des jeunes demandeurs d'emploi et leur offrent une formation sur le tas ³¹.

Il faut un système de contrôle efficace pour éviter les abus et empêcher l'exploitation des jeunes travailleurs. Les incitations à la formation sont conçues pour améliorer leur employabilité future, et non pas pour en faire une main-d'œuvre bon marché.

... la création d'entreprises, source d'opportunités

La création d'entreprises ou d'activités génératrices de revenus est de plus en plus considérée comme partie intégrante des stratégies d'emploi des jeunes. Trois éléments doivent intervenir dans ces stratégies: i) cultiver l'esprit d'entreprise; ii) promouvoir des politiques et des réglementations propices; iii) renforcer les capacités de fourniture de services d'appui ³². C'est dès l'école et lorsque les jeunes sont encore en formation qu'il faut promouvoir une culture de l'esprit d'entreprise. Un environnement favorable et des services d'appui sont essentiels pour aider les jeunes qui créent leur propre entreprise.

L'esprit d'entreprise multiplie les perspectives de carrière en «encourageant les jeunes à trouver des solutions, idées et façons nouvelles de faire les choses» ³³. Dans certains pays, cependant, cela n'est pas bien vu. A **Sri Lanka**, le métier d'entrepreneur est considéré comme un dernier choix. Si les jeunes n'envisagent jamais cette option, les pays risquent de perdre leur potentiel de nouveaux employeurs et de ne pas pouvoir répondre à la demande du marché du travail. Le manque à gagner est double car les jeunes chez qui on développe l'esprit d'initiative savent mieux faire face aux grands défis de la vie.

Pour veiller à la qualité, la culture d'entreprise doit mettre l'accent sur la productivité et la compétitivité, ainsi que sur les droits au travail. D'une manière générale, les campagnes de promotion de l'esprit d'entreprise et de sensibilisation se préoccupent peu des questions sociales. Des initiatives visant à développer l'esprit d'entreprise sont organisées partout dans le monde dans les écoles secondaires, techniques et professionnelles et dans les universités. Toutes encouragent les étudiants à développer leurs propres idées, pour qu'ils parviennent à saisir par eux-mêmes les principaux aspects liés à la création d'entreprises ³⁴.

Les programmes spécifiques ont plus de chances de réussir lorsqu'ils s'inscrivent dans un cadre réglementaire propice au développement de l'esprit d'entreprise chez les jeunes. Des règles d'enregistrement efficaces et justes font beaucoup pour inciter les jeunes à créer leur entreprise dans l'économie formelle. Comme cela est noté à la section 3.1, les politiques de développement sectorielles peuvent être particulièrement prometteuses pour les jeunes entrepreneurs, sous réserve qu'elles tiennent compte de leurs besoins, y compris ceux liés à l'accès au marché.

³¹ N. Bowers, A. Sonnet et L. Bardone (2000), *op. cit.*, annexe; N. O'Higgins (2001), *op. cit.*

³² BIT: *Promouvoir un travail décent en favorisant l'esprit d'entreprise*, document GB.289/ESP/1, Conseil d'administration, 289^e session (Genève, mars 2004).

³³ S. White et P. Kenyon: *Enterprise-based youth employment policies, strategies and programmes* (Genève, BIT, 2001), p. 5.

³⁴ Voir K. Haftendorn et C. Salzano: *Facilitating youth entrepreneurship*, document de travail IFP/SEED n° 59 (Genève, BIT, 2003).

Pour compenser le manque d'expérience et de relations, le soutien d'un tuteur s'avère particulièrement utile durant les premières années d'activité de l'entreprise, car c'est à ce moment-là que les taux d'échec sont les plus élevés. Les organisations d'employeurs peuvent jouer un rôle important en assurant un tutorat individualisé au profit de jeunes entrepreneurs ³⁵.

Les programmes de microfinance ne peuvent pas efficacement cibler les jeunes s'ils ne sont pas accompagnés de services d'appui. Au **Sénégal**, le Fonds national de promotion de la jeunesse combine services financiers et formation commerciale. En **Afrique du Sud**, un fonds pour la jeunesse vient en aide aux entrepreneurs pour toute une série de services financiers ou non financiers, par exemple le développement de l'entreprise, information et conseils, développement des compétences ³⁶. De la même façon, le Commonwealth Youth Programme (CYP) combine crédit, formation et organisation de réseaux au **Guyana** et en **Zambie**. Youth Business International (YBI) offre tutorat et soutien financier à des jeunes défavorisés.

Les programmes fondés sur le groupe permettent de réunir des compétences et des expériences complémentaires utiles aux jeunes désireux de créer une entreprise. Les coopératives, qui combinent souvent objectifs sociaux et objectifs économiques, sont un autre moyen de promouvoir l'emploi décent chez les jeunes. L'Alliance coopérative internationale (ACI) reconnaît l'importance des jeunes pour le mouvement coopératif et compte parmi ses membres un certain nombre d'associations nationales de coopératives de jeunes (notamment, en **Argentine**, au **Canada**, au **Chili**, aux **Etats-Unis** et au **Royaume-Uni**) ³⁷.

En agissant collectivement, les jeunes chefs d'entreprise peuvent surmonter bon nombre des obstacles auxquels ils sont confrontés. Les organisations d'employeurs leur permettent d'exprimer leurs préoccupations, de participer au processus de décision et de mettre leurs ressources en commun. Aux **Philippines**, la Confédération des employeurs des Philippines (ECOP) a soutenu la création de la Philippines Youth Business Foundation (PYBF). Des chambres de commerce de jeunes et des associations de jeunes entrepreneurs existent dans plus de 100 pays.

3.2.2. L'éducation et la formation en vue du travail décent

L'éducation et la formation contribuent à l'épanouissement personnel et facilitent l'accès à la culture et à une citoyenneté active. Elles permettent d'acquérir des compétences transférables qui renforcent la capacité de l'individu à trouver un travail décent et à le garder, à changer d'emploi et à s'adapter aux évolutions de la technologie et

³⁵ On trouvera plusieurs exemples sur la manière de promouvoir des entreprises gérées par des jeunes entrepreneurs dans l'ouvrage suivant du BIT: *Meeting the youth employment challenge: A guide for employers, op. cit.*

³⁶ Pour plus de détails, voir www.uyf.org.za.

³⁷ Le conseil d'administration de l'ACI a reconnu l'importance des jeunes dans le mouvement coopératif à l'occasion de son assemblée générale en 2003 et a décidé d'inviter un représentant des associations de coopératives de jeunes aux futures réunions du conseil. Source: <http://www.ica.coop/ica/info/youth.html>.

des conditions du marché du travail³⁸. Ces compétences s'acquièrent d'abord à l'école puis par la formation initiale et l'expérience professionnelle et se développent par la formation continue tout au long de la vie active³⁹.

a) Jeter les bases de l'employabilité par l'éducation de base

Le degré d'instruction est un facteur déterminant pour l'accès au monde du travail, et la discrimination dans l'éducation et la formation est la première étape de la discrimination dans l'emploi. La figure 2 du présent rapport illustre la corrélation entre le taux d'alphabétisation et le taux de chômage des jeunes. En général, le chômage pèse davantage sur les personnes les moins instruites et les moins qualifiées, encore que le problème des chômeurs diplômés se pose dans certains pays.

L'exclusion de l'éducation et de la formation, souvent systémique, est aussi à l'origine du travail des enfants, des emplois médiocres et mal rémunérés, de la segmentation du marché du travail ainsi que du cercle vicieux de la pauvreté intergénérationnelle et de l'exclusion sociale. Une proportion anormalement importante des jeunes ayant quitté prématurément l'école et des jeunes à risque provient de groupes ethniques, sociaux et régionaux particuliers.

La Déclaration du Millénaire et l'initiative de l'UNESCO en faveur de l'éducation pour tous s'engagent à mettre en œuvre d'ici 2015 le droit universel à l'éducation dans tous les pays du monde. La Déclaration fait ressortir que l'éducation de base est primordiale pour réaliser les autres Objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) et pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces objectifs comportent notamment des cibles visant à corriger les inégalités actuelles entre les pays et dans chacun d'entre eux ainsi qu'entre garçons et filles, en matière d'éducation.

Le niveau d'instruction a augmenté dans toutes les régions au cours des dix dernières années. Les jeunes travailleurs d'aujourd'hui sont la génération la plus instruite qu'a connue l'histoire⁴⁰. Cependant, la plupart des pays en développement, et en particulier ceux d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud, doivent relever l'énorme défi qui consiste à fournir une éducation de base à tous les enfants d'âge scolaire. De nombreux pays doivent modifier leurs priorités d'investissement pour favoriser l'éducation de base. Des initiatives destinées à dynamiser l'alphabétisation et l'éducation de base des jeunes (acquisition non formelle et informelle du savoir, enseignement à distance, programmes d'alphabétisation des adultes) peuvent compléter l'action entreprise au niveau national pour atteindre les cibles fixées par les ODM⁴¹. Ces initiatives supposent une augmentation importante des dépenses d'éducation, particulièrement dans les pays les moins avancés, qui devraient quadrupler leurs dépenses annuelles et l'aide publique au développement

³⁸ BIT: *Recommandation concernant la mise en valeur des ressources humaines: éducation et formation tout au long de la vie*, Compte rendu provisoire n° 20, Conférence internationale du Travail, 92^e session, Genève, 2004, pp. 100-109.

³⁹ BIT: *Formation pour l'emploi: inclusion sociale, productivité et emploi des jeunes*, *op. cit.*

⁴⁰ BIT: *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, *op. cit.*

⁴¹ Par exemple, les programmes de radio et de télévision dans certains pays d'Amérique latine et l'école secondaire ouverte d'Indonésie pour les zones rurales (STLP Terbuka) pourraient être étendus à d'autres pays et d'autres régions. Voir Nations Unies: *World Youth Report 2003*, *op. cit.*

consacrée à l'éducation pour atteindre l'objectif d'une éducation primaire pour tous d'ici 2015⁴².

b) Favoriser l'employabilité des jeunes et faciliter la transition vers un travail décent

... suppose un apprentissage et une formation en vue d'une bonne insertion économique et sociale ...

L'éducation et la formation professionnelles ont pour objectif de préparer les jeunes à participer de manière effective au marché du travail et à s'intégrer pleinement dans la vie économique et sociale. Dans plusieurs pays, les systèmes de formation, fortement axés sur le système scolaire, fournissent souvent une éducation et une formation qui ne répondent pas toujours aux exigences d'un marché du travail en mutation rapide. Nombre de pays ont entamé des réformes pour combler l'écart entre l'éducation et la formation et le monde du travail.

Ces réformes ont souvent été centrées sur l'intégration de l'éducation professionnelle et générale par le regroupement de divers types d'établissements d'enseignement, l'augmentation du contenu général dans les cycles de formation professionnelle ou l'insertion de disciplines professionnelles dans l'enseignement secondaire. La durée de l'instruction obligatoire a été prolongée dans de nombreux pays. Ecoles et institutions spécialisées dispensent une formation initiale de plus en plus associée à un apprentissage sur le lieu de travail. Le développement des compétences clés pour le travail occupe une place importante dans ces réformes. Ces compétences, souvent dénommées «compétences supérieures et diverses» (communication et relations interpersonnelles, capacité d'apprendre à apprendre, solution des problèmes, technologies de l'information et de la communication), sont transférables d'un métier, d'une entreprise et d'un secteur à un autre. Elles s'appuient sur les compétences acquises dans le cadre de l'éducation de base et sont essentielles pour l'employabilité et la formation tout au long de la vie.

De nombreux pays mettent également en route de vastes programmes de formation basés sur les compétences qui répondent aux exigences d'adaptabilité et de flexibilité de marchés du travail en rapide évolution. L'encadré 7 décrit des réformes récemment introduites au **Brésil**, l'**Afrique du Sud**, l'**Australie**, la **Nouvelle-Zélande**, le **Royaume-Uni** (Angleterre et Ecosse) ont mis au point des cadres offrant des qualifications fondées sur des normes de compétence arrêtées au niveau national. Des systèmes de reconnaissance des acquis – formel, non formel ou informel – ont été introduits dans plusieurs pays⁴³. La reconnaissance des acquis améliore l'employabilité et facilite l'accès et le retour à l'éducation, à la formation et à l'emploi. Des cadres de qualification permettent à des individus d'acquérir, à leur propre rythme, des compétences qui leur apporteront à terme une qualification complète. Ces cadres constituent une référence très claire pour les jeunes eu égard à leur formation et à leur future carrière, facilitant ainsi leur mobilité sur le marché du travail.

Les réformes engagées récemment en matière d'éducation et de formation professionnelles se caractérisent par deux éléments nouveaux: la participation croissante

⁴² PNUD: *Rapport mondial sur le développement humain 2003* (New York, Oxford University Press, 2003).

⁴³ Ces systèmes peuvent servir à promouvoir la mobilité des jeunes travailleurs dans des zones régionales intégrées, en les aidant à passer de l'économie informelle à l'économie formelle, ainsi qu'en améliorant les perspectives et la qualité d'emploi des travailleurs migrants. Voir BIT: *Lifelong learning in Asia and the Pacific* (Genève, 2003).

des partenaires sociaux à la planification, au suivi et à l'évaluation de l'éducation et de la formation et/ou le transfert de ces tâches aux niveaux régional et local. Ces éléments, qui marquent de plus en plus les réformes entreprises dans de nombreux **pays de l'OCDE**, ainsi qu'en **Amérique latine** et en **Afrique du Sud**, visent à mieux adapter l'éducation et la formation aux exigences nationales et locales du marché du travail et à l'évolution des besoins socio-économiques ⁴⁴.

Encadré 7

Réforme de l'éducation et de la formation au Brésil

Le ministère de l'Éducation du Brésil a introduit une approche axée sur les compétences et un système de validation afin de moderniser l'éducation et la formation professionnelles et faciliter la formation tout au long de la vie et l'insertion sur le marché du travail. L'un des piliers de la réforme a été l'adoption en 1996 de directives fondamentales pour l'éducation, qui ont été suivies en 1997 de directives pour les programmes nationaux d'enseignement professionnel. L'enseignement professionnel complète l'éducation de base et peut être dispensé dans des écoles, des institutions de formation ou sur le lieu du travail. La reconnaissance et la validation des acquis de l'expérience permettent de multiplier les possibilités d'éducation et de formation. L'enseignement professionnel est relié à de grands domaines professionnels. En se fondant sur les directives nationales et dans le cadre des domaines professionnels déterminés, les autorités responsables de l'éducation au niveau local peuvent adapter les programmes aux besoins locaux.

Source: BIT: *Apprendre et se former pour travailler dans la société du savoir*, rapport IV(1), Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2003, p. 40.

... le renforcement des liens entre l'école et la vie active ...

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** ⁴⁵. 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 d'apprentissage, ceux-ci répondent aux besoins du marché du travail ⁴⁶. 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 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, l'**Afrique du Sud** a adopté de nouveaux programmes d'apprentissage qui sont plus flexibles. Ces programmes couvrent un large éventail de qualifications et prévoient des partenariats avec plusieurs institutions (secteur public, entreprises, universités) ⁴⁷.

⁴⁴ N. Bowers, A. Sonnet et L. Bardone (2000), *op. cit.*; A.G. Mitchell: *Strategic training partnerships between the State and enterprises*, Cahiers de l'emploi et de la formation n° 19 (Genève, BIT, 1998).

⁴⁵ Pour une étude approfondie des systèmes d'apprentissage, voir P. Ryan: «Is apprenticeship better? A review of the economic evidence», *Journal of Vocational Education and Training*, vol. 50, n° 2, 1998.

⁴⁶ N. O'Higgins (2001), *op. cit.*, p. 103.

⁴⁷ BIT: *Apprendre et se former pour travailler dans la société du savoir*, *op. cit.*, p. 41.

Dans nombre de pays en développement, l'apprentissage traditionnel est le premier fournisseur de compétences pour le marché du travail, surtout informel, dépassant de loin la contribution des établissements d'éducation et de formation. Sa conception et son organisation varient d'une société à l'autre. Dans la plupart des cas, les compétences sont transférées par l'observation et la reproduction de tâches exécutées par un travailleur expérimenté. La formation se limite le plus souvent à des compétences opérationnelles. En l'absence de contrôle, ce type d'apprentissage risque de dégénérer en exploitation, y compris du travail des enfants. Des efforts sont déployés pour moderniser le système. Par exemple, le **Maroc** est en train de transformer le type traditionnel et informel d'apprentissage basé sur un contrat verbal en système structuré et formel, dans le cadre de la loi adoptée. L'apprenti signe un contrat de formation avec un établissement ou une entreprise. Cette formation se combine avec une formation générale et technologique dans un établissement d'enseignement et de formation agréé, un établissement de service public ou une autre entreprise. L'apprenti peut aussi préparer un examen pour l'obtention d'un diplôme ou autre qualification. Les entreprises bénéficient de mesures les incitant à accueillir des apprentis, et l'Etat prend à sa charge les frais de formation des maîtres d'apprentissage⁴⁸.

Le modèle de formation en entreprise du **Japon** constitue un autre moyen de relier l'école à la vie active. Ce système repose sur des contacts directs de recrutement entre écoles et employeurs. Les écoles enseignent des connaissances et des compétences générales, et les employeurs fournissent aux jeunes travailleurs des compétences spécialisées et techniques dans le cadre du développement de leur carrière tout au long de la vie. Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, ce système a permis de maintenir des taux élevés d'instruction et des taux très faibles de chômage des jeunes. Toutefois, son efficacité a été remise en cause par une décennie de ralentissement économique qui a été marquée par une diminution drastique du recrutement des jeunes travailleurs et par un recul du système de l'emploi à vie.

... l'inclusion sociale par une formation ciblée pour le marché du travail ...

Les programmes actifs de formation pour l'insertion sur le marché du travail visent à accroître l'employabilité des jeunes en développant leurs qualifications. De plus en plus axés sur les jeunes défavorisés, ces programmes offrent une série de services parmi lesquels: alphabétisation et enseignement de rattrapage, formation professionnelle et de préparation à l'emploi, aide à la recherche d'un emploi, orientation professionnelle et autres services d'appui. La mise en œuvre de ces programmes est assurée par les services publics de l'emploi, les autorités locales et autres partenaires, y compris des agences d'emploi privées et des prestataires de formation travaillant souvent sous contrat pour le secteur public.

La conception et l'exécution de ces programmes varient selon les pays et selon le contexte local, et beaucoup associent la formation à l'expérience professionnelle. Certains intègrent l'apprentissage traditionnel, comme le système de chèques-formation au **Kenya**. Le programme d'aide à l'embauche en **Côte d'Ivoire** allie la formation pour l'emploi à une expérience pratique en cours d'emploi. Des programmes similaires ont été appliqués dans les pays suivants: **Bahreïn, Chypre, El Salvador, Espagne, Ethiopie, Italie, Maroc** et **Nicaragua**⁴⁹.

⁴⁸ *Ibid*, p. 73.

⁴⁹ BIT: *Promouvoir l'emploi: politiques, compétences, entreprises*, op. cit.

Il ressort de certaines évaluations que ces programmes sont plus efficaces s'ils sont bien ciblés et qu'ils combinent formation et autres services d'appui. Par exemple, aux **Etats-Unis**, le programme «Job Corps» a sensiblement amélioré les possibilités d'emploi et de revenu des participants, et le bénéfice net pour la société a été bien supérieur au coût. Le programme visait les jeunes défavorisés (ayant abandonné l'école), d'où une forte composante rattrapage et formation professionnelle⁵⁰. En **Amérique latine**, les programmes «Jóvenes» (voir encadré 8) semblent avoir obtenu des résultats similaires, attribués en particulier à la formation ciblée et à la conception d'un dispositif très complet de services.

Encadré 8

Les programmes «Jóvenes» en Amérique latine: Enseignements tirés

Les programmes *Joven* et *ProJoven* sont des exemples réussis de formation des jeunes pour le marché du travail en **Amérique latine**. Le premier programme a été lancé en 1990 au **Chili**, puis d'autres, légèrement adaptés, ont suivi en **Argentine**, en **Colombie**, au **Paraguay**, au **Pérou** et en **Uruguay**. Les programmes visent les jeunes défavorisés qui entrent sur le marché du travail (issus de ménages à bas revenu ayant un faible niveau d'éducation). Ils alternent formation en institution et formation en cours d'emploi. Les établissements de formation offrent les compétences clés (communications, relations interpersonnelles, etc.), y compris des cours d'alphabétisation. La formation dans l'entreprise est confiée à des établissements privés travaillant sous le contrôle et la coordination du service public. L'aide à la recherche d'un emploi et la formation à l'emploi indépendant peuvent compléter ces programmes, de même que, le cas échéant, une formation de suivi après le recrutement. Le Fonds de formation professionnelle qui soutient *ProJoven* en **Uruguay** est cofinancé par l'Etat, les employeurs et les travailleurs. Grâce à cette participation tripartite, la formation est conforme aux besoins du marché du travail. Le programme vise à rompre le cycle intergénérationnel de la vulnérabilité en ciblant ceux qui sont vulnérables et ont tendance à reproduire cette vulnérabilité. L'évaluation de ces programmes a mis en évidence une augmentation pour les participants des possibilités d'emploi et des revenus. Les caractéristiques communes qui semblent contribuer au succès des mêmes programmes dans les six pays sont les suivantes: i) coordination efficace entre l'Etat, les partenaires sociaux, les entreprises privées et la société civile; ii) mécanismes qui atteignent la population cible; iii) mise en œuvre décentralisée grâce à des appels d'offre; iv) ensemble intégré de services de formation.

Sources: E. Abdala: *Experiences of work training for young people in Latin America* (Montevideo, BIT-CINTERFOR, 2000); M. Godfrey: *Youth employment policy in developing and transition countries: Prevention as well as cure*, op. cit.

D'après de nombreuses évaluations menées dans des pays industrialisés, les programmes de formation destinés à préparer les jeunes à la vie active produisent souvent des solutions temporaires que des solutions durables. L'encadré 9 résume les enseignements tirés de ces programmes.

Bien que le débat sur les politiques actives du marché du travail et sur les programmes mis en œuvre dans ce cadre porte aussi bien sur les objectifs économiques que sur les objectifs sociaux, la plupart des évaluations mettent l'accent sur l'insertion dans la vie active et sur les revenus, en négligeant les facteurs sociaux. Très peu de choses sont connues sur le rapport coût/bénéfice social de ces programmes, et en particulier des avantages tels que la diminution des comportements à risque, de la violence et de la criminalité⁵¹.

⁵⁰ J. Smith: «Can public job training reduce youth unemployment?», *Options politiques*, numéro sur le chômage des jeunes, avril 1998, Institut de recherche en politiques publiques (Montréal, Québec, Canada).

⁵¹ Par exemple, le coût d'un criminel récidiviste aux Etats-Unis a été estimé à près d'un million de dollars, tandis qu'une dépendance à une substance coûterait entre 300 000 et 800 000 dollars. Voir M.R. Burt: *Why should we invest in adolescents* (Washington, DC, Organisation panaméricaine de la santé, 1998).

Encadré 9

Quels sont les types de formation les plus efficaces pour préparer les jeunes à la vie active?

Enseignements tirés de l'expérience des pays de l'OCDE

Les programmes de formation destinés à préparer les jeunes à la vie active ont d'autant plus de chances de donner de bons résultats qu'ils sont:

- *bien ciblés et adaptés aux besoins individuels.* Les programmes qui identifient et visent aussi bien les caractéristiques individuelles (âge, sexe, niveau d'instruction, contexte socioculturel) que les handicaps des jeunes sur le marché de l'emploi donnent de meilleurs résultats que les autres. Les passerelles qui ont pour but de permettre aux jeunes de retourner à l'école et/ou de faire des études plus poussées sont souvent un facteur de réussite supplémentaire. Au contraire, les programmes qui n'identifient les individus que par leur âge risquent d'avoir des effets d'*écrémage* ou de *pertes d'efficacité*;
- *conçus en fonction des exigences du marché du travail.* Une bonne conception axée sur les besoins du marché du travail (sur les nouvelles qualifications demandées, par exemple) facilite la transition vers la vie active dans les secteurs et les professions qui sont en expansion. Les programmes qui se fondent sur les compétences et qui associent compétences techniques et compétences clés améliorent les possibilités d'emploi des participants. Pour concevoir un programme et suivre sa réalisation, il est indispensable d'avoir des informations sur le marché du travail. L'évaluation des programmes a aussi son importance. Il faut évaluer la rentabilité, la pertinence et l'impact des interventions et en tirer des enseignements pour les programmes futurs;
- *liés à une expérience professionnelle.* Les programmes de formation qui sont liés au monde du travail (formation en entreprise, stages, etc.) ont pour effet d'augmenter les possibilités d'emploi des jeunes. Les programmes qui donnent les meilleurs résultats sont ceux qui placent des jeunes auprès des employeurs du secteur privé, par opposition à ceux qui leur offrent un placement temporaire dans le secteur public. Les mesures d'incitation prises par l'Etat pour faciliter l'entrée dans la vie active peuvent se justifier davantage si une formation y est associée;
- *considérés comme faisant partie de tout un ensemble de services.* La formation facilitera d'autant plus la transition vers la vie active qu'elle sera associée à d'autres programmes de politique active du marché du travail axés sur la demande (incitations fiscales, emploi indépendant, etc.), ainsi qu'à une orientation professionnelle et à d'autres formes d'aide à la recherche d'emploi;
- *conçus et mis en œuvre avec les partenaires sociaux.* Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent aider à établir un lien entre l'école et le monde du travail. Leur participation à la conception et à la mise en œuvre des politiques et programmes de formation des jeunes ne peut que renforcer la pertinence de la formation et en améliorer la qualité.

Sources: N. O'Higgins (2001), *op. cit.*; N. Bowers, A. Sonnet et L. Bardone, *op. cit.*

... et l'information sur le marché de l'emploi et l'orientation professionnelle pour répondre aux aspirations des jeunes

Quel que soit le niveau de développement d'un pays, l'information sur le marché de l'emploi, les techniques de recherche d'emploi et l'orientation professionnelle jouent un rôle important pour les jeunes dans le choix d'une carrière. Ces outils, lorsqu'ils sont utilisés activement, peuvent améliorer leur situation sur le marché du travail. Dans beaucoup de pays, ce sont les services publics de l'emploi et/ou les agences d'emploi privées qui sont chargés de ces activités.

L'information sur le marché de l'emploi permet d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de travail, tant en quantité qu'en qualité, de réduire les périodes de chômage et d'accroître l'efficacité du marché du travail. La collecte, l'analyse et la diffusion de cette information jouent un rôle capital en faisant connaître aux jeunes demandeurs d'emploi les possibilités qui existent et en fournissant des indications pour l'élaboration des politiques et programmes. Cela permet aux jeunes de prendre leurs décisions en connaissance de cause et aux décideurs de mieux concevoir leurs stratégies d'emploi pour les jeunes. Les

projections à moyen et long terme constituent un autre outil important qui permet de planifier les politiques de l'éducation selon les besoins futurs du marché de l'emploi.

Dans de nombreux pays, très peu d'informations sur le marché de l'emploi sont disponibles pour les jeunes. Dans d'autres, au contraire, ces informations leur sont directement accessibles. L'**Australie**, le **Canada** et les **Etats-Unis**, par exemple, ont recours à Internet ou aux technologies des centres d'appel pour fournir des informations sur les possibilités d'emploi, de carrière, d'éducation et de formation. Le **Canada** a mis en place un service d'information en ligne qui aide les jeunes à comprendre les descriptions de postes, les conditions requises, les appellations d'emploi et les codes professionnels, les qualifications requises, ainsi que des banques de données sur les emplois et des outils de rapprochement de l'offre et de la demande⁵².

Les services d'appui à la recherche d'un premier emploi sont couramment utilisés comme outil de rapprochement de l'offre et de la demande. En général, ils font partie intégrante de tout un arsenal de mesures relatives au marché du travail, encore que, dans certains cas, ces services sont dispensés séparément. Le but de ce type d'aide est de préparer les jeunes à la vie active et d'améliorer l'information sur les possibilités d'emploi et comprend des mesures d'autoassistance, des techniques de recherche d'emplois, une orientation professionnelle et des conseils.

L'orientation professionnelle et le conseil permettent de rapprocher les qualifications et aspirations des jeunes demandeurs d'emploi, des possibilités d'emploi ou d'éducation et de formation et constituent un instrument important pour faciliter la transition vers la vie active (voir encadré 10). Lorsque ces services sont offerts au début d'un programme du marché de l'emploi, ils peuvent jouer un rôle clé en identifiant et en adaptant les possibilités d'emplois et de formation, et en permettant aux jeunes de faire des choix plus réalistes. Une évaluation personnalisée permet de déceler les points faibles et de cibler les programmes du marché de l'emploi vers les demandeurs d'emploi les plus défavorisés.

Les pays qui offrent des services d'orientation professionnelle et de conseil aux demandeurs d'emploi en âge de travailler sont nombreux, mais le type de services offerts et l'importance de ces services varient énormément d'un pays à l'autre⁵³. Dans certains pays, l'orientation et les conseils pédagogiques sont fournis dès l'école primaire afin d'aider les enfants à faire leur choix en matière d'éducation et de formation. Dans le contexte actuel, fait de changements rapides et de possibilités d'apprentissage plus grandes, et de mobilité professionnelle, nombreux sont les pays qui offrent des services d'orientation professionnelle et de conseil tout au long de la vie. C'est ainsi que ces services sont offerts en **Allemagne**, au **Luxembourg**, au **Royaume-Uni** et dans la **République tchèque**, par exemple⁵⁴.

⁵² Pour plus d'informations, voir le programme en ligne «Elaborer votre profil occupationnel» sur le site: <http://www.labourmarketinformation.ca>.

⁵³ On trouvera les instruments internationaux concernant l'orientation professionnelle et le conseil, ainsi que des informations sur les 22 initiatives nationales, à l'adresse suivante: http://www.logosnet/ilo/150_base/en/topic_i/t27_1.htm.

⁵⁴ OCDE: *Orientation professionnelle et politique publique: Comment combler l'écart* (Paris, 2004).

Encadré 10

Orientation professionnelle pour faciliter la transition vers la vie active aux États-Unis

Aux États-Unis, les systèmes qui visent à faciliter la transition vers la vie active intègrent différents éléments (orientation professionnelle, enseignement secondaire et postsecondaire, apprentissage sur le tas, développement des compétences). Ces systèmes sont mis au point par le biais d'un partenariat entre l'école, les employeurs et les syndicats et sont décentralisés au niveau des communautés. Leurs trois principales composantes sont:

- *Formation en milieu scolaire:*
 - enseignement secondaire répondant aux normes nationales;
 - information sur les carrières et conseils d'orientation;
 - choix initial d'une carrière;
 - combinaison de formation théorique et professionnelle;
 - coordination entre l'éducation et la formation;
 - évaluation constante des progrès de l'étudiant, de ses objectifs personnels et des connaissances supplémentaires exigées.
- *Formation en milieu de travail:*
 - formation sur le tas et expérience professionnelle reconnue et validée;
 - formation polyvalente;
 - tutorat sur le lieu de travail.
- *Activités de mise en relation:*
 - activités visant à encourager les employeurs et les syndicats à participer au système;
 - mise en relation des étudiants avec des possibilités de formation en entreprise;
 - aide à l'intégration de la formation scolaire et en entreprise;
 - liaison entre étudiants, parents, services de l'emploi et employeurs;
 - aide fournie aux diplômés pour leur faciliter la recherche d'un emploi approprié ou d'une formation sur le tas;
 - suivi des progrès des participants;
 - efforts visant à impliquer les employeurs dans les activités de développement de la jeunesse et les stratégies de développement des compétences des jeunes travailleurs.

Source: BIT: *Employment counselling and career guidance: A trainer's guide for employment service personnel* (projet non publié).

4. Emploi des jeunes et contexte politique international

4.1. L'OIT et l'emploi des jeunes

4.1.1. Un engagement déjà ancien

L'OIT œuvre depuis longtemps en faveur de l'emploi des jeunes aussi bien par ses activités normatives que dans le cadre de l'assistance technique. Les normes internationales du travail sont un pilier important des efforts qu'elle déploie pour promouvoir l'emploi des jeunes et améliorer leurs conditions de travail (voir encadré 11). Toutefois, les approches adoptées dans la pratique pour atteindre ces objectifs ont évolué en même temps que l'environnement économique et les besoins des mandants de l'OIT.

Jusqu'aux années soixante-dix, la plupart des travaux de l'OIT relatifs aux jeunes se concentraient sur la protection des jeunes travailleurs et s'inscrivaient principalement dans le cadre de la Conférence internationale du Travail (notamment par l'adoption de normes du travail et de résolutions). Vers le milieu des années soixante-dix, les questions d'emploi des jeunes ont commencé à retenir l'attention dans les travaux de recherche analytique et les activités opérationnelles du BIT, surtout dans le cadre du Programme mondial de l'emploi. La promotion de l'emploi, l'éducation et la formation occupaient une grande place dans ces travaux. Parallèlement, étant donné l'évolution de la conjoncture dans de nombreux pays, le chômage des jeunes a commencé à apparaître comme un thème à traiter en tant que tel dans les travaux de l'OIT: le problème du marché du travail des jeunes ne se limitait plus aux conditions de travail ¹.

Depuis les années quatre-vingt, le thème de l'emploi des jeunes revient constamment dans les travaux de l'OIT. Depuis cette date, toute une série d'initiatives ont été prises, comme le Programme d'action sur le chômage des jeunes (1996-97) et le programme des Stratégies de lutte contre la marginalisation et le chômage des jeunes (1998-99). Ces programmes ont considérablement renforcé la base de connaissances et d'expériences du BIT concernant l'emploi des jeunes, notamment par des travaux de recherche et des projets de coopération technique.

En 1998, la Conférence internationale du Travail a adopté une nouvelle résolution sur l'emploi des jeunes ², qui insiste sur le caractère multidimensionnel du problème. Cette résolution souligne dans son préambule que «les emplois qui s'offrent aux jeunes sont souvent à temps partiel, occasionnels, temporaires ou précaires» et que «le chômage des jeunes n'est qu'une dimension du problème général et répandu du chômage et du sous-emploi, qu'il reflète une situation économique défavorable et ne peut être résolu sans une accélération de la croissance économique et un accroissement de l'emploi à l'échelle mondiale». La résolution demande au Conseil d'administration du BIT de charger le Directeur général de coopérer avec les autres organisations internationales pour promouvoir l'action internationale en faveur de l'emploi des jeunes. Cette disposition

¹ C'est ainsi qu'en 1978 la Conférence internationale du Travail a adopté la *Résolution concernant l'emploi des jeunes*, qui demande que le problème du chômage des jeunes soit traité dans le cadre d'une stratégie globale et bien équilibrée visant au plein emploi.

² BIT: *Rapport de la Commission des résolutions*, Conférence internationale du Travail, 86^e session, Genève, 1998, pp. 31-33.

prend une importance toute particulière avec la création du Réseau pour l'emploi des jeunes.

En 1999, dans son rapport à la Conférence internationale du Travail, le Directeur général a introduit le concept de travail décent, qui fait aujourd'hui partie intégrante de l'approche de l'OIT vis-à-vis de l'emploi des jeunes.

Encadré 11

Normes internationales du travail se rapportant à l'emploi des jeunes

La protection des jeunes et la promotion de l'emploi sont deux aspects essentiels du mandat confié à l'OIT par sa Constitution, qui sont reflétés dans une série de normes adoptées au fil des ans. S'il est vrai que la plupart des instruments de l'OIT sont applicables aux jeunes, certains d'entre eux, qui traitent des droits humains fondamentaux ou qui contiennent des dispositions visant spécifiquement l'emploi des jeunes, revêtent une importance particulière.

Conventions fondamentales

Les deux conventions fondamentales pour l'abolition du travail des enfants contiennent des dispositions qui visent à protéger les jeunes contre des activités ou des conditions de travail dangereuses ou constituant une exploitation. La convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, fait obligation de fixer non seulement un âge minimum général d'admission au travail – lequel ne peut être inférieur à 15 ans et, selon la recommandation n° 146 qui accompagne cette convention, devrait être progressivement élevé à 16 ans – mais aussi un âge minimum supérieur (18 ans) pour l'admission à un travail susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité des adolescents. La convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, vise pour sa part à mettre fin à la participation de jeunes de moins de 18 ans aux activités préjudiciables qu'elle énumère.

Protection des jeunes travailleurs

En outre, beaucoup d'instruments de l'OIT imposent des mesures de protection spécifiques en faveur des jeunes travailleurs – c'est-à-dire des travailleurs de moins de 18 ans – au regard des conditions de travail et de la santé et de la sécurité au travail. Certains instruments sont spécifiquement conçus à cette fin, comme les conventions et recommandations sur le travail de nuit ou sur l'examen médical des adolescents. Plusieurs instruments d'application générale prévoient des mesures spéciales en faveur des jeunes travailleurs. C'est le cas, par exemple, des instruments relatifs à la sécurité et la santé au travail, qui contiennent des dispositions visant à prévenir ou limiter l'exposition des adolescents à certains risques professionnels.

Promotion de l'emploi

La convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, est le principal instrument de promotion de l'emploi de l'OIT. La recommandation n° 122 qui s'y rattache demande que l'on accorde «une priorité spéciale aux mesures destinées à résoudre le problème sérieux et, dans certains pays, d'une importance croissante que constitue le chômage des jeunes gens». La recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, détaille les mesures spéciales à prendre pour aider les jeunes à trouver un premier emploi et pour faciliter le passage de l'école au monde du travail. Elle fait valoir, ce qui est important, que ces mesures «devraient faire l'objet d'une surveillance attentive afin de s'assurer [qu'elles] ont des effets favorables sur l'emploi des jeunes» et qu'elles devraient être compatibles avec les conditions d'emploi établies en vertu de la législation et de la pratique nationales.

Les autres instruments à prendre en compte pour promouvoir l'emploi des jeunes sont notamment la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, qui dispose que des mesures spéciales visant les adolescents doivent être prises et développées dans le cadre des services de l'emploi et de l'orientation professionnelle. La recommandation (n° 83) sur le service de l'emploi, 1948, ajoute que des efforts particuliers devraient être déployés pour encourager les adolescents à s'inscrire et à se présenter pour un entretien en vue de leur placement. La convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, prescrit d'étendre progressivement les systèmes d'orientation et de formation professionnelles, lesquels doivent être en prise sur l'emploi, pour répondre aux besoins des adolescents et des adultes tout au long de leur vie. Conformément à la recommandation (n° 195) concernant la mise en valeur des ressources humaines, 2004, il convient de promouvoir l'accès des jeunes à l'éducation et à la formation tout au long de la vie.

La recommandation (n° 136) sur les programmes spéciaux pour la jeunesse, 1970, a été adoptée pour promouvoir plus particulièrement l'emploi des jeunes. Elle s'applique «aux programmes spéciaux qui ont pour objet de permettre aux jeunes gens de prendre part à des activités tendant au développement économique et social de leur pays».

4.1.2. L'approche institutionnelle: l'accès des jeunes à un travail décent dans les politiques économiques et sociales

A travers le concept du travail décent, l'OIT a réaffirmé son engagement d'aider toutes les travailleuses et tous les travailleurs à satisfaire leurs aspirations au bien-être matériel dans la liberté, la dignité, la sécurité économique et l'égalité des chances. «Il ne s'agit pas seulement de créer des emplois mais de créer des emplois d'une qualité acceptable³.» Il faut des emplois car, sans emplois, il ne saurait y avoir de travail décent, mais cela ne suffit pas. Il faut un travail productif, qui génère un revenu convenable. Les droits et la représentation des travailleurs doivent être garantis, et une sécurité socio-économique de base doit être assurée par une protection sociale adéquate.

Le paradigme du travail décent est parfaitement adapté au caractère multidimensionnel du problème de l'emploi des jeunes. Un déficit de travail décent au moment de l'entrée dans la vie active peut avoir des répercussions à long terme sur la carrière et sur la vie d'un individu. De plus, le problème de l'emploi des jeunes n'est rien d'autre que le reflet et le prolongement du déficit de travail décent auquel sont confrontés les familles, les communautés et les groupes. Bien souvent, le jeune qui est au chômage ou qui est sous-employé aujourd'hui c'est l'enfant qui était obligé de travailler hier et le travailleur pauvre de demain. De ce fait, la question de l'accès des jeunes à un travail décent ne saurait être séparée des efforts visant à régler le problème du travail des enfants et à améliorer les perspectives d'emploi des adultes. Il faut, parallèlement aux politiques visant à régler le problème d'emploi des jeunes, des politiques qui permettent de briser le cercle vicieux de la pauvreté, de la vulnérabilité et de l'exclusion.

La réalisation de l'objectif du travail décent appelle tout un ensemble de politiques économiques et sociales intégrées propres à promouvoir non seulement le plein emploi productif mais aussi les autres éléments clés du travail décent. A cet égard, l'Agenda global pour l'emploi, qui n'est rien d'autre que le volet «emploi» de l'Agenda du travail décent, réclame toute une série de mesures allant au-delà des politiques classiques du marché du travail, et inscrit l'emploi au cœur même de la politique économique et sociale. Il insiste particulièrement sur l'importance des alliances et des partenariats en tant que moyen d'assurer la coordination et, par là même, d'accroître la cohérence des politiques. Il faut une plus grande cohérence au sein du système multilatéral mais aussi une étroite coordination entre tous les ministères concernés, ainsi que des institutions locales fortes, démocratiques et fiables⁴.

L'Agenda global pour l'emploi offre, à travers ses dix éléments clés, un cadre global pour traiter le problème de l'emploi des jeunes selon une approche intégrée de la croissance de l'emploi. Cette approche permet de mobiliser les facteurs de changement propices à la création d'emplois (à savoir le commerce et l'investissement, le changement technologique, le développement durable et la politique macroéconomique) et de les associer à des mesures de gestion d'un changement, à la fois socialement acceptables et non discriminatoires (développement de l'esprit d'entreprise, développement des compétences, politiques actives du marché du travail, protection sociale, sécurité et santé au travail, emplois productifs pour la réduction de la pauvreté et le développement).

³ BIT: *Un travail décent*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999, p. 4.

⁴ Voir aussi Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation: *Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous*, op. cit.

Le dialogue social, qui occupe une place centrale dans l'Agenda global pour l'emploi, est essentiel si l'on veut arriver à un consensus autour de certaines recommandations et actions touchant l'emploi des jeunes. Deux autres principes sont d'une importance déterminante pour l'emploi des jeunes. Premièrement, l'Agenda global pour l'emploi précise que le travail décent est un facteur de productivité. Les jeunes qui ont un travail décent aujourd'hui sont un atout pour l'économie et la société de demain. Deuxièmement, il demande qu'il soit mis fin à toutes les formes de discrimination sur le marché du travail, la discrimination pour quelque motif que ce soit étant une violation des droits de l'homme et ayant un coût élevé aussi bien sur le plan humain que d'un point de vue économique. Comme l'indique un rapport récent du BIT, «les personnes qui font l'objet d'une discrimination lorsqu'elles sont à la recherche d'un emploi sont généralement victimes de discrimination aussi en cours d'emploi», et «en excluant les membres de certains groupes de l'emploi ou en les empêchant d'acquérir les qualifications demandées sur le marché, la discrimination leur interdit l'accès à un travail d'une certaine qualité. Elle accroît pour eux le risque de tomber ou de demeurer dans la pauvreté, situation où il leur serait encore plus difficile de trouver l'emploi qui leur permettrait d'y échapper⁵.»

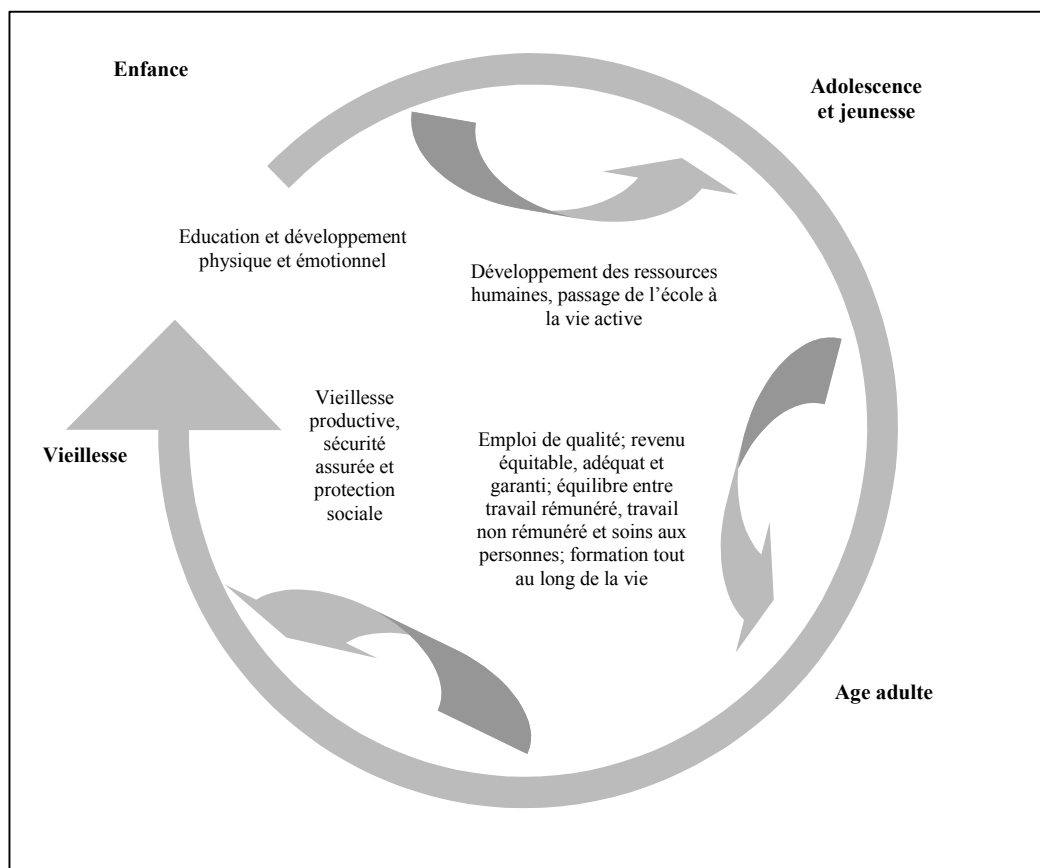
4.1.3. L'approche analytique: le travail décent dans le cycle de vie pour une solidarité intergénérationnelle

L'approche de l'emploi des jeunes adoptée par l'OIT part de l'idée que le travail décent s'étend à toute la vie (voir figure 4). Le travail décent n'est pas seulement affaire d'emploi. Il s'agit de permettre aux gens de vivre une vie longue, saine et productive dans la liberté, l'équité, la sécurité et la dignité. Et il ne peut y avoir de travail décent que s'il y a égalité des chances pour tous depuis l'enfance jusqu'à la vieillesse; si les handicaps ou la discrimination subis à un moment de la vie ne perdurent pas; si garçons et filles ont les moyens dès leur plus jeune âge de passer sans problème d'une phase de leur vie à une autre; si, une fois leur scolarité terminée, les jeunes peuvent entrer facilement dans la vie active dans les meilleures conditions possibles; si, en accédant à un travail décent, un adulte peut laisser ses enfants vivre leur enfance au lieu de les envoyer travailler; si les travailleurs âgés peuvent bénéficier d'une protection sociale adéquate au moment où ils en ont le plus besoin⁶.

⁵ BIT: *L'heure de l'égalité au travail*, op. cit., pp. 19 et 27.

⁶ BIT: *Generation of equality to break the cycle of poverty: A lifecycle approach*, proposition de recherche et de publication, GENPROM (Genève, 26 juin 2003), document interne.

Figure 4. Le travail décent dans le cycle de vie



Source: BIT, Gender Promotion Programme, 2003.

Le fait d'aborder le problème de l'emploi des jeunes dans l'optique du cycle de vie et des liens intergénérationnels est intéressant d'un point de vue analytique et a d'importantes répercussions au niveau des politiques. Premièrement, cette approche du cycle de vie part du principe que la jeunesse n'est qu'une étape parmi d'autres; elle influe sur les autres étapes et en subit l'influence. Les événements qui se produisent durant l'enfance, l'adolescence et la jeunesse façonnent l'individu et déterminent sa réussite ou son échec dans le reste de son existence. Un enfant qui travaille au lieu d'aller à l'école aura moins de chances d'accéder à un travail décent quand il sera grand et il sera moins à même d'influer positivement sur la vie de ses enfants. Il y a donc une transmission des désavantages cumulés, et souvent de la pauvreté, d'une génération à l'autre.

Deuxièmement, cette approche met l'accent sur le lien extrêmement étroit entre reproduction économique et reproduction sociale. Dans le cours d'une vie, la transition de l'école vers le monde du travail a une importance capitale pour un jeune homme ou une jeune femme. Ils feront cette transition plus ou moins facilement, dans des conditions plus ou moins bonnes, selon qu'ils auront été préparés ou pas à la vie active, que les jeunes sont recherchés ou pas sur le marché du travail, qu'ils auront reçu ou pas l'information et l'aide nécessaires. Toutefois, cette transition vers le monde du travail n'est pas la seule; il y a aussi le passage au monde des adultes. Il est donc plus juste de parler de transition entre l'école et la vie active et de la nécessité de concilier vie professionnelle et vie tout court: un jeune n'est pas seulement un travailleur; il a aussi des responsabilités et des aspirations en tant que parent, citoyen, agent du changement.

Troisièmement, en adoptant une telle approche, on reconnaît que la transition ne se fait pas une fois pour toutes. Dans le monde dans lequel nous vivons, il y a de plus en plus de gens qui changent de travail et de situation professionnelle et qui sont tantôt au chômage, tantôt au travail. Les jeunes d'aujourd'hui sont appelés à connaître des phases successives de va-et-vient dans leur formation (retour «à l'école»), leur vie professionnelle (sur le marché du travail formel ou informel) et personnelle (rôle reproductif). Le jeune aura donc davantage besoin d'apprendre tout au long de la vie et de bénéficier d'une protection sociale pour mieux faire face au changement. Il faudrait donc offrir aux jeunes plus de possibilités de choix, et permettre par exemple à ceux qui ont quitté l'école trop tôt de reprendre leurs études, à ceux qui entrent dans la vie active de trouver un travail décent, à ceux qui travaillent de suivre une formation complémentaire et d'accroître leur sécurité professionnelle, et aux jeunes, hommes et femmes, de concilier le travail avec leurs autres responsabilités (familiales, civiques et politiques).

En somme, avec une telle approche, il est possible de créer une base de solidarité intergénérationnelle dès à présent et de promouvoir le développement social et économique des générations à venir. En fait, par-delà l'individu, cette approche englobe la famille, et même la société tout entière. Dans toutes les nations et toutes les cultures, c'est la famille qui détermine les stratégies de vie et de travail des individus, qui répartit les rôles économiques et sociaux entre filles et garçons et qui oriente les choix ou décide de ce qui doit être fait dans les domaines de l'éducation, de la consommation et de l'emploi⁷. L'arrière-plan socio-économique joue un rôle clé dans l'orientation des aspirations et des choix des familles et, en fin de compte, dans les possibilités qui sont offertes aux jeunes en matière d'éducation et d'emploi. Par conséquent, les efforts qui sont faits pour améliorer la situation des jeunes sur le marché du travail doivent aller de pair avec les efforts destinés à promouvoir une économie saine et une société équitable.

4.2. Réactions des organisations d'employeurs et de travailleurs

Ces dernières années, l'emploi des jeunes est devenu une question prioritaire pour les organisations d'employeurs comme pour les syndicats. Les orientations préconisées par les partenaires sociaux au niveau national diffèrent sur un certain nombre de points mais ils se préoccupent les uns comme les autres du coût socio-économique du rationnement de l'emploi et du sous-emploi des jeunes. En tant qu'acteurs du marché de l'emploi, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont des responsabilités vis-à-vis des jeunes. Par ailleurs, elles ont un rôle clé à jouer dans la conception et la mise en œuvre de politiques et programmes propres à faciliter l'accès des jeunes à un travail décent.

De toute évidence, c'est au niveau national que les actions en faveur de l'emploi des jeunes doivent être menées, car c'est là que les parties impliquées dans ce processus ont les connaissances et l'expérience nécessaires pour prendre les décisions en connaissance de cause. Toutefois, le contexte actuel, qui se caractérise par une économie sans frontières, fait que les possibilités qu'ont les uns et les autres de joindre leurs forces aux niveaux local, national et international n'ont jamais été aussi nombreuses. La participation de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et de l'Organisation internationale des employeurs (OIE) en tant que partenaires au Réseau pour l'emploi des jeunes des Nations Unies s'inscrit dans ce contexte. Leur contribution à ce réseau est venue compléter, et non remplacer, l'action menée ces dix dernières années par les organisations d'employeurs et le mouvement syndical au niveau international.

⁷ L.L. Lim: *Generation of equality: A lifecycle approach to rights and action* (Genève, BIT, fév. 2001), document interne.

Organisations d'employeurs ...

Pour l'OIE et les organisations qui y sont affiliées, le chômage des jeunes est dans une large mesure le reflet d'une conjoncture économique défavorable et le problème ne pourra être réglé sans un relèvement global du niveau de l'emploi. A cette fin, «il est essentiel de favoriser la mise en place d'un cadre macroéconomique, éducatif, administratif et réglementaire propice au relèvement du niveau de l'emploi»⁸. L'OIE insiste sur la nécessité d'envisager dans ce cadre des mesures et stratégies spéciales en faveur de l'emploi des jeunes. En particulier, «ceci implique l'adaptation de l'éducation, du développement des qualifications et des ressources humaines dans leur ensemble pour que le profil de la main-d'œuvre de demain corresponde aux besoins du marché du travail. Il faut également que les politiques permettent aux travailleurs de continuellement mettre à jour leurs qualifications et leur employabilité à mesure qu'ils prennent de l'âge»⁹.

C'est bien sûr aux gouvernements que revient au premier chef la responsabilité de créer un environnement propice à l'emploi des jeunes, mais l'OIE reconnaît que les employeurs en tant que fournisseurs d'emplois et les travailleurs en tant que bénéficiaires directs ont eux aussi un rôle important à jouer. L'action directe des organisations d'employeurs peut prendre différentes formes, en fonction du pays et des circonstances.

Dans un de ses rapports, l'OIE décrit un certain nombre d'initiatives que les employeurs et leurs organisations se sont attachés à promouvoir dans le monde entier comme une solution au défi de l'emploi des jeunes, et tire certains enseignements qui pourraient guider les employeurs dans leur action¹⁰. Après avoir passé en revue toute une série d'expériences nationales, le rapport conclut que les employeurs peuvent apporter, et apportent effectivement, une contribution très importante à l'éducation et à la formation professionnelles, et qu'ils peuvent aider les personnes sans travail dans leur recherche d'un emploi.

C'est souvent à travers leurs organisations, qui peuvent remplir plusieurs fonctions stratégiques, que les employeurs peuvent le mieux mener leurs actions en faveur de l'emploi des jeunes. Au niveau national, ces organisations peuvent notamment: encourager les entreprises à créer des emplois dans le cadre des programmes et mesures d'incitation des gouvernements; promouvoir les programmes de subventions destinées aux entreprises qui embauchent des jeunes; informer les gouvernements de l'impact des différents programmes; explorer les possibilités qui existent de structurer les liens entre le monde des affaires et celui de l'éducation; mettre en commun les ressources de manière à maximiser l'impact des activités conjointes (programmes d'apprentissage, formation sur le tas, banques des données sur l'emploi, etc.); participer à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques par le dialogue social et la négociation collective; créer des partenariats avec des acteurs et institutions clés, etc. Au niveau international, les organisations d'employeurs peuvent contribuer à l'action de sensibilisation au problème de l'emploi des jeunes, encourager l'action et faire connaître les résultats des différentes interventions.

⁸ OIE: *Programme de travail sur l'emploi des jeunes* (Genève, juin 1997), http://www.ioe-emp.org/ioe-emp_french/pdf_1/decla_emp_jeu.pdf, p. 1.

⁹ OIE: *Un cadre à la politique de l'emploi – Le point de vue des employeurs*, document adopté par le Comité de direction le 21 mars 2003, http://www.ioe-emp.org/ioe_emp/pdf/employment_policy.pdf, p. 7.

¹⁰ OIE: *Enhancing youth employment: Employers' actions*, projet de programme (Genève, 1998), http://www.ioe-emp.org/ioe_emp/pdf/youth_employment1.pdf

... et organisations de travailleurs

L'emploi des jeunes est depuis longtemps un souci majeur pour les organisations syndicales internationales¹¹. La lutte contre le chômage et le sous-emploi des jeunes et contre la détérioration de la qualité des emplois des jeunes fait partie des priorités absolues de la plupart des organisations du mouvement syndical international. Toutefois, avec les changements qui se sont produits dans le mode d'organisation de la production et du travail, il est devenu plus difficile pour les jeunes de s'organiser et d'adhérer à un syndicat. Les faibles taux de syndicalisation des jeunes sont à la fois une cause et une résultante de la faiblesse de leur position sur le marché du travail. C'est ce qui explique que tant d'organisations syndicales mondiales en sont venues à considérer le recrutement des jeunes comme essentiel¹².

Ces dernières années, différentes activités ont été entreprises à cette fin. C'est le cas de la campagne pour les jeunes de la CISL «L'avenir commence aujourd'hui – adhérez à un syndicat» qui a démarré en avril 1999 et a été relancée le 1^{er} mai 2000. Cette campagne se distingue des autres à la fois par son ampleur et par le soutien très important obtenu au sein des organisations affiliées nationales et des fédérations syndicales internationales¹³. Dès le début, l'objectif de la campagne était double: organiser les jeunes en syndicats et faire campagne en faveur d'une éducation de qualité et d'un plus grand nombre d'emplois de qualité pour les jeunes. Cette stratégie double est une caractéristique essentielle de l'effort déployé par le mouvement syndical international pour améliorer la situation des jeunes sur le marché du travail¹⁴.

Les syndicats ont toujours affirmé le droit à l'éducation de tous les enfants et de tous les jeunes, mais «dans le monde actuel, la mission d'une scolarisation publique de qualité n'est pas limitée aux années de base de l'éducation, mais inclut l'école secondaire et l'acquisition de qualifications professionnelles»¹⁵. A ce propos, le mouvement syndical international dans son ensemble estime que les gouvernements «doivent conserver la responsabilité de l'enseignement général pour permettre à tous les jeunes d'acquérir les

¹¹ Voir par exemple CISL: *Charte CISL de la jeunesse*, adoptée à la 110^e session du Comité exécutif de la CISL (Bruxelles, nov. 1996); Internationale des services publics (ISP): *Charte européenne des jeunes de l'ISP* (projet, mai 1999), <http://www.world-psi.org/psi-nsf>

¹² CISL: *Notre avenir commence aujourd'hui*. Décisions adoptées par le 17^e Congrès mondial de la CISL, Durban, 3-7 avril 2000; Union Network International (UNI) Americas: *Organising and campaigns*, 1^{re} conférence régionale, 21-23 août 2002, Rio de Janeiro, Brésil, <http://www.union-network.org/Unisite/Regions/Americas/Rio2002/Index-en.html>

¹³ Voir «Une campagne d'action pas de communication», *Impact* (magazine de la CISL pour les jeunes), n° 3, oct. 1999, <http://www.icftu.org>

¹⁴ Le Comité exécutif de la CISL a adopté à sa 133^e session en novembre 1999 deux plans d'action pour les jeunes, un plan axé sur l'organisation et l'augmentation de la participation des jeunes dans les syndicats (*L'avenir des jeunes commence par l'intégration immédiate des jeunes*), et un plan axé sur l'éducation et l'emploi des jeunes (*Commencer par plus d'emplois de meilleure qualité pour les jeunes*).

¹⁵ *Les partenariats pour réaliser l'éducation pour tous*, résolution adoptée au 3^e Congrès mondial de l'Internationale de l'éducation, Jomtien, Thaïlande, 25-29 juillet 2001, <http://www.ei.ie.org/main/english/index.html>

savoirs et compétences nécessaires pour occuper leur place dans la société en tant que citoyens responsables»¹⁶.

Pour que les jeunes puissent accéder à des emplois de qualité, il faut que des emplois soient créés et que des mesures spéciales soient prises sur le marché du travail¹⁷. A eux seuls, les syndicats ne peuvent pas créer d'emplois pour les jeunes, pas plus qu'ils ne peuvent améliorer les conditions de travail et promouvoir les droits des jeunes au travail. Cela n'enlève rien à l'importance du rôle qu'ils ont à jouer lorsqu'il s'agit de maintenir ces questions à un rang de priorité élevé pendant les négociations collectives et au niveau tripartite. Par ailleurs, les prescriptions formulées par les organisations syndicales internationales précisent toutes que ce n'est pas avec des mesures isolées qu'on résoudra le problème de l'emploi des jeunes, mais en le replaçant dans le cadre d'une stratégie globale de l'emploi et en adoptant une approche globale et intégrée¹⁸.

4.3. Une alliance mondiale pour l'emploi des jeunes: le Réseau pour l'emploi des jeunes

L'accès des jeunes à un travail décent a été reconnu comme une priorité majeure par la communauté internationale. En septembre 2000, le Sommet du Millénaire – la plus grande rencontre de chefs d'Etat et de gouvernement jamais organisée – a reconnu qu'il est politiquement urgent de s'attaquer au problème du chômage et du sous-emploi des jeunes. Dans la Déclaration du Millénaire, le Sommet a décidé «de formuler et d'appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile»¹⁹.

Le système des Nations Unies a placé cet engagement dans le cadre de l'Objectif de développement du Millénaire (ODM) concernant le partenariat mondial pour le développement, objectif qui doit se réaliser par des partenariats entre les gouvernements, les représentants d'employeurs et les représentants des travailleurs, la société civile et les jeunes eux-mêmes. L'emploi des jeunes est aussi une contribution majeure à la réalisation d'autres ODM, notamment des objectifs concernant la réduction de la pauvreté, l'éducation et l'égalité entre les sexes.

Afin de soutenir cet engagement en faveur de l'emploi des jeunes, le Secrétaire général des Nations Unies a, de concert avec le Directeur général du BIT et le président de la Banque mondiale, constitué le Réseau pour l'emploi des jeunes et désigné 12 personnalités, dont des représentants des travailleurs et des employeurs, comme membres du groupe de haut niveau chargé de formuler un ensemble de recommandations

¹⁶ Commission syndicale consultative auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (TUAC): *Pour des emplois plus nombreux et meilleurs*, déclaration du TUAC à la réunion des ministres du Travail et de l'Emploi de l'OCDE, Paris, 29 et 30 sept. 2003, paragr. 13, <http://www.icftu.org>

¹⁷ CISL: *Starting now with more and better jobs for young people*, <http://www.icftu.org>

¹⁸ Voir par exemple TUAC: *Promoting youth employment: Policy lessons from a trade union perspective*, document de discussion du TUAC soumis à la Conférence ministérielle OCDE/R-U sur l'emploi des jeunes, Londres, 8-9 fév. 2000, <http://www.tuac.org/statement/stYouthEmploy2000e.html>

¹⁹ Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/55/2, 18 sept. 2000, paragr. 20.

politiques. Ces recommandations ont été discutées à l'Assemblée générale en 2001 dans le cadre de la suite à donner à la Déclaration du Millénaire ²⁰.

Ces recommandations comportent trois volets: i) une *nouvelle approche* qui présente les jeunes comme un atout ou une solution et non comme un problème, et qui souligne la nécessité d'investir dans la jeunesse; ii) un *nouvel engagement politique* qui appelle les dirigeants du monde entier à prendre la responsabilité personnelle de traduire en actions l'engagement politique pris au Sommet du Millénaire, afin de faire de la prochaine génération de jeunes la première «génération ayant un travail décent»; iii) un *nouveau partenariat* pour le plein emploi, reposant sur une reconnaissance claire des différentes responsabilités et des différents rôles qui incombent aux organisations du système des Nations Unies, aux gouvernements, aux partenaires sociaux et à la société civile.

Ces recommandations encouragent les chefs d'Etat et de gouvernement à mettre au point des plans d'action nationaux pour l'emploi des jeunes après un examen critique des initiatives passées et présentes, et après avoir procédé à des consultations aussi larges que possible avec les organisations d'employeurs, les syndicats, les organisations de jeunes et d'autres groupes de la société civile. Les gouvernements sont invités à intégrer les actions en faveur de l'emploi des jeunes dans une politique globale de l'emploi. Il est suggéré dans les recommandations de procéder à une analyse des plans d'action nationaux sur la base de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964.

Sur le plan technique, les recommandations assignent quatre grandes priorités à l'action nationale:

- *Aptitude à l'emploi*: il faut investir dans l'éducation et la formation professionnelle des jeunes, et renforcer l'impact de cet investissement.
- *Egalité des chances*: il faut donner aux jeunes femmes les mêmes possibilités qu'aux jeunes hommes.
- *Esprit d'entreprise*: il faut faciliter le démarrage et l'exploitation d'une entreprise afin de fournir des emplois plus nombreux et de meilleure qualité aux jeunes femmes et jeunes hommes.
- *Création d'emplois*: il faut placer la création d'emplois au centre de la politique macroéconomique.

A partir des recommandations du groupe de haut niveau du Réseau pour l'emploi des jeunes, l'Assemblée générale a adopté en décembre 2002 une résolution sur la «promotion de l'emploi des jeunes» ²¹ qui encourage les Etats Membres à établir au niveau national des inventaires et plans d'action nationaux sur l'emploi des jeunes en associant les organisations de jeunesse et les jeunes. Cette résolution invite l'OIT, dans le cadre du Réseau pour l'emploi des jeunes, à soutenir ces efforts. En mars 2003, le Conseil d'administration du BIT a appuyé cet appel en demandant au Bureau d'aider et de soutenir, sur demande, l'établissement au niveau national d'inventaires et de plans d'action sur l'emploi des jeunes et d'entreprendre d'ici mai 2005 une analyse et une évaluation mondiales des progrès accomplis à cet égard.

²⁰ Assemblée générale des Nations Unies, document A/56/422, 28 sept. 2001.

²¹ Assemblée générale des Nations Unies A/RES/57/165, déc. 2002.

En juillet 2003, le groupe de haut niveau du Réseau pour l'emploi des jeunes a proposé au Réseau de prendre cinq nouvelles mesures. Il a notamment recommandé le lancement d'une initiative concernant le dialogue social pour l'emploi des jeunes, invitant les représentants d'employeurs et de travailleurs à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans d'action nationaux. L'OIE et la CISL ont réagi en acceptant d'unir leurs forces pour encourager les gouvernements des pays en développement et des pays en transition à entreprendre un examen général de leur approche de la question de l'emploi des jeunes et à explorer des manières plus efficaces d'aborder le problème en élaborant des plans d'action nationaux avec leurs partenaires sociaux ²².

Depuis septembre 2002, le BIT est le siège du secrétariat permanent du Réseau pour l'emploi des jeunes et joue un rôle moteur dans l'organisation de son travail. Le rôle important qu'il joue ainsi lui permet de continuer à rechercher un consensus international autour de la question de l'emploi des jeunes et à influencer l'agenda international au moyen d'une stratégie globale de l'emploi. La question de l'emploi des jeunes est le lien le plus explicite de l'OIT avec les ODM, et le travail fait pour tenir l'engagement de la Déclaration du Millénaire concernant l'accès des jeunes à un travail décent et productif constitue une chance d'intégrer les valeurs de l'OIT dans l'agenda international du développement et le débat sur les politiques à mener.

De plus, le Réseau pour l'emploi des jeunes pourrait permettre d'accroître l'impact du programme de travail du BIT sur l'emploi des jeunes en favorisant la collaboration et la coordination des organisations de l'ensemble du système des Nations Unies et en renforçant les partenariats à la fois dans chaque pays et entre pays. Ce type d'approche multilatérale et participative du problème de l'emploi des jeunes s'inscrit dans le prolongement des recommandations de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation qui réclament une plus grande cohérence des politiques pour que les actions entreprises et les résultats obtenus soient plus efficaces. Cette approche offre aussi une occasion unique de maximiser la contribution que les mandats tripartites de l'OIT peuvent apporter à la solution du problème de l'emploi des jeunes.

²² Lettre en date du 25 juillet 2003 adressée conjointement par l'OIE et la CISL au Directeur général du BIT.

5. Conclusions: la voie à suivre

La jeune génération actuelle n'a jamais été aussi instruite. Les jeunes aspirent à l'autonomie personnelle, ils veulent être des citoyens actifs et savent comment s'y prendre pour concrétiser leurs idées sur le travail et sur la société. A l'aube du nouveau millénaire, ils revendiquent la *possibilité d'un travail décent*.

Entrer par la grande porte sur le marché du travail est crucial non seulement pour la «réussite» professionnelle mais aussi pour la vie personnelle, en tant qu'individu, membre d'une famille et d'une collectivité. Le passage à la vie active marque aussi la transition vers l'âge adulte. C'est à cette période de la vie qu'un jeune réalise ses aspirations, commence à s'assumer économiquement et trouve sa place dans la société.

Investir dans la jeunesse c'est investir dans l'avenir d'un pays. Participation démocratique et répartition équitable des richesses sont la mesure du progrès et du développement. Une société qui ne peut offrir des possibilités d'emploi à ses jeunes gaspille leur potentiel productif et leur chance de contribuer au changement.

Au cours des décennies passées, l'emploi des jeunes a suscité une attention croissante, et cela dans tous les pays. Chômage et sous-emploi des jeunes ont un coût économique et social qui peut menacer la stabilité politique et le développement.

Dans les pays industrialisés, le problème se manifeste surtout à l'entrée dans la vie active. Les taux de chômage des jeunes continuent d'être plus élevés que ceux des adultes. Dans les pays en développement et les pays en transition, le problème est aggravé par le fait que de véritables cohortes de jeunes travailleurs sont sous-employés, et cela principalement dans l'économie informelle.

Des solutions différentes ont été appliquées. Rares sont les pays qui n'ont pas eu à affronter le problème, et toutes sortes d'approches ont été mises en œuvre au niveau national. Cependant, beaucoup d'interventions se sont limitées à des programmes spécifiques d'une ampleur et d'une durée limitées. La priorité qui leur est attachée varie au fil du temps et dépend généralement du cycle conjoncturel. Par ailleurs, la priorité est souvent accordée aux nouveaux venus sur le marché du travail alors que les conditions de travail, souvent médiocres, de beaucoup de jeunes travailleurs ne suscitent guère l'attention. Il est rare que les programmes abordent le problème dans ses multiples aspects; en général ils sont axés sur la création d'emplois ou sur la formation. Les politiques et programmes actifs du marché du travail qui combinent différents outils pour agir à la fois sur la demande et sur l'offre visent à articuler ces initiatives dans un cadre plus large et plus complet. Lorsqu'ils sont bien conçus et bien ciblés, notamment sur les besoins des jeunes défavorisés, hommes et femmes, ils peuvent être efficaces.

Malgré les efforts déployés au cours des trente dernières années, l'emploi des jeunes continue de poser problème; il s'est même aggravé, notamment pendant les périodes de récession, car on constate que les jeunes subissent plus durement que les autres les aléas de la conjoncture. Ils sont en effet les premiers à souffrir de la baisse d'activité et les derniers à bénéficier de la reprise.

Comme on l'a vu dans la section 4 du présent rapport, l'emploi des jeunes n'est pas une question nouvelle pour le BIT. Mais vu l'évolution du contexte économique, politique et social, il y a lieu de revoir le sujet et les moyens de donner aux jeunes une véritable chance d'accéder à un travail décent. Le présent rapport a dégagé les traits saillants des solutions les plus souvent appliquées à ce jour. Les éléments à envisager pour déterminer la voie à suivre sont brièvement résumés ci-après.

Non seulement plus d'emplois mais du travail décent ...

On aborde souvent le problème de l'emploi des jeunes sous l'angle unique du chômage. Or leur prédominance dans des formes d'emploi provisoire et précaire dans certains pays et leur surreprésentation dans l'économie informelle dans d'autres appellent une action urgente afin d'améliorer leurs conditions de travail et le respect de leurs droits. Les normes internationales du travail reposent sur un critère d'équité pour la gouvernance du marché du travail des jeunes. Le paradigme du travail décent offre un cadre intégré pour combler les déficits dont souffrent les jeunes sur plusieurs plans: droits au travail, emploi productif, protection sociale, dialogue social.

... tout au long de la vie sur la base de la solidarité entre générations

Assurer l'emploi des jeunes est essentiel pour atteindre l'objectif du travail décent au cours de la vie et promouvoir la solidarité entre les générations, afin de contribuer au cercle vertueux du développement et de la réduction de la pauvreté. Considérer le cycle de la vie dans son ensemble revient à ne pas se limiter à l'individu mais à tenir compte de la famille et, finalement, de la société dans son ensemble. Les stratégies visant à donner aux jeunes la possibilité d'accéder à un travail décent ne peuvent être dissociées des efforts visant à améliorer les perspectives d'emploi des adultes et, dans beaucoup de pays, à combattre le travail des enfants.

Une croissance créatrice d'emplois et favorable aux jeunes ...

L'emploi des jeunes étant très tributaire de l'emploi global, toute stratégie visant à améliorer les perspectives d'emploi des jeunes doit s'intégrer dans les politiques générales qui visent à favoriser une croissance soutenue par l'accroissement de la demande globale. C'est une condition nécessaire mais non suffisante.

... avec l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales ...

Les orientations préconisées considèrent souvent l'emploi comme un dérivé de bonnes politiques macroéconomiques et non pas comme un objectif en soi. Or, pour que la croissance crée des emplois en quantité et d'une qualité supérieures, il faut placer l'emploi au cœur même des politiques économiques et sociales. Une stratégie en faveur des pauvres ne saurait réussir si elle ne fait pas de l'emploi le principal moyen de mettre un terme à la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre. L'agenda global pour l'emploi offre un cadre pour assurer l'emploi des jeunes grâce à une approche intégrée de la création d'emplois.

... et des interventions ciblées pour favoriser l'insertion sociale des jeunes défavorisés

L'emploi et le chômage ne sont pas répartis également parmi les jeunes, dont les besoins, l'expérience et les difficultés varient en fonction de nombreux facteurs: âge, sexe, origine ethnique, classe sociale, taille du ménage, niveau d'éducation et de formation, handicaps, statut (migrant, réfugié), niveau de développement national. Ces facteurs

contribuent à déterminer le degré de vulnérabilité des jeunes au risque social et à l'exclusion. Pour déterminer cette vulnérabilité, il faut une approche globale qui tienne compte des politiques macroéconomiques et des politiques de développement, ainsi que des interventions ciblées visant à réduire les obstacles spécifiques de beaucoup de jeunes lorsqu'ils cherchent à entrer dans la vie active ou à y demeurer.

Améliorer la base de connaissances pour l'élaboration des politiques et des actions de sensibilisation ...

Il est fondamental de disposer de données pour concevoir les politiques et pour mener des initiatives de sensibilisation. Dans les pays en développement en particulier, il est très difficile de déterminer l'ampleur et la structure de l'emploi des jeunes en raison du manque de données ventilées par âge. Très peu des données sont disponibles sur leur répartition par secteurs, leurs conditions de travail, leurs revenus, leur formation, etc. Dans les pays où l'économie informelle occupe une large place, il est de la plus haute importance de mieux comprendre les modalités de la transition à la vie active et les liens entre le travail des enfants et le chômage ou le sous-emploi des jeunes. Par ailleurs, les informations sur le marché du travail à la disposition des jeunes sont rares d'où, d'un côté, la difficulté pour eux de faire des choix et de saisir les possibilités existantes et, d'un autre côté, la difficulté pour les institutions du marché du travail et les partenaires sociaux de répondre efficacement. Comme il ressort de l'encadré 2, le BIT a conçu un outil statistique pour élaborer des variables quantitatives et qualitatives sur la base d'enquêtes qui aident les pays à intervenir plus efficacement en facilitant la transition des jeunes vers le monde du travail. Cet outil a fait l'objet de tests pilotes dans plusieurs pays, notamment en Indonésie, à Sri Lanka et au Viet Nam.

Le BIT: un acteur de premier plan avec des partenaires forts ...

Le BIT a un rôle spécial à jouer dans la communauté internationale, celui de promouvoir des politiques et initiatives relatives à l'emploi des jeunes. Avec ses mandants tripartites et les alliances qu'il a forgées partout dans le monde, il peut servir de catalyseur pour mobiliser des soutiens et des initiatives. Au niveau national, gouvernements et partenaires sociaux sont les principaux acteurs de l'élaboration des politiques et programmes d'emploi des jeunes. De plus, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont des structures et des réseaux nationaux et internationaux qu'ils peuvent utiliser pour sensibiliser et mobiliser les parties intéressées. Au niveau international, grâce à son rôle de chef de file dans le Réseau pour l'emploi des jeunes, le BIT est idéalement placé pour promouvoir le consensus international et influencer sur l'ordre du jour de la communauté internationale en proposant une stratégie globale pour l'emploi et l'inclusion sociale des jeunes.

Points suggérés pour la discussion

1. Quels sont les caractéristiques et facteurs principaux qui déterminent le problème de l'emploi des jeunes au XXI^e siècle?
2. Quels politiques et programmes nationaux sont susceptibles d'encourager le travail décent pour les jeunes?
3. Quels sont les rôles respectifs des gouvernements, des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs pour relever le défi de l'emploi des jeunes?
4. Comment promouvoir l'emploi des jeunes dans le contexte du paradigme du travail décent, de l'Agenda global pour l'emploi et des autres initiatives internationales majeures?
5. Quels devraient être les principaux éléments du message et du programme technique du BIT sur l'emploi des jeunes?