

# Quelles politiques pour l'emploi et le travail décent des jeunes?

Education ouvrière 2004/3  
Numéro 136



# Sommaire

<b>Editorial</b>	<b>V</b>
<i>Le dilemme des jeunes défavorisés: l'OIT est-elle à la hauteur?</i> par Robert Kyloh	1
<i>Les effets pervers de la flexibilité sur l'emploi des jeunes,</i> par Luc Demaret	23
<i>Salaires minima et emploi des jeunes,</i> par Grant Belchamber	33
<i>Les politiques d'employabilité en Europe,</i> par Amparo Serrano Pascual	43
<i>L'emploi des jeunes en Asie-Pacifique: tendances et réponses des syndicats,</i> par Michihiro Ishibashi	53
<i>L'insertion dans le monde du travail: un défi et une chance,</i> par Eduardo Rodríguez Calderón	69
<i>La perspective africaine sur l'emploi des jeunes,</i> par Lawrence Egulu	83
<b>Annexe.</b> Conclusions de la Réunion tripartite sur l'emploi des jeunes: mesures à prendre (Genève, 13-15 octobre 2004)	91



## Editorial

**I**l n'aura jamais été plus urgent ni plus indispensable qu'aujourd'hui de s'attaquer au chômage des jeunes et aux problèmes que rencontrent les jeunes défavorisés. Ces derniers sont soit sans emploi soit cantonnés dans des emplois très peu, voire pas du tout rémunérés, appartenant souvent au secteur de l'économie informelle, où les heures et les conditions de travail sont inacceptables et les possibilités de progression très minces. Jamais le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans n'a été aussi élevé. En effet, ce sont près de 90 millions de jeunes, hommes et femmes, qui recherchent désespérément un emploi que le marché du travail est incapable de leur offrir. Alors que le volume global de l'emploi a quelque peu progressé entre 1993 et 2003, celui des emplois pour les jeunes est resté inchangé. Pour les personnes concernées, il s'agit là d'une grande injustice. Elles craignent pour leur avenir. Il faut leur donner une chance.

Un tel gâchis de ressources humaines est non seulement intolérable, il a également un coût. D'après un rapport du BIT, réduire de moitié le taux de chômage mondial des jeunes augmenterait d'au moins 2 200 milliards de dollars EU le produit intérieur brut (PIB) mondial, c'est-à-dire l'équivalent de quatre pour cent du PIB mondial en 2003. En d'autres termes, l'inertie diminue la création potentielle de richesses de près de 10 pour cent par an. Il s'agit là d'un motif supplémentaire pour agir, alors même qu'une autre raison plaide pour l'urgence. Car les faits ont aussi prouvé que la frustration, la pauvreté et le désespoir constituent des terrains fertiles que les ennemis de la démocratie et des droits humains s'emploient à exploiter. Les jeunes sont les cibles privilégiées des extrémistes.

Comme l'avancent les auteurs qui ont contribué à la rédaction de ce numéro d'*Education ouvrière*, la création d'emplois n'est qu'un élément de réponse. Les chiffres, seuls, ne parviendront pas éradiquer les maux décrits ci-dessus. Les politiques de création d'emplois doivent rimer avec la qualité de l'emploi des jeunes. Le *Rapport mondial sur la jeunesse*, publié par les Nations Unies en 2003, avançait le chiffre de 238 millions de jeunes travailleurs pauvres. Il s'agit de jeunes gens qui travaillent pour moins d'un dollar EU par jour. Et les estimations des Nations Unies restent au-dessous de la réalité.

A l'heure actuelle, l'emploi typique pour un jeune, «heureux» d'en avoir trouvé un, est pour la plupart du temps un emploi précaire, de courte durée, mal rémunéré et souvent dangereux car exercé dans des conditions de travail qui se détériorent. Comme on pouvait s'y attendre, leur environnement de travail est le plus souvent hostile aux syndicats. Ce n'est pas cela le travail décent.

D'aucuns ont brandi la flexibilité comme panacée aux problèmes du chômage. Selon les experts, il fallait, pour que tout aille mieux, donner la liberté aux employeurs d'engager et de licencier, réduire les coûts salariaux et limiter l'influence de l'Etat dans les affaires économiques. Cela fait main-

tenant vingt ans que l'on entend ce discours et la recette a été testée dans tous les coins du monde. Ils l'appellent ajustement structurel dans les pays en développement et libéralisation et restructuration industrielle dans les pays industrialisés. Pourtant, les chiffres du chômage n'ont pas diminué, bien au contraire. La seule chose qui ait changé est que les risques de devenir chômeur de longue durée se sont considérablement accrus.

Le nouveau mot à la mode est employabilité. Il faut adapter le système éducatif aux besoins du marché du travail, façonner le profil des jeunes en fonction des offres d'emploi, augmenter leurs connaissances et leur apprendre à rédiger un bon CV. Mais, ici aussi, le bât blesse : une meilleure préparation des jeunes au travail est certes une bonne chose, mais cela ne crée pas, en soi, des emplois. Sans une croissance économique plus soutenue et une augmentation du volume total de l'emploi, substituer d'anciens travailleurs par de plus jeunes ne fera que déplacer les problèmes économiques, sans les résoudre.

Les auteurs de ce numéro d'*Education ouvrière* malmènent quelques mythes. Notamment, et avant tout, il faut cesser d'accuser le salaire minimum d'être le responsable potentiel de l'augmentation du nombre de chômeurs. En effet, il est avéré que l'on peut réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie d'une façon générale en façonnant le marché du travail par le biais de lois sur le salaire minimum et en les accompagnant de politiques actives de formation et de perfectionnement professionnels. Ce fait est d'ailleurs confirmé par un autre rapport du BIT qui prouve que, dans le pire des cas, l'impact négatif du salaire minimum sur l'emploi est à ce point marginal qu'il est insignifiant d'un point de vue statistique et que, dans certains cas, son effet peut même se révéler positif.

Cette publication n'a pas l'intention de présenter des solutions sur mesure au terrible problème du chômage des jeunes, ni de prétendre que des réponses simples existent. Tous nos auteurs insistent sur la nécessité d'une combinaison de mesures et tentent de contribuer à une meilleure compréhension des problèmes de l'emploi des jeunes. De même, ils tiennent à proposer aux gouvernements des pays en développement un espace politique leur permettant d'aspirer à un relèvement de la demande globale et de prétendre à une croissance économique plus rapide.

Notre objectif est de contribuer au prochain débat sur la jeunesse qui se tiendra à l'OIT, à savoir la discussion générale sur l'emploi des jeunes qui aura lieu lors de la Conférence internationale du Travail de 2005. Ce débat sera également alimenté par les conclusions d'une réunion tripartite sur l'emploi des jeunes qui s'est tenue à Genève du 13 au 15 octobre 2004. Ces dernières sont jointes au présent numéro d'*Education ouvrière*.

Le chômage des jeunes est un thème bien trop sérieux pour être abandonné à des débats stériles et sectaires. Les syndicats ne prétendent pas avoir la formule magique. Les gouvernements sont tout aussi concernés par l'avenir des jeunes générations et les employeurs sont également des parents qui devraient se soucier de l'avenir de leurs enfants. Une approche tripartite est aussi indispensable que réalisable. La tâche pourrait ne pas être aisée. Il faudra avant tout favoriser le dialogue. Notre modeste ambition est d'y contribuer.

*Jim Baker*  
*Directeur*

*Bureau des activités pour les travailleurs du BIT*

# Le dilemme des jeunes défavorisés: l'OIT est-elle à la hauteur?

*Les jeunes sont confrontés à des problèmes spécifiques en matière d'emploi qui doivent être adéquatement abordés dans le monde entier. Mais où et comment utiliser les ressources limitées? L'OIT peut veiller à orienter le débat.*

---

**Robert Kyloh**

Bureau des activités pour les travailleurs  
BIT

---

Une jeune fille suit sa famille vers un refuge dans la périphérie de Lira pour échapper à l'Armée de résistance du Seigneur, en maraude dans le nord de l'Ouganda. Comme les milliers et les milliers de personnes déplacées vivant dans de sordides camps de fortune, les membres de sa famille sont arrivés sans rien d'autre que les vêtements qu'ils portaient sur le dos et quelques ustensiles de ménage. Ils n'ont pas de quoi payer les frais ou les examens scolaires. Avec à peine quelques sous en poche et peu de choses à faire, l'adolescente est une proie facile pour les soldats cantonnés dans les casernes situées aux abords du camp où le VIH/SIDA est très répandu. Son espérance de vie est sensiblement amenuisée.

A l'est de la République démocratique du Congo, un jeune adolescent n'a connu que violence et conflit depuis son enfance. Près de dix ans de guerre ont laissé sa communauté dispersée et appauvrie. Comme le reste de sa famille, il vit des aides octroyées par les organisations humanitaires. Une nuit, il manque de chance et est enlevé par des groupes rebelles. En peu de temps, il devient un enfant soldat de plus, contraint à une forme d'existence qui le maintient séparé de sa famille et le marque psychologiquement à vie.

Un adolescent sans instruction issu d'une famille sans terre dans un petit village près de Quetzaltenango, au Guatemala, marchera sur les traces de son père

et s'appliquera à devenir un ouvrier agricole pour les propriétaires terriens dans la famille. Le rendement des petites parcelles de terre est modeste en raison des prix inabordables des semences et de l'engrais. La production de cultures de rente est limitée par le manque d'infrastructure pour les transporter vers le marché. La productivité et les revenus sont tellement insignifiants que le salaire de départ pour ce jeune homme se réduit à une assiette de haricots par jour.

Dans une agglomération de la banlieue de Durban, une jeune adolescente obtient avec ravissement un travail semi-qualifié dans une usine de confection locale. A peine quelques mois plus tard, les usines ferment ou réduisent leur production parce qu'elles ne peuvent concurrencer les importations chinoises. Les dernières embauchées sont les premières à être licenciées. Sans espoir de trouver un emploi formel dans une autre usine et sachant que la survie de sa famille dépend de son travail, elle entreprend de vendre des vêtements de seconde main sur le marché local.

Pour l'adolescent ayant la chance d'avoir reçu quelques années d'éducation en Indonésie, trouver un premier emploi comme «apprenti» dans un atelier informel fabriquant de la vaisselle vendue localement représente une occasion de montrer qu'il a du talent et qu'il peut être créatif avec ses mains. Il sait que, en tant qu'apprenti, il recevra une rémunération financière mi-

nimale, plus les repas et la possibilité de loger sur place, mais c'est avec enthousiasme qu'il saisit l'opportunité d'apprendre un métier.

La jeune diplômée universitaire à Delhi, en Inde, a la chance d'avoir une famille qui peut subvenir à ses besoins tandis qu'elle fait le tour des ministères et des services publics en recherche de cet emploi qui représentera ses premiers pas sur l'échelle professionnelle. Mais, au bout de six mois de recherches, elle est blessée dans son amour-propre à force de voir les postes vacants remplis par de jeunes hommes. Pour cette jeune femme, la migration vers l'Europe dans l'intention d'entrer dans l'enseignement post-universitaire offre une échappatoire gratifiante, mais ses talents sont probablement perdus à tout jamais pour son pays.

Au Royaume-Uni, le diplômé en économie imprégné des ouvrages traitant des bienfaits du libre-échange et de la libéralisation du marché des capitaux ne rencontre aucun problème pour obtenir son premier emploi. Mais la théorie obscure lui est peu utile tandis qu'il fait la vaisselle les vendredis et samedis soir ou lorsqu'il réassortit les rayons d'un supermarché les soirs de semaine. Son travail en dehors des heures normales dans un mélange précaire d'emplois temporaires n'est sans doute pas enviable, mais la marge de manœuvre de l'exploitation est limitée par l'existence d'un salaire minimum national et par une législation du travail bien respectée. Etant donné le modèle récent de croissance économique et démographique régulière, ses perspectives de trouver, avec le temps, un emploi professionnel stimulant sont raisonnables. Il est certainement dans une bien meilleure position que son cousin qui, après avoir abandonné ses études prématurément, a passé une année à chercher du travail sans succès, avant de se laisser aller au découragement, de disparaître de la population active et de se prendre à revendre de la drogue dans les rues.

## La réponse internationale émergente

Ces anecdotes introductives démontrent l'hétérogénéité des problèmes de l'emploi des jeunes. Chacun de ces exemples dépeint une situation alarmante qui mérite notre attention. Cependant, dans tous les pays, les problèmes auxquels sont confrontés les jeunes varient aussi suivant leur contexte familial. Certaines situations sont plus graves et incontournables que d'autres parce qu'elles reflètent un désavantage et une discrimination perpétués de génération en génération. Dans toutes les sociétés, les fils et filles de familles riches et bien apparentées abordent la vie avec des avantages considérables sur les enfants issus de familles pauvres. Par la suite, ces inégalités seront soit exacerbées, soit atténuées, suivant les opportunités et l'accès à l'avancement qu'offriront les établissements scolaires et les services d'aide pour les enfants et les jeunes défavorisés.

Le Bureau international du Travail (BIT) estime, à juste titre, que ce qui se passe durant l'enfance, ainsi que durant la transition école/travail, a un effet fondamental sur toutes les dimensions de la vie de chacun<sup>1</sup>. Ils auront un impact immédiat sur le bien-être de la jeunesse. A moyen terme, au fur et à mesure que le jeune mûrit, les expériences de son enfance et de son adolescence affecteront radicalement sa confiance en soi, son ambition et ses perspectives ultérieures d'emploi. Il y a lieu de penser que l'expérience vécue au cours de la jeunesse a des implications à plus long terme et entraîne des répercussions sur l'avenir socio-économique de la génération suivante.

Les conséquences des problèmes de l'emploi des jeunes vont cependant bien au-delà de l'individu et de la famille. Dans les pays pauvres, les perspectives et le modèle de développement économique, social et politique des quelques décennies suivantes dépendront notamment de notre aptitude à créer un nombre suffisant d'emplois décents pour la cohorte actuelle de jeunes. Dans les pays industrialisés, la pénurie d'emplois décents pour les jeunes a été associée à la dépression des deman-



deurs d'emploi désenchantés, à la progression de la dépendance à la drogue, de la violence ou la criminalité. Dans tous les pays, le problème des jeunes défavorisés et désabusés influençables par l'extrémisme politique est lui aussi de plus en plus préoccupant. Des études récentes ont démontré que les pays en développement qui enregistrent les plus hauts pourcentages de jeunes dans la population, combinés aux pourcentages les plus élevés de chômage des jeunes, s'exposaient au moins deux fois plus au déclenchement d'un conflit civil durant les années quatre-vingt-dix<sup>2</sup>.

Néanmoins, plutôt que de rejeter sur les jeunes la responsabilité des répercussions sociales et politiques qui résultent de l'exclusion économique, il faut capitaliser sur le potentiel qu'ils offrent et se soucier des causes de ces problèmes au lieu d'en viser les victimes. Il existe un lien intrinsèque entre l'offre d'emplois décents pour les jeunes, le développement et la démocratie.

Etant donné la gravité et les implications profondes des problèmes de l'emploi des jeunes, il n'est pas surprenant de savoir que ces préoccupations ont suscité une activité politique intense au cours des dernières années, au niveau autant national qu'international. Cette dernière avait trait au vote de plusieurs résolutions au sein des Nations Unies, à la convocation d'un Sommet sur l'emploi des jeunes en 2002 et à la mise sur pied d'un Réseau pour l'emploi des jeunes (YEN) avec la participation de la Banque mondiale, de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et du système des Nations Unies<sup>3</sup>. Vu la gravité de ces problèmes, l'intérêt accru que porte la communauté internationale à l'emploi des jeunes est justifié.

Cette première réaction politique internationale à l'égard de l'emploi des jeunes est étayée par des recherches techniques et un dialogue plus étendu sur le sujet. Pour mettre au point des réponses politiques sensées, un cadre analytique et des preuves empiriques sont nécessaires sur l'efficacité des divers politiques et programmes conçus pour atténuer les problèmes de l'emploi des jeunes. Si les informations

abondent concernant l'efficacité de multiples politiques pour les jeunes dans les pays industrialisés, les connaissances élémentaires quant aux pays en développement sont bien moindres. Les mesures adéquates dans le contexte d'un pays industrialisé pourraient ne pas convenir à un pays dont l'économie informelle et rurale est très étendue et qui dispose d'un surplus considérable de main-d'œuvre. En fait, la Banque mondiale a récemment reconnu que:

La jeunesse reste une force largement négligée dans le travail analytique et les interventions de la Banque... et il existe peu d'analyses économiques complètes des coûts et des bénéfices des investissements dans la multitude de programmes en faveur des jeunes au sein de la Banque et parmi nos partenaires<sup>4</sup>.

Comme nous le verrons plus loin, sous le nom de *Politiques actives du marché du travail*, la Banque mondiale consacre à présent un temps et des ressources considérables pour développer un cadre analytique détaillé et des fondements empiriques pour trouver des solutions viables aux problèmes de l'emploi des jeunes dans les pays en développement.

L'OIT se trouve dans une position semblable. L'Organisation travaille de façon intermittente sur les questions de l'emploi des jeunes depuis plusieurs décennies et intensifie actuellement ses activités à ce propos. Ce sujet sera au centre de la Conférence internationale du Travail en juin 2005. Avec un peu de chance, ces initiatives devraient permettre à la communauté internationale de mieux comprendre les problèmes véritables auxquels sont confrontés les jeunes et d'avancer des conseils quant aux réponses politiques appropriées. Le document de travail préparé pour la réunion tripartite sur l'emploi des jeunes d'octobre 2004 constitue un excellent point de départ à cet égard<sup>5</sup>.

Cet article a pour objectif de contribuer au dialogue qui a lieu à l'OIT sur les questions liées à l'emploi des jeunes en examinant les régions et les problèmes des jeunes à traiter en priorité. Etant donné la di-

versité des questions primordiales décrites ci-dessus, la première question est de savoir de quels régions et pays le système des Nations Unies aux ressources limitées devrait se préoccuper. Comme le laissent entendre les témoignages recueillis, les anecdotes sont nombreuses lorsqu'il s'agit d'illustrer le chômage des jeunes, le chômage à long terme, le sous-emploi, la croissance de l'économie informelle et l'expansion des emplois temporaires, à temps partiel, précaires et mal payés des jeunes (Voir aussi l'article de Luc Demaret en page 23). Il est également clair que les jeunes sont souvent contraints à travailler en dehors des heures normales. Mais, en raison de défauts empiriques, certains aspects du problème de l'emploi des jeunes ont jusqu'à présent été minimisés dans les débats politiques, tandis que d'autres sont l'objet de toutes les attentions.

Par exemple, tous les gros titres qui suivirent la parution récente de la publication du BIT, *Les tendances mondiales de l'emploi des jeunes*, attiraient l'attention sur le fait que le chômage des jeunes avait atteint quelque 88 millions de personnes dans le monde, alors que ce chiffre restait inchangé depuis longtemps<sup>6</sup>. Cette publication avait tenté avec raison d'attirer l'attention sur tous les problèmes majeurs auxquels font face les jeunes sur le marché du travail, mais ceux-ci se perdirent dans l'intérêt myope que prêtèrent les médias aux chiffres du chômage. Il est impératif que, dans notre recherche de solutions viables, nous ne répétions pas les mêmes erreurs que celles des médias grand public et que nous privilégions un débat international pondéré sur l'emploi des jeunes. Et, avant de décider des priorités et des réponses politiques, il nous faudra analyser soigneusement les données.

Dans cet article nous évoquerons les études récentes entreprises notamment par la Banque mondiale et l'OIT qui ont cherché à évaluer scientifiquement l'impact économique des diverses réformes et politiques souvent préconisées pour l'emploi des jeunes. Mais quels ont été les résultats des politiques actives du marché du travail, qui ont constitué l'essentiel des

réponses politiques à l'emploi des jeunes dans les pays industrialisés depuis des décennies et qui retiennent maintenant l'attention des pays en développement?

## Etablir les priorités régionales

Sur notre planète, près d'une personne sur cinq est âgée de 15 à 24 ans<sup>7</sup>. Cependant, plus d'un milliard de personnes et près de quatre-vingt-dix pour cent de ces jeunes vivent dans des pays en développement<sup>8</sup>.

Pendant la dernière décennie, la population jeune a connu un accroissement spectaculaire en Afrique (plus de 35 pour cent) et de plus de 20 pour cent en Asie du Sud, tandis qu'elle diminuait légèrement dans les pays industrialisés. En 2003, la part des jeunes dans la population en âge de travailler était de 37 pour cent dans les pays de l'Afrique subsaharienne et de près de 30 pour cent au Moyen-Orient, en Asie du Sud et dans le sud-est de l'Asie. En comparaison, la part des jeunes dans la population en âge de travailler était d'à peine 16 pour cent dans les pays industrialisés.

Ces disparités régionales se développeront de façon spectaculaire pendant les dix années à venir suite aux tendances démographiques divergentes. D'ici à 2015, il y aura 3 milliards de jeunes dans le monde, et 2,5 milliards d'entre eux vivront dans les pays en développement<sup>9</sup>. D'ici à 2015, plus de 60 pour cent de la population de l'Afrique et du Sud de l'Asie aura moins de 25 ans, et 28,8 pour cent dans les pays industrialisés. En effet, entre 2003 et 2015, la population active jeune devrait augmenter de près de 30 millions en Afrique subsaharienne et de près de 20 millions en Asie du Sud, tandis qu'elle sera en baisse en termes réels dans les pays en transition et en Asie de l'Est et restera plus ou moins stationnaire dans les autres régions.

Par conséquent, bien que les problèmes de l'emploi des jeunes existent dans toutes les régions, et probablement dans tous les pays, les priorités devront être claires. Le système des Nations Unies et les organisations telles que l'OIT dont les ressources sont limitées devraient veiller à bien

adapter leur analyse et leurs conseils aux pays en développement, et en particulier aux besoins des jeunes en Afrique, en Asie du Sud et au Moyen-Orient.

### Identifier les priorités pour l'emploi des jeunes: pauvreté et sous-emploi

Une fois que les pays en développement à traiter en priorité seront retenus, l'étape suivante consistera à s'efforcer de mieux comprendre les problèmes que rencontrent les jeunes sur le marché du travail. Traditionnellement, le chômage des jeunes était le point de mire qui servait de guide pour aborder les problèmes liés à la jeunesse. Nous avons déjà souligné que, lorsque les médias assurent la couverture des problèmes relatifs aux jeunes sur le marché du travail, ils prêtent un intérêt myope au chômage. La communauté internationale, dans une certaine mesure, a contribué à cette situation. Par exemple, l'une des deux seules cibles en matière d'emploi des Objectifs de développement du Millénaire est le taux de chômage parmi les 15-24 ans. Les précédents rapports du BIT et les déclarations des dirigeants des Nations Unies se rapportaient de même exclusivement au chômage des jeunes<sup>10</sup>.

Jusqu'à un certain point, cet intérêt pour les chiffres du chômage est compréhensible, puisque ce sont les données disponibles les plus complètes et comparables internationalement concernant les problèmes des jeunes sur le marché du travail. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le nombre de jeunes au chômage dans le monde a atteint les 88 millions, et près de 75 millions d'entre eux vivent dans le monde en développement<sup>11</sup>. Le taux mondial du chômage des jeunes est passé d'environ 12 pour cent en 1993 à plus de 14 pour cent en 2003. Les taux du chômage des jeunes atteignent les chiffres les plus élevés au Moyen-Orient et dans le nord de l'Afrique (26 pour cent), de même qu'en Afrique subsaharienne (21 pour cent). De nombreux observateurs se soucient également de la proportion du taux de chômage des jeunes par rapport au taux de chômage

des adultes, qui oscille entre 2 à 1 dans les pays industrialisés et de 6 à 1 dans le sud de l'Asie. Dans la majorité des régions en développement, dont l'Afrique, l'Amérique latine et l'Asie de l'Est, la proportion est en moyenne de 3 à 1. Visiblement, le taux de chômage des jeunes est excessif et nous sommes tenus de nous en inquiéter.

Cependant, dans le contexte d'un pays en développement, il pourrait aussi y avoir des problèmes plus graves qui méritent une attention prioritaire. Dernièrement, plusieurs auteurs ont affirmé que nous devrions recentrer l'attention internationale vers «les jeunes les plus défavorisés dans les pays en développement et en transition»<sup>12</sup>. Les jeunes défavorisés sont ceux qui sont au chômage, mais ce sont par surcroît ceux qui ont des journées de travail très longues pour un salaire extrêmement bas, ceux qui travaillent sans rémunération dans une entreprise familiale ou ceux qui se démènent pour survivre dans les rues des villes. Autrement dit, nous devrions attirer l'attention et orienter la politique vers toute la série de problèmes dépeints dans les paragraphes introductifs de cet article. Il faut souligner que, des sept situations hypothétiques décrites, une seule serait reprise dans les statistiques du chômage. En outre, ce cas serait celui de la jeune diplômée indienne issue d'une famille riche avant sa migration vers l'Europe. Sa situation est loin d'être la plus grave des cas présentés. Tous les autres problèmes du marché du travail décrits représentent des exemples de sous-emploi. Malheureusement, ces problèmes passeraient inaperçus si nous ne nous intéressions qu'au chômage des jeunes.

Mesurer le sous-emploi avec précision pose de réels problèmes. L'OIT a fait état de 130 millions de jeunes travaillant pour moins d'un dollar par jour. Cette référence est souvent utilisée pour évaluer le sous-emploi des jeunes<sup>13</sup>. Mais, comme le remarque l'OIT, ces estimations ne sont pas appuyées par des preuves tangibles. En réalité, le *Rapport mondial sur la jeunesse 2003* des Nations Unies déclarait que les jeunes qui travaillent pour moins d'un dollar par jour sont au nombre de 238 millions<sup>14</sup>.

Comment expliquer le désaccord impressionnant entre les données de l'OIT et celles des Nations Unies? Les deux estimations sont tirées des données de la Banque mondiale sur les familles pauvres et des statistiques démographiques des Nations Unies pour l'an 2000. Les deux sources présumant que la proportion de personnes vivant dans un pays avec moins d'un dollar par jour s'applique à la tranche d'âge 15-24 ans afin de calculer le nombre de jeunes vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Cependant le chiffre de l'OIT prétend représenter le nombre de jeunes pauvres qui travaillent ou, du moins, qui cherchent un emploi. L'OIT utilise ainsi le taux mondial de participation de la population active jeune, estimé à 54,9 pour cent, et applique ce rapport au chiffre de 238 millions pour obtenir une estimation du nombre de jeunes «travailleurs pauvres». Cela sous-entend toutefois que plus de 45 pour cent des jeunes dans les pays où se concentre la pauvreté ne travaillent pas ou ne cherchent pas de travail, ce qui semble quelque peu irréaliste. Est-il réaliste dans les pays en développement les plus pauvres, là où vit l'ensemble des gens gagnant moins d'un dollar par jour, de penser que 45 pour cent des individus âgés entre 15 et 24 ans sont scolarisés à plein temps ou ne cherchent pas d'emploi pour d'autres raisons? Nous savons par exemple que, dans de nombreux pays africains, le taux de participation de la population active jeune s'approche plus des 70 pour cent que des 55 pour cent.

Il serait également utile de signaler que les estimations de l'OIT et des Nations Unies sont tirées des données de la Banque mondiale relatives aux ménages pauvres. D'après ces estimations, un individu est classé dans la catégorie des «pauvres» s'il fait partie d'un ménage où le revenu total de chaque personne qui participe aux revenus est inférieur à un dollar par jour. Par conséquent, un jeune qui gagne 50 centimes par jour, mais vit avec des parents qui touchent deux dollars par jour, ne serait pas repris dans les données sur la pauvreté. De la même manière, un ménage comprenant deux enfants qui ga-

gnent 20 centimes par jour et des parents qui touchent quatre dollars par jour ne serait pas pris en compte dans les statistiques. Des situations comme celles-ci sont assez courantes dans les pays en développement les plus pauvres. On peut dès lors, sans risque de se tromper, conclure que les chiffres de l'OIT et des Nations Unies réduisent considérablement le nombre de jeunes vivant dans la pauvreté. Par conséquent, l'ampleur du sous-emploi parmi les jeunes dans le monde en développement est bien plus marquée que ne le laissent entendre ces statistiques. Cela dit, il est encourageant de savoir que l'OIT prend cette question à cœur et s'efforce de produire des estimations au sujet des travailleurs pauvres et du sous-emploi. Comme signalé par ailleurs, les décideurs politiques ont tendance à se préoccuper davantage des problèmes mesurables.

D'après les Nations Unies, les plus grandes concentrations de jeunes vivant sous ce seuil de pauvreté d'un dollar par jour se rencontrent en Inde, en Chine, au Nigéria, au Pakistan, au Bangladesh, en République démocratique du Congo, au Viet Nam, au Brésil, en Ethiopie, en Indonésie et au Mexique. Mais, lorsqu'il s'agit d'apprécier la pauvreté ou le sous-emploi, ce chiffre d'un dollar par jour n'est qu'indicatif. Et selon les Nations Unies, si l'indicateur était de deux dollars par jour, le nombre de jeunes vivant dans la pauvreté passerait à 462 millions, soit près de 40 pour cent de l'ensemble des jeunes<sup>15</sup>.

La vaste majorité des jeunes dans le monde en développement travaille dans l'économie informelle, mais malheureusement les données à ce propos ne sont pas systématiquement recueillies pour permettre une analyse des évolutions. L'OIT présume que les jeunes sont représentés de manière disproportionnée dans l'économie informelle et qu'une grande partie de la croissance de l'emploi dans le monde en développement survient dans l'économie informelle<sup>16</sup>. Par exemple, certains observateurs ont suggéré que, en Afrique, plus de 90 pour cent des jeunes travaillent dans l'économie informelle et presque tous les nouveaux emplois y sont créés.

Le sous-emploi mérite pourtant qu'on lui accorde le même degré d'attention que le chômage. Ce n'est pourtant pas le cas. Cela est en partie imputable au manque de données. Et aussi au fait que l'attention des politiques va vers les problèmes économiques qui sont mesurables avec précision. D'autres raisons, moins avouables, pourraient cependant expliquer ce manque d'intérêt. De nombreux pays ont des répartitions très inégales des revenus comme du pouvoir politique. Elles se traduisent souvent par le peu de soutien politique et par les ressources financières limitées que reçoivent les opérations d'aide aux jeunes les plus défavorisés<sup>17</sup>. Ces facteurs politiques pourraient avoir leur part de responsabilité en dénaturant les débats des pays en développement et en les focalisant uniquement sur le chômage des jeunes.

Dans toute l'Afrique, et dans plusieurs régions de l'Asie, le chômage des jeunes se concentre parmi les jeunes les plus instruits des familles à hauts revenus et des familles d'élite. Ainsi, une étude poussée au Sri Lanka a abouti à la conclusion que le chômage est «volontaire dans une certaine mesure». Les chômeurs sont en général «de jeunes individus relativement bien instruits qui vivent avec leurs parents et bénéficient de l'aide financière de ceux-ci pour s'adonner à une recherche d'emploi approfondie».

Cette même étude conclut que les faibles revenus du travail étaient un facteur plus important que le chômage pour expliquer la pauvreté.

Malheureusement, dans un pays pauvre en développement dont l'économie informelle est répandue et qui ne dispose d'aucun régime d'allocations de chômage, la majorité des jeunes ne peut se permettre le luxe d'être au chômage. Contrairement à la situation des pays industrialisés où l'Etat octroie habituellement une aide financière pour subvenir aux besoins des chômeurs pendant qu'ils cherchent activement un emploi, dans la plupart des pays en développement, c'est le réseau familial qui doit financer la recherche d'emploi. Mais, pour la plupart, ces familles ne disposent simplement pas des ressources financières

pour pouvoir assumer cette charge. C'est pourquoi, en l'absence d'un emploi salarié facilement disponible, la majorité des jeunes doit entreprendre des activités de survie dans le secteur informel ou accepter un travail non rémunéré.

Plusieurs organisations, y compris la Banque mondiale, ont récemment admis qu'une grande partie de l'attention accordée au chômage des jeunes instruits était induite par un processus politique tendancieux. Les derniers rapports en date insistent sur les limitations du chômage en tant que guide pour les autres problèmes des jeunes. Comme le fait remarquer Godfrey dans son article pour la Banque mondiale:

Dans les pays sans régime efficace d'allocations de chômage, on court le risque, en se préoccupant du chômage des jeunes, de détourner l'attention sur les problèmes des plus privilégiés au lieu des moins privilégiés<sup>18</sup>.

O'Higgins, qui écrit également pour la Banque mondiale, en arrive à des conclusions similaires:

Les politiques relatives à l'emploi des jeunes doivent s'attacher davantage aux groupes défavorisés sur le marché du travail. A ce sujet, une première étape nécessiterait une identification objective des groupes qui connaissent les plus graves problèmes pour obtenir et conserver un emploi de bonne qualité. Dans les pays en développement, il est temps d'écarter l'hypothèse des «chômeurs diplômés», populaire depuis si longtemps pour des raisons fort évidentes, mais pas objectives, et de se soucier des groupes qui ont réellement besoin de notre attention<sup>19</sup>.

C'est la responsabilité des organisations internationales de garantir que les ressources limitées soient orientées vers les problèmes les plus critiques de l'emploi des jeunes. Les considérations reprises ci-dessus laissent supposer que le système des Nations Unies devrait veiller à améliorer la position et les perspectives des jeunes les plus défavorisés dans les pays en développement. Cette catégorie des «plus



désavantagés» comprend les jeunes sous-employés et ceux qui vivent de revenus extrêmement bas, de même que les chômeurs. Ces jeunes exigent une attention toute particulière. Qu'ils soient sous-employés ou au chômage, ils sont piégés dans un cycle de pauvreté à la suite de facteurs intergénérationnels et il est peu probable qu'ils trouveront du travail dans l'économie formelle.

L'effort de la Banque mondiale afin de dissiper toute confusion possible est une démarche louable, et l'OIT a récemment entrepris de suivre son exemple<sup>20</sup>.

### Évaluer les options politiques et les solutions envisageables

L'amélioration de la situation des jeunes défavorisés sur le marché du travail pourrait être abordée de beaucoup de façons. Les réformes et les interventions politiques aux niveaux international, macro, méso et microéconomiques pourraient toutes s'avérer opportunes. Premièrement, il est possible d'envisager des changements au niveau du commerce international, des finances et des politiques de développement qui accéléreraient la croissance économique des pays en développement où les problèmes de l'emploi des jeunes déjà critiques s'intensifieront sans aucun doute durant les dix prochaines années. Au niveau national, on pourrait se proposer d'entreprendre un grand nombre de réformes macroéconomiques qui stimuleraient les dépenses publiques et/ou les investissements privés et, par conséquent, la demande de travail dans l'économie formelle. On pourrait également s'attacher davantage aux politiques sectorielles ou d'interventions conçues pour accélérer la croissance dans les secteurs spécifiques de l'économie formelle qui jouissent d'une élasticité de l'emploi relativement forte ou dans lesquels les effets multiplicateurs sur l'économie domestique sont les plus significatifs. Stimuler la croissance, la productivité et les revenus des secteurs agricole et rural pourrait être une priorité afin de freiner l'exode des jeunes des zones rurales vers

les zones urbaines. Ces réformes aux niveaux macroéconomique et mésoéconomique pourraient également inclure un examen de la relation entre équité, croissance économique et emploi. La répartition des revenus pourrait être harmonisée par des transferts monétaires vers les groupes les plus pauvres de la société ou en facilitant leur accès à des biens comme la terre, l'eau et les engrais.

Au niveau microéconomique, des interventions sur le marché du travail afin de stimuler l'offre et la demande sont envisageables, tout comme des mesures destinées à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Les politiques d'action sur la demande pourraient comporter des travaux publics, un développement de l'infrastructure faisant appel à des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre et des subventions salariales dans le secteur privé, ainsi que des aides financières aux petites entreprises ou aux indépendants. Du côté de l'offre, les mesures visant à réduire les décrochages scolaires et à améliorer la qualité de la formation générale de base, de même qu'un grand nombre de systèmes de formation qui renforcent les compétences, la productivité et le potentiel des jeunes à gagner un revenu, attirent généralement un soutien appréciable. Une autre possibilité serait d'intervenir de façon à mettre en place, ou moderniser, les services de l'emploi et les autres régimes élaborés pour réformer le fonctionnement du marché du travail en favorisant les flux d'information.

Finalement, un large éventail de réformes structurelles, tant sur le marché de la production que sur le marché du travail, pourraient être mises en avant pour améliorer la position et les perspectives des jeunes défavorisés sur le marché du travail. Elles pourraient s'appliquer à éliminer les dysfonctionnements du marché tels que l'accès inadéquat au crédit et les réglementations ou institutions peu performantes ou inadaptées sur le marché des produits ou sur le marché du travail. Envisagé comme suit, la politique salariale pourrait jouer un rôle essentiel dans certaines économies.

Selon ce qui précède, il est clair qu'il est difficile de distinguer les débats sur l'emploi des jeunes d'une discussion étendue sur la politique économique ou sur le processus de développement économique. Le problème est que cela nous entraîne dans un dédale complexe de questions macroéconomiques comme l'incidence et la structure de la fiscalité, le niveau et la composition des dépenses fiscales, les taux d'intérêt et la masse monétaire, la politique de l'industrie, les taux de change et la politique commerciale. Ces questions sont souvent débattues à partir de points de vue théoriques, empiriques et idéologiques. L'éventail des questions d'économie internationale qui peuvent influencer l'emploi des jeunes, comme par exemple les règles qui gouvernent le commerce international, l'aide publique au développement (APD), ou les activités des institutions financières internationales, reste également sujet à controverse. C'est dans ces domaines que surviennent fréquemment des conflits fondamentaux sur les implications des mesures politiques.

C'est pourquoi de nombreuses études traitant de l'emploi des jeunes consacrent un ou deux paragraphes à ces sujets de politique macroéconomique et d'économie internationale, soulignent leur importance et déclarent ensuite hâtivement qu'ils dépassent le cadre de leur propos. En bref, les questions capitales sont souvent rangées dans le tiroir des cas «trop compliqués». De nombreux auteurs tournent ensuite la page et étudient simplement les questions de microéconomie et d'économie structurelle énumérées ci-dessus. Un grand nombre de ces micro-interventions sont reprises sous le titre générique de politiques actives du marché du travail.

## Les politiques actives du marché du travail

### *a) Considérations théoriques*

Les politiques actives du marché du travail (PAMT) se présentent sous au moins trois grands aspects distincts. A savoir: 1) créer des emplois à l'aide des travaux publics, de subventions à l'emploi dans le secteur privé et de soutien au développement des micro-entreprises ou des travailleurs indépendants; 2) renforcer les compétences et les capacités des travailleurs par la formation ou la reconversion; 3) informer par le biais des services d'emploi. Le premier groupe de programmes s'attache au côté demande du marché du travail et le deuxième au côté offre, tandis que le troisième vise à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Dans chacune de ces trois grandes catégories, il existe une multitude de programmes différents et un grand nombre de processus de mise en œuvre et de mécanismes de ciblage. Certains programmes se préoccupent spécifiquement des jeunes défavorisés, mais ils ont habituellement un objectif bien plus général. Toutefois, le but économique principal de chaque politique active du marché du travail est d'améliorer les perspectives d'emploi à long terme et les capacités à générer des revenus pour les publics cibles. Certains programmes comportent parfois également des objectifs sociaux majeurs, comme combattre l'exclusion ou établir des filets de sécurité pour les revenus.

Les PAMT suscitent à présent un intérêt considérable dans les débats sur les problèmes de l'emploi des jeunes dans les pays en développement. Etant donné que, en théorie, ils sont censés augmenter les capacités d'emploi et de revenus des participants, ils méritent certainement de retenir notre attention. Les partisans des mesures actives les considèrent généralement comme les instruments les plus directs pour agir contre le chômage et les faibles revenus des jeunes travailleurs. En revanche, les opposants argumentent qu'ils sont avant tout un gaspillage de l'argent des contribuables ou de l'aide au développement et que c'est

au détriment des autres travailleurs que certains obtiennent des avantages. Selon les détracteurs, ces mesures actives ne font généralement que redistribuer le problème du chômage ou du sous-emploi plutôt que de créer des situations où tout le monde est gagnant. La vérité se trouve sans doute quelque part entre ces deux extrêmes.

Malheureusement, les pays en développement ont une expérience pratique limitée de nombreux éléments des PAMT et la plupart des constatations émanent des expériences menées dans les pays industrialisés. En réalité, le terme «politiques actives du marché du travail» est à la mode depuis plusieurs dizaines d'années et est venu occuper le devant de la scène dans les pays de l'OCDE après les chocs pétroliers des années soixante-dix, qui ont mis fin à la situation de presque «plein emploi». C'était une période de stagflation durant laquelle un grand nombre de pays industrialisés connaissaient une inflation accélérée et un chômage à deux chiffres. Les réponses à ces chocs exogènes ont varié d'un pays industrialisé à l'autre, mais, de manière générale, les gouvernements commençaient à mettre en doute le montant des ressources publiques allouées aux politiques «passives» du marché du travail, y compris les allocations de chômage. Ils se souciaient de savoir si ces dépenses publiques pourraient être utilisées plus efficacement au moyen de politiques qui encourageraient, ou obligerait, les chômeurs à participer activement à certains programmes du marché du travail.

A mesure que se sont développés la déréglementation des marchés financiers et d'autres aspects de la mondialisation économique au cours des deux dernières décennies, les décideurs politiques ont conservé un engagement ferme envers les PAMT. Cela s'explique en partie du fait que l'ouverture des marchés des capitaux et l'attachement au libre-échange ont réduit les marges de manœuvre qui existaient auparavant pour mener des politiques commerciales et industrielles macroéconomiques en faveur du plein emploi. Avec la mondialisation, les instruments de politiques se sont surtout concentrés sur la lutte contre

l'inflation et sur la recherche d'investissements étrangers par le biais de réductions de la fiscalité et de mesures pour empêcher la fuite des capitaux. La réduction de cet espace a eu pour résultat que les objectifs nationaux de l'emploi, qui ont occupé le devant de la scène pendant plusieurs décennies, se sont trouvés relégués en queue des priorités gouvernementales et ont été poursuivis par d'autres mesures. Parmi celles-ci il convient de souligner l'accent placé sur la flexibilité du marché du travail et un recours accru aux politiques actives du marché du travail.

Néanmoins, lorsqu'il est devenu évident que ces politiques ne suffisaient pas à résoudre les problèmes du marché du travail, l'OCDE elle-même, après avoir vivement recommandé l'adoption des PAMT dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, s'est rendue à l'évidence et a reconnu leurs limitations en appelant à la prudence. Après un examen approfondi des mesures actives en 2000, l'organisation en a déduit que:

...les résultats de nombreuses mesures actives sur l'augmentation des perspectives d'emploi et de gains des demandeurs d'emploi et sur la production d'avantages pour la société restent mitigés...des politiques actives plus efficaces ne sont qu'un élément d'une stratégie plus large de mesures macroéconomiques et microéconomiques pour réduire substantiellement le chômage. Néanmoins, elles restent potentiellement une arme importante de lutte contre le chômage<sup>21</sup>.

Vu la diversité des programmes «actifs» envisageables, l'assortiment précis de PAMT utilisé dans un pays donné doit être soigneusement adapté à la situation économique du moment et aux origines du chômage ou du sous-emploi. Par exemple, la plupart des mesures destinées à stimuler l'offre ne seront fructueuses que si les niveaux de la demande globale permettent de créer un nombre d'emplois suffisant pour absorber les travailleurs reconvertis. Dès lors, la reconversion et le développement des compétences sont surtout efficaces lorsque certains secteurs de l'économie s'accroissent



rapidement et requièrent un plus grand nombre de travailleurs. Cela se produit en cas de changements structurels majeurs, comme par exemple un déplacement de la production vers une dépendance plus grande du secteur tertiaire. Cela a été le cas pendant les dernières décennies dans la plupart des pays industrialisés.

Par conséquent, une part de l'expérience acquise par les pays industrialisés quant aux mesures agissant sur l'offre pourrait venir à propos dans les pays à revenu moyen et dans les pays en développement qui ont la chance de connaître l'émergence de nouvelles industries ou activités économiques. Toujours est-il qu'elle est vraisemblablement moins pertinente pour l'écrasante majorité des pays en développement où se concentrent les problèmes de l'emploi des jeunes. Par exemple, dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, le seul changement structurel significatif au cours des dernières décennies fut la disparition du secteur public et l'absorption des travailleurs déplacés dans les activités informelles. Les taux élevés du sous-emploi et du chômage dans ces pays résultent de plusieurs décennies de croissance économique lente et de demande inadéquate. Dans ces circonstances, les mesures agissant sur l'offre pourraient malgré tout remplir une fonction complémentaire, mais elles ne risquent guère d'être la panacée face aux taux accablants du sous-emploi et du chômage des jeunes. En théorie tout au moins, le développement de l'infrastructure à forte intensité de main-d'œuvre et d'autres types de travaux publics, les aides à l'emploi et l'assistance aux microentreprises ou aux indépendants pourraient mieux convenir à ces économies où la demande est déficiente.

### *b) Preuves empiriques*

Les prescriptions politiques pour aborder l'emploi des jeunes ne devraient pas simplement reposer sur des considérations théoriques, mais, lorsque cela est possible, sur des preuves empiriques tangibles. Les PAMT sont généralement onéreuses

et, vu la multitude de programmes possibles, les décisions politiques devraient s'appuyer sur des analyses rigoureuses quant au coût et aux avantages des diverses options. Un examen prudent et détaillé s'impose dans les pays en développement, d'autant plus qu'il existera toujours une pléthore d'autres problèmes pour susciter les investissements des administrations. Les dépenses fiscales se font une concurrence rude et, dans ces circonstances, une utilisation hasardeuse des aides au développement limitées peut s'avérer catastrophique.

Les techniques permettant d'évaluer les PAMT ont été modernisées au cours des dernières années<sup>22</sup>. Les gouvernements des pays industrialisés ont effectivement dépensé des sommes considérables en ressources humaines et financières pour étudier les PAMT et les réviser afin d'en augmenter l'efficacité et le bon fonctionnement. En outre, l'OCDE aide depuis une vingtaine d'années les pays industrialisés à améliorer ces techniques d'évaluation et les épaulé dans leur choix de politiques du marché du travail. Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, durant les vingt dernières années, cette expérience a incité l'OCDE à revoir sa position vis-à-vis de l'efficacité des politiques actives et a déterminé une affectation différente des ressources au niveau national dans les pays industrialisés<sup>23</sup>.

Les évaluations scientifiques des PAMT comportent généralement trois aspects. Premièrement, il est nécessaire de comparer les expériences relatives à l'emploi et aux revenus des participants après le programme avec celles d'un groupe témoin dont le contexte et le profil sont analogues, mais qui n'a pas participé au programme<sup>24</sup>. Par exemple, il est possible de rassembler des données sur les résultats de l'emploi et des revenus d'un groupe de jeunes gens à la fin de leur participation à un programme de formation et de les comparer avec ceux d'un groupe témoin de jeunes qui n'ont pas reçu de formation mais qui sont pareillement instruits et sont issus d'un milieu socio-économique similaire. On peut évaluer dans quelle mesure

la participation au programme a augmenté la probabilité de trouver du travail et apprécier son effet sur la hausse des revenus. Il s'agit ensuite de mettre méthodiquement en parallèle les profils des participants au programme et du groupe témoin et d'enregistrer avec précision les données relatives aux revenus et à l'emploi pendant une période raisonnablement longue après la fin du programme. Ces étapes du processus d'évaluation sont cruciales.

Deuxièmement, une évaluation sérieuse requiert un calcul de l'impact des programmes sur l'équilibre général en tenant compte d'un certain nombre d'effets contrariants qui peuvent découler des PAMT et d'autres effets multiplicateurs. Parmi les effets contrariants on retrouve: l'effet «poids mort» – c.-à-d. la mesure dans laquelle le même résultat aurait été atteint en l'absence d'un programme particulier; les effets de substitution, puisque les personnes subventionnées pourraient remplacer des personnes non subventionnées; les effets d'éviction, puisque les activités subventionnées pourraient se substituer à d'autres activités dans l'économie, et les effets d'écroulement, qui tiennent compte du fait que les participants pourraient être sélectionnés parce qu'ils sont mieux instruits ou plus qualifiés ou disposent de certains autres avantages, tandis que ceux qui ne jouissent pas de ces attributs ne sont pas sélectionnés<sup>25</sup>. Les effets multiplicateurs des PAMT peuvent apparaître de multiples façons, que ce soit par une augmentation de la consommation liée aux décisions des gens qui ont décroché un revenu grâce à leur participation à un programme de travaux publics ou par l'obtention d'un poste dans le secteur privé grâce aux aides patronales à l'emploi.

Le troisième aspect de toute évaluation d'ensemble comprend une comparaison du coût public du programme en question et de la rentabilité sociale de l'investissement. En plus des bénéfices en faveur des individus, les PAMT peuvent également générer d'importants bénéfices sociaux. La participation à un programme – même si elle n'aboutit pas à l'obtention d'un emploi – devrait heureusement conduire à une plus grande co-

hésion sociale qui peut se traduire par une baisse du nombre de malades de la dépression ou par une réduction de la toxicomanie et de la délinquance. Il s'agit là de bénéfices évidents pour la société. Cela dit, il conviendrait de comparer les bénéfices sociaux obtenus grâce aux PAMT à ceux qui pourraient résulter d'une utilisation différente des mêmes ressources. Ainsi, on pourrait, par exemple, les utiliser dans un pays en développement pour financer un meilleur enseignement primaire, de meilleurs soins de santé ou l'allocation de revenus de base pour les personnes âgées ou celles moins valides par le biais d'assurances sociales. Dans les pays les plus pauvres il faudrait comparer les bénéfices sociaux des PAMT à ceux qui pourraient provenir d'un meilleur accès à l'eau potable, d'une meilleure irrigation permettant la sécurité alimentaire ou de l'élimination de maladies comme la malaria ou la tuberculose. Il est regrettable et injuste que les pays en développement soient contraints de choisir entre ces objectifs, mais telle est la triste réalité à laquelle sont confrontés les décideurs dans les pays les plus pauvres.

Dans un article récent pour la Banque mondiale, Martin Godfrey affirme que les PAMT sont tenues de passer deux tests<sup>26</sup>. En premier lieu, chaque programme qui implique une dépense de fonds publics devrait passer un test bénéfice/coût social. En deuxième lieu, chaque programme supposé aider les jeunes défavorisés devrait leur offrir un taux de rendement privé élevé. Selon Godfrey:

Les programmes qui ne remplissent pas le premier critère escroquent les contribuables; ceux qui ne remplissent pas le deuxième critère escroquent les clients – de fait, ils abusent de la confiance de certaines des personnes les plus vulnérables dans le pays. Des évaluations rigoureuses sont impératives: il n'en n'existe pourtant pas dans la plupart des pays en développement.

Pour remédier à ce problème, le BIT vient juste de terminer une importante étude qui analyse l'impact des PAMT dans les pays industrialisés, en développement et en

transition<sup>27</sup>. Sur base de ses constatations, le BIT recommande une approche plus nuancée et plus sélective par rapport à ces politiques. L'étude conclut que l'impact des programmes sur l'emploi et les salaires est en général relativement faible mais positif grâce aux effets pervers cités plus haut.

Selon l'étude du BIT:

Les recherches d'évaluation sur les PAMT montrent que toutes les mesures actives ne sont pas efficaces et que toutes n'atteignent pas les groupes ciblés; elles ne développent pas toutes des chances pour les participants de décrocher un emploi après leur participation à des programmes et elles ne constituent pas toutes un bon moyen sur le plan coût/efficacité d'atteindre les objectifs fixés<sup>28</sup>.

Cette même étude souligne l'important effet multiplicateur et les bénéfices sociaux qui peuvent découler d'un certain type de mesures actives. Pour les pays en développement, les auteurs arrivent à la conclusion suivante:

Cette étude démontre que les PAMT qui ont perdu de l'importance dans les pays industrialisés, tels que les travaux publics et plus généralement les mesures agissant sur la demande, peuvent s'avérer particulièrement efficaces dans les pays en développement<sup>29</sup>.

Même si l'étude du BIT n'est pas centrée sur les jeunes, ses auteurs notent que «les évaluations révèlent que, de manière générale, les PAMT semblent plus efficaces pour les femmes et pour les gens réintégrant le marché du travail, mais qu'elles le sont rarement pour les jeunes»<sup>30</sup>.

La Banque mondiale a aussi commencé à compiler et synthétiser les évaluations disponibles sur les PAMT. Deux études importantes de la Banque mondiale ont examiné les impacts des PAMT en général tandis que d'autres études commanditées par la Banque mondiale se sont penchées plus spécifiquement sur les problèmes de l'emploi des jeunes. La première étude de la Banque mondiale sur les PAMT reposait presque entièrement sur les expériences des pays industrialisés et a confirmé les

préoccupations de l'OCDE mentionnées ci-dessus concernant l'impact et l'efficacité réels de ces programmes. Les auteurs concluaient que les «récompenses sont généralement modestes et que l'analyse coût/avantage suggère que les taux de rentabilité sociale des programmes efficaces sont parfois négatifs»<sup>31</sup>.

L'étude la plus récente de la Banque mondiale sur les PAMT est particulièrement intéressante de notre point de vue puisqu'elle intègre des informations provenant des pays en développement<sup>32</sup>. Les évaluations des pays en développement résumées dans cette étude comparent les résultats au niveau de l'emploi et des revenus de participants à des PAMT et ceux d'un groupe témoin. La majorité des évaluations ne tiennent cependant pas compte des effets contrariaires mentionnés ci-avant et ne calculent pas non plus précisément les impacts sur les coûts/bénéfices. En dépit de cela, elles offrent l'analyse la plus complète existant jusqu'à présent sur les PAMT dans les pays en développement. Mais, malheureusement, elles sont encore moins encourageantes que les résultats observés dans les pays industrialisés.

Par exemple, les indications qui existent sur l'impact des services de l'emploi dans les pays industrialisés sont raisonnablement positives. Par rapport à d'autres types de PAMT, les services de l'emploi sont relativement accessibles. Dans l'ensemble, les évaluations indiquent des effets positifs sur l'emploi dans les pays de l'OCDE, bien que, selon la première étude de la Banque mondiale, «elles ne semblaient pas augmenter significativement les perspectives d'emploi ou de rémunération des jeunes»<sup>33</sup>.

Mais les informations probantes disponibles pour les pays en développement sont presque intégralement négatives. L'étude la plus récente de la Banque mondiale démontrait que «...les services de l'emploi ... sont d'un usage limité dans des situations où le chômage structurel est élevé et dans le cas de pénurie de demande de main-d'œuvre. D'aucuns questionnent la portée et l'efficacité de ces services dans les pays en développement où

de nombreuses opérations sur le marché du travail sont informelles»<sup>34</sup>.

Godfrey a également passé en revue un éventail complet de politiques touchant aux perspectives de gains et d'emploi des jeunes défavorisés pour la Banque mondiale. Sur base des indications relatives à divers pays d'Asie et d'Amérique latine, il tire des conclusions similaires à celles ci-dessus et affirme qu'aucun élément ne prouve que les services de l'emploi améliorent suffisamment les marchés pour avoir un impact considérable sur le taux d'aboutissement des jeunes demandeurs d'emploi et encore moins qu'ils sont réellement profitables aux jeunes les plus défavorisés, puisque peu d'entre eux ne possèdent pas les qualités recherchées par les employeurs<sup>35</sup>.

L'étude du BIT, qui paraîtra prochainement, offre un éclairage supplémentaire sur les services de l'emploi dans les pays en développement. Par exemple, elle relève que dans les pays d'Afrique anglophone ceux-ci sont largement sous-financés et que les services qu'ils procurent sont de faible qualité<sup>36</sup>. On peut toutefois se demander quel est l'intérêt d'investir dans l'amélioration de ces services étant donné la croissance fulgurante de la population active et le nombre peu élevé d'emplois disponibles.

Les évaluations des programmes de *formation sur le marché du travail* sont encore plus pessimistes. La première étude de la Banque mondiale reposant sur des indications relatives aux pays en développement concluait que «les programmes de formation, notamment ceux qui visent les chômeurs de longue durée, n'avaient ordinairement pas d'impact positif et, dans la plupart des cas, les coûts étaient trop élevés par rapport aux résultats.»

La dernière étude de la Banque mondiale synthétise les résultats de quatre évaluations de programmes de formation mis en œuvre dans les pays en développement. Sur les quatre programmes, trois affichaient un impact négatif sur l'emploi et les revenus. Autrement dit, dans trois cas sur quatre, les participants aux programmes de formation avaient moins de chan-

ces de travailler et des revenus inférieurs à ceux d'un groupe témoin avec des caractéristiques similaires. Selon l'étude de la Banque mondiale, «... il apparaît que les quelques programmes entrepris et évalués dans les pays en développement ont un impact moindre que ceux mis en œuvre dans des pays développés ou en transition. Si c'est effectivement le cas, ces programmes devraient-ils être adaptés pour refléter l'importance du secteur informel et les faiblesses de l'administration dans un grand nombre de ces pays?»<sup>37</sup>.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la plupart des programmes évalués ne visent pas spécifiquement les jeunes. Cependant, les rapports de la Banque mondiale contiennent certaines informations probantes qui se réfèrent uniquement aux programmes de formation pour les jeunes. Le premier rapport de la Banque mondiale démontrait que les programmes de formation pour les jeunes enregistraient les moins bons résultats par rapport aux programmes de formation pour les chômeurs de longue durée et les travailleurs déplacés suite à des licenciements collectifs<sup>38</sup>. La Banque signalait:

Dans presque tous les cas ... les participants ne s'en sortaient pas mieux que le groupe témoin, que ce soit au niveau de leurs probabilités d'emploi après la formation ou au niveau de leurs revenus. En outre, l'analyse coût-avantages de plusieurs programmes de formation pour les jeunes laisse entendre que les taux de rentabilité sociale étaient typiquement négatifs, à court terme comme à long terme<sup>39</sup>.

Après avoir épluché les nouvelles évaluations du Canada, de la France et de la Suède, la Banque mondiale observait que:

Dans ces pays, les programmes de formation pour les jeunes semblent n'avoir eu aucun effet sur la probabilité d'obtenir un emploi stable et n'ont pas augmenté la durée de l'emploi si le poste a été trouvé<sup>40</sup>.

Les études de l'OCDE sont arrivées aux mêmes conclusions, bien que la deuxième étude de la Banque mondiale ait révélé

davantage de résultats positifs pour quelques programmes de formation pour les jeunes en Amérique latine (Argentine, Chili, Pérou et Uruguay). Ces programmes, connus sous le nom de «Jóvenes», visent les jeunes défavorisés et combinent la formation et l'expérience professionnelle, ainsi que d'autres services comme l'aide psychologique et l'évaluation professionnelle. La Banque mondiale a cependant émis des doutes sur ces programmes pour plusieurs raisons, dont leur coût important et le fait qu'ils ne touchent par conséquent pas un grand nombre de jeunes<sup>41</sup>.

Heureusement, certains d'entre eux ont fait leurs preuves. L'étude de la Banque mondiale comporte une analyse séparée des programmes de reconversion pour les travailleurs qui ont connu un licenciement collectif. Il existe peu d'indications directes des pays en développement, mais une évaluation intéressante provenant de Bosnie-Herzégovine se rapporte à la démobilisation de soldats et à leur réintégration dans la main-d'œuvre civile. Les résultats de ce programme étaient extrêmement positifs. La participation au programme a augmenté la probabilité d'emploi de 43 pour cent et a également eu un effet positif considérable sur les revenus. Cette expérience pourrait se révéler pertinente pour plusieurs pays africains qui doivent réintégrer des jeunes soldats et faire face au type de situation mentionné dans l'anecdote concernant le Congo dans l'introduction de cet article.

Les PAMT qui agissent notamment sur la demande du marché du travail incluent des subventions salariales et des aides à l'emploi pour les entreprises privées de manière à ce qu'elles engagent des travailleurs. Si l'on s'en tient à l'analyse faite par la Banque mondiale, les résultats de ce type de programme n'ont pas été particulièrement positifs dans les pays industrialisés. Pourtant, la Banque mondiale a examiné un programme mené dans un pays en développement, l'expérience Proempleo de l'Argentine, qui a révélé des effets positifs de l'expérience au niveau de l'emploi à la suite du programme. Ce programme permet de comparer l'impact de la forma-

tion et celui des subventions salariales parce ces deux types d'aide étaient offerts à des participants sélectionnés au hasard et que leurs résultats au niveau de l'emploi étaient mis en parallèle après le programme avec un troisième groupe témoin. Les participants à la formation pouvaient se spécialiser dans l'administration de petites entreprises ou dans un éventail de qualifications professionnelles pratiques telles que le soudage, la construction, la cuisine et l'électricité. Après dix-huit mois, ceux qui avaient bénéficié de subventions salariales avaient une probabilité significativement plus élevée de trouver du travail par rapport au groupe témoin. La formation, quant à elle, n'avait aucun impact<sup>42</sup>.

Mis à part cette évaluation, il n'existe que peu de preuves sur l'impact des subventions salariales dans les pays en développement et ces derniers ne semblent pas avoir beaucoup d'expérience en la matière<sup>43</sup>. Cela dit, il existe des preuves dans les pays en transition, notamment en République tchèque, en Pologne, en Hongrie et en Roumanie, qui ont consacré d'importantes ressources aux subventions salariales. Et il semble qu'elles peuvent avoir un impact très positif sur l'emploi<sup>44</sup>.

Il faut également faire remarquer que les programmes de subvention salariale sont élaborés pour financer les coûts de main-d'œuvre d'un employeur et visent souvent les chômeurs de longue durée, les travailleurs handicapés et les jeunes. Dès lors, ces programmes comportent souvent un volet social important et, s'ils sont bien ciblés et font l'objet d'un contrôle rigoureux, les effets de substitution ou d'écrémage possibles devraient être éliminés. Comme l'a signalé Godfrey:

Les programmes de subventions salariales ... inspirent des leçons intéressantes pour un nouveau type de politique de l'emploi des jeunes. Premièrement, ils peuvent être d'un avantage particulier pour les moins favorisés... En principe, ils pourraient être ciblés de manière plus restrictive, par exemple des subventions pour les patrons qui emploient des jeunes travailleurs handicapés ou des membres d'un groupe ethnique particulier<sup>45</sup>.



Le BIT arrive aux mêmes conclusions, notant que «les subventions salariales aux employeurs ou aux employés sont surtout indiquées pour les besoins des chômeurs de longue durée»<sup>46</sup>.

Les *travaux publics ou les projets à forte intensité de main-d'œuvre* sont un autre type de programme populaire dans les pays en développement. Certains auteurs ne les considèrent pas comme des politiques actives du marché du travail parce qu'ils tendent à avoir plusieurs objectifs, dont la mise en place d'infrastructures, de dispositifs de sécurité pour les revenus et la création d'emploi. Selon la Banque mondiale, les évaluations de ces programmes dans les pays industrialisés et les pays en transition ne sont généralement pas positives. La Banque avance l'hypothèse que les effets négatifs postprogramme dans les pays industrialisés pourraient être causés par le stigmate laissé par les programmes de travaux publics précédents. Cette hypothèse est bien moins probable dans un pays pauvre en développement.

Godfrey est très positif au sujet des avantages économiques plus généraux qui peuvent résulter de ce type de programme. Il affirme:

En principe, un système de filet de sécurité de ce type est parfait pour un pays en développement par le fait qu'il crée et maintient des biens par la même occasion. Ce genre de programme crée directement de l'emploi pendant le processus de construction, indirectement via les liens avec les industries fournisseuses, via le multiplicateur lorsque les travailleurs dépensent leurs revenus, et de manière dynamique lorsque les biens qui ont été construits aident à accroître la productivité dans la région et lorsque la hausse de la demande incite à investir<sup>47</sup>.

Il signale également que «... il ne faut pas négliger le point fort de ces programmes lorsqu'ils sont correctement conçus: le fait que les groupes défavorisés choisissent eux-mêmes qui d'entre eux va y participer»<sup>48</sup>.

L'expérience considérable de l'OIT dans la promotion du développement de l'infrastructure à forte intensité de main-d'œuvre confirme le constat de Godfrey.

L'objectif principal a traditionnellement été l'infrastructure, soit les chemins ruraux, les routes secondaires, les puits et les systèmes d'irrigation, les systèmes d'écoulement des eaux et d'égouts, mais l'approche peut également être utilisée pour l'infrastructure sociale, dont les écoles et les centres médico-sociaux. Ces dernières années, l'OIT s'est concentrée sur la création du cadre logistique dans les ministères de Planification, sur les services routiers ou sur d'autres parties du service civil pour assurer que les procédures de sous-traitance de l'infrastructure sont sources d'emploi et de promotion du travail décent. Les évaluations de ces programmes par l'OIT n'ont pas mesuré leur impact sur l'emploi et les gains des participants après le programme. Cependant, elles ont produit des éléments de comparaison entre l'impact économique des infrastructures construites avec des techniques à forte intensité d'équipement et celles construites avec des techniques à forte intensité de main-d'œuvre. Selon l'OIT, l'approche axée sur le travail coûte de 10 à 30 pour cent moins cher, produit de meilleurs résultats sur les revenus et la consommation des ménages (qui double pratiquement), atteint les groupes à faibles revenus (avec au moins trois fois plus d'emplois pour les travailleurs non qualifiés), et fait appel pour au moins 50 pour cent de plus à des ressources locales<sup>49</sup>. L'OIT affirme, par ailleurs, que les techniques à forte intensité de main-d'œuvre ont des effets macro-économiques importants car elles réduisent les besoins en monnaie étrangère de 50 à 60 pour cent<sup>50</sup>.

L'étude du BIT confirme ces conclusions. Elle note:

Dans les pays en développement, les travaux publics, notamment dans le domaine de la construction, peuvent avoir un important effet multiplicateur. De plus, en l'absence de protection sociale passive, ils contribuent à assurer des moyens de subsistance aux segments les plus pauvres de la société<sup>51</sup>.

Finalement, la Banque mondiale rend compte de l'impact de *l'aide au développement*

*des microentreprises et des travailleurs indépendants*, qui comprend normalement une certaine forme d'aide financière et de services techniques tels que la formation ou l'aide à la mise au point et à la mise en œuvre d'un plan d'affaires. Selon la Banque, les preuves de l'impact de ces programmes sont minces. Très peu de ces programmes ont été soumis à des évaluations scientifiques. Cela dit, les éléments de preuve rendus disponibles par les examens des pays industrialisés justifient un certain optimisme sur leur efficacité. Il reste que les taux de reprise sont bas et les taux de faillite des nouvelles entreprises élevés, ce qui signifie que ces types d'intervention comportent des risques considérables<sup>52</sup>. Toujours selon l'étude de la Banque mondiale, «tandis que les coûts de poids mort et d'éviction peuvent être importants, ces effets n'ont généralement pas été entièrement examinés»<sup>53</sup>. L'étude de la Banque mondiale conclut:

Dans l'analyse finale, un plus grand nombre d'évaluations est nécessaire pour comprendre les impacts des programmes visant à aider les chômeurs à lancer leur propre affaire. Cela est particulièrement vrai dans le cas des pays en transition et en développement où une évaluation peu rigoureuse a été entreprise<sup>54</sup>.

Les commentaires ci-dessus concernent l'impact des programmes d'aide au développement des micro-entreprises en général et ne se rapportent pas spécifiquement aux jeunes. Cependant, dans son article pour la Banque mondiale, Godfrey analyse l'impact des programmes de développement des microentreprises sur les jeunes. Il examine un programme réalisé en Jamaïque qui était censé aider des jeunes chômeurs à monter une entreprise. Selon ce programme, un prêt était disponible après une formation et la présentation d'un plan d'affaires. Une évaluation indépendante a révélé qu'une grande partie des prêts a été octroyée à des jeunes qui possédaient un diplôme d'enseignement secondaire et à des gens qui avaient déjà un emploi. De plus, le taux d'échec était élevé puisque seulement 30 pour cent

des bénéficiaires conservaient leurs activités après trois ans<sup>55</sup>.

Godfrey a également examiné le programme Youth Business International (YBI) qui fait l'objet d'une attention particulière dans les documents relatifs à l'emploi des jeunes. Il signale:

Le YBI est un programme qui vise réellement les jeunes. Ses intentions sont admirables et la panoplie d'institutions et de ressources qu'il a réussi à mobiliser est impressionnante, mais il ne met aucun résultat à la disposition d'une évaluation rigoureuse. ... étant donné la nature de la clientèle, son impact a vraisemblablement été positif, mais qu'en est-il de son coût faramineux<sup>56</sup>?

Dans l'ensemble, Godfrey conclut que «les programmes analysés ... ne démontrent pas que l'offre d'un prêt et d'autres types d'aide aux jeunes défavorisés afin qu'ils montent leur entreprise soit une solution efficace pour atténuer leurs problèmes d'emploi, par rapport aux multiples programmes disponibles»<sup>57</sup>. L'étude du BIT conforte cette analyse et indique que les programmes de développement de microentreprises sont en général plus réussis lorsqu'ils s'adressent à des individus plus qualifiés et en particulier aux hommes<sup>58</sup>.

## Conclusions

Nous avons évoqué ci-dessus un certain nombre de rencontres et d'initiatives internationales concernant l'emploi des jeunes. Il était impératif que la communauté internationale réponde rapidement à ces problèmes de l'emploi des jeunes qui ne cessent de s'accroître. L'une des initiatives les plus importantes a été la mise en place du Réseau pour l'emploi des jeunes (YEN) par les Nations Unies, la Banque mondiale, l'OIT et une série d'experts de haut niveau. Le YEN a appelé tous les gouvernements à préparer des «examens nationaux et des plans d'action» concernant l'emploi des jeunes. Ceux-ci devraient se pencher sur quatre priorités principales<sup>59</sup>. A savoir:

- L'employabilité: investir dans l'enseignement et la formation profession-

nelle pour les jeunes et accentuer l'impact de ces investissements;

- L'égalité des chances: donner aux jeunes femmes les mêmes chances qu'aux jeunes hommes;
- L'entrepreneuriat: faciliter le lancement et l'administration des entreprises pour offrir un plus grand nombre d'emplois meilleurs pour les jeunes hommes et femmes;
- La création d'emploi: faire de la création d'emplois le point central de la politique macroéconomique.

Il est toutefois important de se souvenir que les organisations et les experts internationaux impliqués dans ce réseau n'ont jamais proposé de train de mesures «à taille unique» pour aborder les problèmes de l'emploi des jeunes. Au contraire, depuis le départ, le Comité de haut niveau du YEN a reconnu que «les voies vers la réussite sont nombreuses». Ainsi, les quatre priorités mentionnées ci-dessus n'ont pas été conçues pour limiter la liberté des pays de concevoir d'autres politiques et programmes efficaces pour l'emploi des jeunes. Par conséquent, le YEN et d'autres initiatives internationales concernant l'emploi des jeunes (comme la discussion générale qui aura lieu lors de la Conférence internationale du Travail de juin 2005) devront sans aucun doute examiner soigneusement les nouvelles informations qui surgissent au sujet de l'impact de diverses politiques et programmes liés à l'emploi des jeunes.

Les participants à ces importants forums internationaux sur l'emploi des jeunes seront amenés à chercher des réponses à un large éventail de questions. On peut imaginer qu'ils se demanderont quelles sont les informations qui existent sur les coûts et les avantages des diverses politiques ou programmes du marché du travail envisageables pour faire évoluer la situation des jeunes sur le marché du travail. Plus précisément, quels sont les effets de poids mort, de substitution, d'éviction et d'écrémage de chaque intervention active possible sur le marché du travail? Quel est le coût exact des différents programmes et quelles répercus-

sions ont-ils eues sur les perspectives d'emploi et de revenus des participants? L'intérêt porté à la formation et à l'employabilité est-il logique dans une économie qui connaît un surplus de main-d'œuvre où il n'y a aucune preuve de l'existence d'emplois vacants dans l'économie formelle? Que pouvons-nous faire pour garantir que les PAMT visent expressément les jeunes les plus défavorisés? Est-il souhaitable au niveau politique, social et économique de substituer l'emploi des adultes par l'emploi des jeunes? Est-il souhaitable politiquement, socialement et économiquement de substituer l'emploi des jeunes à celui des adultes?

Les informations résumées ici, qui ont été rassemblées par la Banque mondiale et l'OIT, pourraient aider les responsables politiques et les participants à ces divers forums internationaux à trouver des réponses à ces questions. Les analyses démontrent clairement que les PAMT les plus souhaitables socialement, et les plus efficaces économiquement, pour un pays en développement ayant un excès de main-d'œuvre sont celles qui soutiennent directement la demande en main-d'œuvre. Les travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre et les subventions salariales pour promouvoir l'emploi dans l'économie formelle semblent bien représenter le meilleur pari à cet égard.

Par ailleurs, les études menées pour la Banque mondiale semblent laisser entendre que les politiques visant à améliorer l'employabilité des jeunes sont les bienvenues, mais qu'il vaudrait mieux investir les ressources limitées dans la formation générale de base et l'amélioration de l'alphabétisme fonctionnel des jeunes, en particulier des jeunes femmes. Godfrey affirme:

La plus grande contribution à l'amélioration des futures perspectives d'emploi des enfants défavorisés est de s'assurer qu'ils restent à l'école jusqu'à ce qu'ils sachent au minimum lire, écrire et compter: cela implique que des subventions ciblées et, si possible, des programmes préscolaires spéciaux seront indispensables<sup>60</sup>.

Il affirme en outre qu'il faut veiller à la qualité de l'instruction de ces enfants et



par conséquent aux examens, à la formation des professeurs, aux livres scolaires et au montant des salaires des enseignants, et qu'il faut standardiser la qualité des écoles qui ont fait leur apparition lors du développement des systèmes éducatifs. Une approche que partagent les auteurs de l'étude du BIT qui soulignent que:

L'analphabétisme pose un grave problème dans beaucoup de pays d'Asie comme dans la plupart des pays en développement. La formation doit donc être plus générale. Les enfants et les jeunes des zones rurales sont particulièrement confrontés aux difficultés d'accès à l'école et une éducation déficiente les empêche par la suite de trouver un emploi. Les filles et les jeunes femmes sont particulièrement défavorisées à cet égard<sup>61</sup>.

Les études de la Banque mondiale suggèrent, à juste titre, qu'il convient d'examiner plus en profondeur l'impact réel des programmes pour l'emploi des jeunes conçus pour encourager l'entrepreneuriat et la création de microentreprises. Dans la plupart des pays en développement, une grande partie des jeunes travaillent déjà à leur compte dans l'économie informelle, comme indépendants ou chefs de microentreprises. Ils sont, en fait, tous des «entrepreneurs». Il semblerait même que le nombre d'entrepreneurs dans une économie et le niveau du développement économique ou de prospérité soient inversement proportionnels. Les économies les moins développées dont le secteur informel englobe 60 à 90 pour cent de l'activité économique ont visiblement les plus fortes proportions d'entrepreneurs. Les pays industrialisés ont quant à eux une proportion bien plus élevée de main-d'œuvre salariée.

Par conséquent toute promotion du travail indépendant ou de l'entrepreneuriat dans le contexte de pays en développement doit s'inscrire dans le cadre d'un processus de restructuration plus large visant à transformer l'économie informelle et à assurer le respect effectif de la législation du travail<sup>62</sup>. Il conviendra d'être particulièrement attentif à l'utilisation de suppléments de revenus accordés par l'Etat à ceux et celles qui travaillent dans les entre-

prises de l'économie informelle qui respectent le code du travail<sup>63</sup>. De cette manière, la politique publique pourra créer des encouragements susceptibles de transformer positivement l'économie informelle.

Cela ne signifie pas que les questions liées à la promotion de l'entrepreneuriat et à la création d'un secteur privé plus dynamique et plus prospère soient redondantes dans le débat sur l'emploi des jeunes. Au contraire, pour stimuler la croissance économique et l'emploi et réduire les problèmes de l'emploi des jeunes, de nombreux pays en développement ont grandement besoin d'une augmentation considérable des investissements privés. Pour la majorité de ces pays cependant, la source des investissements privés ne sera probablement pas étrangère, parce que la concurrence est trop rude. Il est par conséquent important de s'attacher à des facteurs qui influenceront les investissements intérieurs privés, notamment le niveau des taux d'intérêt et la disponibilité des prêts, ainsi que d'autres facteurs susceptibles d'avoir des répercussions sur la confiance des entrepreneurs.

Ces considérations et les performances peu impressionnantes de certaines PAMT dans le monde en développement conduisent nécessairement à repenser aux politiques macroéconomiques et sectorielles discutées plus haut. Si, comme on l'a vu, les PAMT ne constituent pas la panacée promise par leurs partisans, alors les décideurs devront pouvoir utiliser d'autres instruments pour combattre le chômage et promouvoir l'emploi pour les jeunes. L'accent accru sur les politiques actives du marché du travail dans les pays industrialisés au cours des dernières décennies a coïncidé avec le retour d'une économie mondialisée et l'espace plus réduit accordé aux gouvernements souhaitant avoir recours à des mesures fiscales, monétaires, industrielles, commerciales dans la poursuite d'objectifs sur le marché du travail.

Au cours des cinq dernières années, le Directeur général du BIT, M. Juan Somavia, a mené une campagne impressionnante pour que l'emploi retrouve sa place au centre de la politique économique nationale et pour promouvoir la cohérence entre

les politiques économiques et les politiques sociales au niveau tant national qu'international. La validité de ces objectifs peut difficilement être contestée. Pourtant certaines institutions et certains observateurs croient possible d'adhérer à ces objectifs sans modifier leur préférence pour des politiques macroéconomiques restrictives, pour un libre-échange débridé et pour des marchés ouverts des capitaux. Ils estiment que placer l'emploi au centre du processus de décision et accroître la cohérence peuvent se faire simplement par le recours à une augmentation de la flexibilité du marché du travail et par des mesures actives. En réalité, la plupart des pays en développement ont atteint un niveau déjà particulièrement élevé de flexibilité du fait de l'économie informelle et de l'incapacité de faire respecter les législations du travail ou d'utiliser les institutions du marché du travail, qui bien souvent n'existent que sur le papier. Nous avons pourtant vu que les performances des mesures actives sur le marché du travail étaient pour le moins mitigées et que, seules, elles ne constituent pas du tout une réponse adéquate aux problèmes dramatiques auxquels sont confrontés les jeunes sur les marchés du travail des pays en développement.

Dans l'analyse finale, il n'est simplement pas possible de ranger le débat sur les politiques macroéconomiques et sur la politique économique internationale dans le tiroir des cas «trop compliqués» lorsque nous discutons de l'emploi des jeunes. Si l'idée est de concevoir des politiques pour aider les jeunes qui sont dans les diverses situations dépeintes dans les paragraphes introductifs, alors ces questions complexes doivent être abordées. Dès lors, les responsables politiques et les partenaires sociaux qui participent aux prochains forums de l'OIT sur l'emploi des jeunes devront soigneusement examiner les questions suivantes: un accroissement de la demande globale est-il une condition nécessaire pour résoudre les problèmes des jeunes sur le marché du travail? Cette condition est-elle suffisante? Quelle est la manière la plus efficace de garantir une augmentation soutenue de la demande globale? Comment les structures de l'économie, le

niveau de développement et les conditions économiques existantes affectent-ils les diverses options susceptibles d'accroître la demande globale? Les gouvernements disposent-ils d'une marge de manœuvre suffisante pour mener les politiques macroéconomiques nécessaires pour résoudre les problèmes de l'emploi des jeunes? Quelles sont les réformes des politiques et des institutions économiques internationales indispensables pour élargir la marge de manœuvre politique nationale?

Si l'augmentation de la demande globale n'est pas une condition suffisante pour résoudre les problèmes des jeunes sur le marché du travail, quelles sont mesures et politiques sectorielles supplémentaires qui devraient s'imposer? Est-il souhaitable et faisable de tenter d'augmenter l'élasticité de l'emploi ou de chercher à soutenir des secteurs qui ont une élasticité de l'emploi relativement élevée? Si la majorité des jeunes défavorisés dans les pays en développement sont actuellement employés dans des activités agricoles à faible rendement ou dans l'économie informelle urbaine, quelles sont les réformes utiles pour leur assurer l'accès aux biens nécessaires pour accroître leur productivité et leurs revenus? L'accès aux prêts est-il suffisant ou faut-il envisager une réforme agraire, des subventions à la production et le développement de l'infrastructure publique?

Le présent article a longuement détaillé les questions qui se posent et s'est peu étendu sur les solutions à proposer. Mais il est essentiel pour tout débat constructif de clairement définir d'entrée les enjeux plutôt que de rechercher un consensus sur des politiques qui peuvent s'avérer erronées. L'année prochaine, le BIT devra être en mesure de réduire les divergences potentielles qui pourraient se manifester à propos de l'emploi des jeunes en centrant le débat sur les questions évoquées ici et en préparant une analyse fouillée et un avis indépendant sur la politique à suivre en fonction d'un examen empirique rigoureux. De cette manière, le BIT pourra contribuer de manière unique et significative aux efforts visant à résoudre les problèmes auxquels les jeunes défavorisés sont confrontés.

## Notes

<sup>1</sup> BIT: *Un bon départ: un travail décent pour les jeunes*, document de travail préparé pour une réunion tripartite sur l'emploi des jeunes, octobre 2004.

<sup>2</sup> Banque mondiale: *Les enfants et les jeunes: un cadre d'action*, juillet 2004, p. 28.

<sup>3</sup> Document A/56/422 de l'Assemblée générale des Nations Unies et documents préparés par le Secrétariat du Réseau pour l'emploi des jeunes (YEN).

<sup>4</sup> Banque mondiale, *op. cit.*, pp. 3 et 29.

<sup>5</sup> BIT, *op. cit.*

<sup>6</sup> BIT: *Les tendances mondiales de l'emploi des jeunes*, août 2004.

<sup>7</sup> Au sein du système des Nations Unies et dans toutes les statistiques rassemblées par ses agences, les «jeunes» sont définis comme les personnes âgées de 15 à 24 ans.

<sup>8</sup> BIT, *op. cit.*

<sup>9</sup> Banque mondiale, *op. cit.*

<sup>10</sup> Voir les déclarations du Secrétaire général au lancement du Réseau pour l'emploi des jeunes.

<sup>11</sup> BIT, *op. cit.*

<sup>12</sup> Godfrey, M.: *Youth Employment Policy in Developing and Transition Countries - Prevention as well as Cure*, 2004 (Unité de protection sociale, Banque mondiale, octobre 2003), p. 3.

<sup>13</sup> BIT, *op. cit.*, p. 2.

<sup>14</sup> Nations Unies: *Rapport mondial sur la jeunesse 2003*, p. 78.

<sup>15</sup> Nations Unies, *op. cit.*, p. 79.

<sup>16</sup> BIT, *op. cit.*, p. 17.

<sup>17</sup> Paul Ryan: commentaires sur Godfrey.

<sup>18</sup> Godfrey, *op. cit.*, p. 3.

<sup>19</sup> O'Higgins, N. *Trends in the youth labour market in developing and transition countries*, Banque mondiale, Documents de réflexion sur la protection sociale, octobre 2003, p. 44.

<sup>20</sup> La publication récente du BIT *Les tendances mondiales de l'emploi des jeunes* s'efforçait d'attirer l'attention sur les problèmes qui dépassent le chômage des jeunes.

<sup>21</sup> Martin, 2000.

<sup>22</sup> Auer P., Efendioglu, U. et Leschke, S.: *Active Labour Market Policies Around the World: Coping with the consequences of globalization* (BIT, à paraître).

<sup>23</sup> Godfrey, *op. cit.*; l'auteur affirme cependant que de nombreux gouvernements de l'OCDE n'ont pas pris de mesures en ce qui concerne les preuves négatives des taux de rentabilité des programmes de formation des jeunes.

<sup>24</sup> Se réfère à des techniques expérimentales et quasi-expérimentales.

<sup>25</sup> BIT: Document du Conseil d'administration, *Politiques actives du marché du travail*, novembre 2003.

<sup>26</sup> Godfrey, *op. cit.*

<sup>27</sup> Auer *et al.*, *op. cit.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>31</sup> Dar et Tzannotos, examen de 1999 de 72 évaluations scientifiques des différentes PAMT.

<sup>32</sup> Betcherman, Olivas et Dar, *Impacts of Active Labour Market Programmes: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries* (Unité de protection sociale, Banque mondiale, janvier 2004).

<sup>33</sup> Dar, *op. cit.*, p. 21.

<sup>34</sup> Betcherman, *op. cit.*, p. 2.

<sup>35</sup> Godfrey, *op. cit.*, pp. 20-23.

<sup>36</sup> Auer *et al.*, *op. cit.*

<sup>37</sup> Betcherman *op. cit.*, p. 29.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 36-39.

<sup>42</sup> Godfrey, *op. cit.*, pp. 23-24.

<sup>43</sup> Kanyenz, Mhone, *Sparreboom: Strategies to combat youth unemployment and marginalisation in Anglophone Africa*, BIT, 2000.

<sup>44</sup> O'Leary, Nesporova et Samorodov: *Manual on evaluation of labour market policies in transition countries*, BIT, 2001.

<sup>45</sup> *Ibid.* p. 25.

<sup>46</sup> Auer, *op. cit.*, p. 49.

<sup>47</sup> Godfrey, *op. cit.*, p. 26.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>49</sup> BIT: Document du Conseil d'administration, *Un emploi productif pour la réduction de la pauvreté et le développement*, mars 2004, p. 6.

<sup>50</sup> BIT: *Un programme mondial: Investir dans l'emploi pour réduire la pauvreté et pour la croissance de l'économie locale*, février 2003.

<sup>51</sup> Auer *et al.*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>52</sup> Betcherman, p. 49.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>55</sup> Godfrey, *op. cit.*, p. 29.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>58</sup> Auer *et al.*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>59</sup> YEN: *Decent Work for Young People*, 2003.

<sup>60</sup> Godfrey, *op. cit.*, p. 70.

<sup>61</sup> Auer *et al.*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>62</sup> Kanyenze, *op. cit.*

<sup>63</sup> Auer *et al.*, *op. cit.*, pp. 57-60



# Les effets pervers de la flexibilité sur l'emploi des jeunes

*Présentée comme la panacée face au chômage des jeunes, la flexibilité n'a pas permis d'endiguer l'érosion de l'emploi. Mais elle a influencé négativement les conditions de travail. Analyse.*

---

Luc Demaret

Rédacteur en chef  
Education ouvrière  
BIT

---

**S**alaire minimum? Rigidité! Contrôle des licenciements? Rigidité! Charges sociales? Rigidités! Négociation collective? Rigidité... Pour nombre de «spécialistes», il ne faut guère chercher plus loin pour trouver les causes du chômage qui sévit partout dans le monde. Un chômage qui touche, selon le Bureau international du Travail (BIT)<sup>1</sup>, 88 millions de jeunes de 15 à 24 ans, près de la moitié des chômeurs recensés sur la planète. Pour les partisans de la théorie des «rigidités», une seule solution: fle-xi-bi-li-té. Sus aux salaires minima et aux contrats de durée indéterminée, à bas les charges sociales, vive la liberté de licencier, à nous le marché du travail flexible! Le hic, c'est que, malgré cette recette, appliquée religieusement dans la plupart des pays industrialisés (avec, sans doute, une plus grande orthodoxie dans les pays anglo-saxons) depuis près de vingt ans, les chiffres du chômage ne montrent aucun signe de fléchissement. Le nombre de travailleurs à la recherche d'un emploi a atteint 185,9 millions en 2003 (soit 6,2 pour cent de la population active totale), ce qui constitue le chiffre le plus élevé jamais enregistré par le Bureau international du Travail<sup>2</sup>. Pire: alors que le taux de chômage global des jeunes de 15 à 24 ans se situait à 11,7 pour cent en 1993, il culmine aujourd'hui à 14,4 pour cent, une augmentation de 23 pour cent en dix ans. Près de vingt millions de jeunes chômeurs de plus, deux fois la popu-

lation de la Grèce, hôte des Jeux olympiques de 2004!

Mais, si les mesures de flexibilité ne semblent avoir eu que peu d'impact positif sur les chiffres du chômage, leurs effets les plus pervers se sont produits sur les emplois encore disponibles. Ainsi, notait récemment l'Organisation des Nations Unies dans son *Rapport mondial sur la jeunesse*, «Pour un nombre croissant de jeunes, l'emploi est précaire et n'est pas une source d'un revenu suffisant pour couvrir les besoins essentiels. Dans les pays industrialisés, la demande de main-d'œuvre flexible et le recours croissant à des contrats de travail temporaires ou à temps partiel ont accru le sentiment d'insécurité et les risques. Dans les pays en développement, de plus en plus de jeunes gens travaillent dans l'économie informelle où les salaires sont faibles et où les conditions de travail sont mauvaises quand ils ne sont pas carrément exploités»<sup>3</sup>. Sur les 550 millions de travailleurs pauvres et leurs familles qui n'arrivent pas à se maintenir au-dessus du seuil de pauvreté d'un dollar par jour, 130 millions sont des jeunes qui doivent lutter pour survivre en travaillant dans l'économie informelle.

Selon un rapport préparé par le BIT pour la Conférence internationale du Travail de juin 2002<sup>4</sup>, si on exclut l'agriculture, le travail informel concerne entre la moitié et les trois quarts des travailleurs dans les pays en développement: 72 pour cent

en Afrique subsaharienne, 65 pour cent en Asie, 51 pour cent en Amérique latine et 48 pour cent en Afrique du Nord. Le rapport précise que le monde industrialisé n'est pas à l'abri non plus. Dans les 15 pays de l'Union européenne (UE) (avant l'élargissement de mai 2004 portant à 25 le nombre de pays membres de l'UE), 30 pour cent des travailleurs ne relevaient pas du cadre classique. Aux Etats-Unis, un travailleur sur quatre se trouve dans cette situation, et moins de 20 pour cent des travailleurs à temps partiel sont couverts par une assurance-maladie ou un régime de retraite financé par l'employeur.

En cause, selon Christine Nathan qui était la porte-parole des travailleurs à la discussion sur l'économie informelle lors de la 90<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, «la promotion d'une flexibilité du travail» qui s'est souvent traduite par des bas salaires, un manque de sécurité d'emploi et l'absence de sécurité sociale, «mais aussi la myopie ou l'obsession d'organismes internationaux». «Au niveau international, on ne peut nier le rôle moteur qu'ont joué les institutions financières internationales dans la promotion de l'économie informelle», notait Christine Nathan dans un entretien accordé à *Education ouvrière*<sup>5</sup>. «L'inadaptation des programmes de libéralisation ou de déréglementation face aux conditions et aux possibilités locales a été flagrante. En réalité, l'orthodoxie idéologique et une foi aveugle dans la capacité du 'marché' à régler tous les problèmes ont été les principaux fondements de leurs politiques. Résultat, des millions de personnes se sont retrouvées malgré elles dans l'économie informelle. Elles n'avaient malheureusement pas d'autre choix pour survivre car les emplois formels ont tout simplement disparu».

La flexibilité n'a pas non plus empêché que se creusent les inégalités. Bien au contraire, puisque la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation constate dans son rapport publié en février 2004 que l'inégalité des revenus s'est accentuée. Aux Etats-Unis la part du 1 pour cent de la population qui a les re-

venus les plus élevés a atteint, en 2002, 17 pour cent du revenu national brut, du jamais vu depuis les années vingt<sup>6</sup>.

Informalisation et inégalité, le cocktail est peut-être à l'origine du boom que connaît le travail domestique. Selon le BIT et l'UNICEF, ils seraient des dizaines de millions de jeunes gens, souvent même des enfants, à être contraints de travailler pendant de longues et pénibles heures pour compléter les revenus familiaux devenus insuffisants. A 17 ans, Flor, une jeune domestique au Salvador, travaille 13 heures par jour, dénonce, témoigne à l'appui, l'organisation humanitaire Human Rights Watch dans un rapport publié en janvier 2004<sup>7</sup>. Flor raconte: «Je commence à 4h30 le matin. Le travail est dur: je lave, je repasse, je prends soin des enfants. Pour arriver à mon travail je dois me lever à 2 heures du matin. Parfois je mange, mais souvent j'ai trop à faire. Je n'ai pas de repos. J'ai un seul jour de congé par mois. Je gagne 225 colones (26 dollars) par mois. Mais, si je fais une erreur, on déduit de ma paie. Une fois, la patronne a perdu une chaîne qui selon elle valait 48 dollars. J'ai dû la payer. J'ai préféré payer plutôt que de perdre mon emploi». Difficile d'expliquer à Flor, comme le fait à l'agence Inter Press Service cet économiste chilien, Juan Luis Correa, que «rendre le marché du travail plus flexible n'a que des effets positifs et n'a pas d'effets négatifs, car cela permet aux employeurs et aux travailleurs de procéder à un libre choix basé sur leurs besoins propres»<sup>8</sup>. Alors que 85 pour cent des nouveaux «emplois» créés en Amérique latine entre 1990 et 1994 relevaient de l'économie informelle, et dès lors étaient précaires et dépourvus de protection sociale, on peut s'étonner de l'affirmation de l'économiste selon laquelle la flexibilité du travail «permet l'installation de nouvelles entreprises donc de nouveaux employeurs qui rejoignent le marché pour engager des travailleurs et transforment le rapport entre le nombre d'employeurs et de travailleurs au bénéfice de ces derniers. Plus il y a d'employeurs et plus le pouvoir de négociation des travailleurs, libres, est grand, ce qui ne peut que leur apporter



des bénéfiques». Sans doute l'analyse effectuée l'an dernier par la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) est-elle plus proche de la réalité du terrain: «la déréglementation a conduit à une prolifération d'emplois de faible qualité, peu stables, mal payés et n'offrant que de pauvres conditions de travail et peu ou pas de protection ou de prestations sociales».

## Zones franches: l'exploitation

En réalité, un des rares secteurs pourvoyeurs d'emplois formels pour les jeunes en Amérique latine, comme dans d'autres régions du monde en développement, est celui des zones franches d'exportation. Le principe des zones franches est relativement simple. Un pays attire vers lui des investisseurs, leur offre une infrastructure et d'autres avantages et leur permet d'importer chez lui du matériel servant à l'assemblage ou à la confection de marchandises qui seront ensuite exportées sans qu'ils aient à payer de droits de douane. Pour attirer les investisseurs, les pays hôtes de ces enclaves économiques multiplient les encouragements: pas d'impôts sur les bénéfices, exonération de charges sociales, et même des garanties en ce qui concerne la paix sociale. Ici la flexibilité est la règle et la main-d'œuvre est jeune et essentiellement féminine.

Il est indéniable que la présence des zones franches a permis la création de millions d'emplois. Le nombre des travailleurs dans les zones des Philippines est passé de 229 000 en 1994 à 716 000 en 2001 et, dans celles du Costa Rica, le nombre d'emplois a crû de 7 000 en 1990 à 34 000 dix ans plus tard. En République dominicaine, le nombre d'emplois, qui ne dépassait pas 25 000 dans les années quatre-vingt, a atteint le chiffre de 200 000 en 2000. Au Sri Lanka, ce sont 350 000 postes de travail qui ont été créés par les zones, principalement dans l'industrie de vêtements d'exportation.

Un rapport récent du BIT<sup>9</sup> indique que le nombre des zones franches est passé de 79 en 1975 à 3000 en 2002 et que le nombre

de pays disposant d'une ou de plusieurs zones franches est passé de 25 en 1975 à 116 en 2002. Aujourd'hui, au moins 13 millions de travailleurs et de travailleuses sont directement concernés par les zones franches, un nombre auquel il faut ajouter 30 millions de travailleurs et de travailleuses chinois dans les 2000 zones économiques spéciales que compte leur pays.

La question qui se pose est la qualité de ces emplois. Dans son rapport annuel sur les violations des droits syndicaux publié en juin 2004<sup>10</sup>, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) résume ainsi la situation: «Les zones franches d'exportation et les entreprises multinationales qui y ont leurs activités continuent de bafouer les droits syndicaux, en particulier dans les industries du vêtement en Asie et en Amérique centrale. Un grand nombre de travailleurs de ces entreprises sont des jeunes femmes qui doivent supporter des conditions effroyables car aucun syndicat n'est là pour les protéger».

Engagé en mai 2003 comme ouvrier textile dans la zone franche haïtienne de Ouanaminthe, en bordure de la frontière avec la République dominicaine, Joseph Salnave avait 24 ans. «La journée commençait à 6h45 du matin et se terminait à 7h du soir. Plus de 12 heures interrompues seulement par une pause de 45 minutes à midi pour manger, se laver la figure et aller aux toilettes», se souvient le jeune homme. Dans son usine qui confectionne des jeans de marque Wrangler ou Levi's pour le marché américain, la pression des superviseurs est constante. Le quota de 900 ourlets cousus par jour doit être atteint, sans quoi la journée du lendemain sera encore plus longue. Le salaire? Au départ 432 gourdes par semaine (environ 10 dollars EU). A peine plus après un an, les promesses d'augmentation sont rarement tenues. Censés légalement travailler 48 heures par semaine, la plupart des ouvriers en faisaient en réalité 55 pour le même prix. «Il y avait souvent des abus de pouvoir, raconte Joseph Salnave, par exemple, plusieurs ouvriers licenciés refusèrent de remettre leur carnet d'identification tant que les indemnités ne leur

étaient pas versées. C'est alors en les menaçant avec leurs armes à feu que les superviseurs récupéraient les carnets». Lorsqu'il quittera l'entreprise, sous la pression, Joseph ne touchera que la moitié des 432 gourdes qu'on lui devait pour sa dernière semaine.

Premier employeur industriel de la République dominicaine, Grupo M est l'un des opérateurs de la zone franche de Ouanaminthe et le principal fournisseur de jeans dans la région des Caraïbes. Pour construire les deux unités de production qui occupent 900 travailleurs et travailleurs haïtiens (une main-d'œuvre moins chère qu'en République dominicaine voisine), Grupo M a bénéficié d'un prêt de 20 millions de dollars de la Banque mondiale (via son agence de crédit au secteur privé, la Société financière internationale - SFI). Suite à une première plainte déposée par la CISL, la SFI a assorti son prêt de conditions parmi lesquelles le respect de la liberté syndicale dans toutes les usines du groupe. Cela ne semble pas avoir freiné les velléités antisyndicales de l'entreprise: en mars 2004, moins de 48 heures après avoir appris la formation d'un syndicat, l'usine licenciat les 33 premiers membres. La grève qui a suivi a été matée par des hommes armés appelés à la rescousse par la direction. En juin 2004, lors d'une deuxième grève, plus de trois cent ouvriers seront licenciés.

Cas isolé? Pas sûr. Dans une zone franche de Noida en Inde, les travailleurs sont licenciés pour avoir demandé l'application de la législation du travail, rapporte la CISL<sup>11</sup>. Et à Santa Cruz, près de Mumbai, «90 pour cent des travailleurs sont des femmes, généralement jeunes et trop craintives pour former des syndicats. Les conditions de travail sont mauvaises et les heures supplémentaires obligatoires».

Le 17 août 2004, dans le bureau du ministre du Travail mauricien, le ton monte entre le ministre Showkutally Soodhun et Joseph Lee, le «managing director» de Rossana Textiles qui occupe 800 ouvriers dans les zones franches de Goodlands et Rose-Belle. Le ministre cherche à comprendre pourquoi l'entreprise, qui brasse

un chiffre d'affaires de 450 millions de roupies (12 millions d'euros), souhaite licencier 173 ouvriers pour en recruter 200 à l'étranger l'an prochain. «You are begging for lazy workers» (vous plaidez pour des fainéants), lui aurait dit Joseph Lee, qui nie aujourd'hui avoir tenu de tels propos. Dans la zone de Lihn Trung, au Viet Nam, les trois quarts des ouvriers ont entre 18 et 30 ans et sont, pour la plupart, célibataires. Dans les usines de chaussures de la zone ils gagnent, selon l'agence de presse IPS, entre 300 000 et 600 000 dong vietnamiens (soit entre 19 et 38 dollars EU) par mois. Oxfam, pour sa part, signale qu'au Bangladesh une loi existe qui interdit la formation de syndicats dans les zones, en contravention directe avec la liberté syndicale inscrite dans les conventions de l'OIT<sup>12</sup>. Quant à Human Rights Watch, qui a effectué un nombre considérable d'enquêtes dans les zones franches, elle attirait l'attention en avril 2004 sur la discrimination à laquelle étaient confrontées les femmes dans les zones de République dominicaine. Elle faisait notamment état de l'exigence de tests de grossesse à l'embauche et de situations abusives frappant les femmes enceintes<sup>13</sup>. Ainsi Juana Diaz, une jeune mère de 20 ans, a raconté comment elle a été licenciée lorsque la nouvelle de sa grossesse est arrivée aux oreilles des superviseurs. Une autre femme de la zone confirmera qu'un test de grossesse positif signifie l'exclusion. Les entreprises sont en général discrètes sur ces pratiques et certaines ont opposé un démenti formel face à des rapports publiés par les organisations humanitaires. Le Contrat mondial (Global Compact) lancé par le Secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan, délierait-il des langues? Toujours est-il que Novartis Inc, une des plus grandes entreprises pharmaceutiques dans le monde, a reconnu récemment dans un rapport<sup>14</sup> que de telles pratiques, qu'elle déploirait, avaient bien été utilisées dans l'une de ses usines d'une zone franche en Asie. Il avait été expliqué aux enquêteurs de Novartis que les tests se faisaient dans l'intérêt des jeunes femmes qui venaient pour la plupart de communautés musulmanes



et resteraient éloignées de leurs proches pendant une année au moins. «Apprendre une grossesse avant le départ permettrait à la jeune femme d'éviter des problèmes avec sa communauté», expliqua-t-on aux enquêteurs. Après discussion, le problème aurait été résolu en proposant aux candidates des tests de grossesse volontaires dont les résultats seraient traités dans la plus grande confidentialité. Dont acte.

Les tests de dépistage du VIH/SIDA sont également pratiqués de plus en plus dans les zones franches et dans l'industrie du tourisme, affirme Human Rights Watch: «Ceux et celles qui sont séropositives sont systématiquement licenciés ou privés d'emploi»<sup>15</sup>. Selon l'organisation humanitaire, des travailleuses en République dominicaine ont affirmé avoir subi une stérilisation du fait de leur séropositivité sans avoir été informées de leurs droits et sans leur consentement. Le harcèlement sexuel est aussi une réalité dans les zones franches. En Haïti dans la zone de Ouanaminthe, affirme Joseph Salnave, «si les Haïtiennes travaillant sur les machines voulaient une promotion, elles devaient accepter d'avoir des relations avec les 'superviseurs' dominicains», faute de quoi «on les privait de leur travail». Au Kenya, la Commission des droits de l'homme, dénonce dans un rapport «les boulots qui paient des salaires de misère». «Ces travailleurs qui constituent la cheville ouvrière de nos succès à l'exportation sont dépouillés de la part des bénéfices qui devraient leur revenir et que devrait leur rapporter le commerce», déplore le rapport<sup>16</sup>. Gladys Kagore, une ouvrière textile d'une des zones, confirme la fréquence du harcèlement sexuel. «Les contremaîtres et certains directeurs exigent des faveurs sexuelles des ouvrières et celles qui refusent sont congédiées. Beaucoup de femmes, en particulier des jeunes femmes, sont mortes du sida après avoir couché avec des contremaîtres.» En janvier 2003, 9200 travailleurs et travailleuses des zones franches du Kenya avaient été licenciés après avoir organisé une grève pour exiger de meilleures conditions de travail.

## Nouvelles filières

Le créneau d'avenir pour l'emploi des jeunes? Les «call centres» ou centres d'appel font un tabac sur les sites Web des offres d'emploi. Vous avez le sens du service, des qualités d'écoute, une aptitude à résoudre rapidement des problèmes? Vous êtes polyglotte et vous débrouillez bien avec les nouvelles technologies? Surtout, vous êtes 'jeune' et 'flexible', le travail des week-ends ne vous fait pas peur, vous restez zen devant un central téléphonique clignotant de partout? Les syndicats «c'est pas trop votre truc» et le salaire n'est pas votre souci majeur? Alors vous êtes bon pour le service! «Les centres d'appel font partie des gisements d'emplois promis par le développement d'une économie des services, dont les Etats-Unis offrent le modèle», proclame fièrement un site spécialisé dans les offres d'emploi. Un centre d'appel ou *call centre* est un local où travaillent une série d'opérateurs munis de casques et de micros pour répondre au téléphone et d'un ordinateur pour encoder les données qui leur sont transmises par le client (commande d'un produit, demande d'information, réservation d'hôtel, préparation de contrats d'assurances, etc.).

«Je vous donne le numéro du centre de fitness...» «Bonjour, Eva Sanchez écoute, que puis-je pour vous?» Il est quatre heures de l'après-midi à Tanger (Maroc), deux heures à Madrid, d'où le client a formé le numéro d'appel des renseignements téléphoniques. Il ne sait pas que son appel a été dévié vers le Maroc et que la charmante hôtesse qui lui répond et le renseigne en moins d'une minute ne s'appelle pas Eva Sanchez, mais Mariam Otmani, 23 ans, «téléopératrice» depuis trois ans. Elle a fait ses études en espagnol à Tanger. Le subterfuge utilisé par la plupart des centres d'appel est bien innocent. Il s'agit de mettre le client en confiance.

## L'attrait des centres d'appel

Et puis ne boudons pas notre plaisir. Les centres d'appels seront 60 000 en Europe d'ici peu et offriront de l'emploi à quatre millions de travailleurs et travailleuses, jeunes dans leur majorité. Aux Etats-Unis ils représentent déjà quatre pour cent de la main-d'œuvre. Les technologies de plus en plus élaborées couplées avec le développement d'Internet promettent une expansion exponentielle du secteur. Mais la médaille a un revers. Ainsi, explique la Confédération française démocratique du travail (CFDT), «l'activité des *call centres* reste peu encadrée par la législation». Dès lors, les salariés sont souvent payés au salaire minimum et subissent un manque de reconnaissance de leurs qualifications et de leurs compétences.

Cadences infernales (les appels sont minutés), pressions des superviseurs, travail répétitif, «engueulades» de clients... Le salaire n'arrive qu'en queue de peloton pour ce qui est des plaintes des opérateurs. Pourtant, il n'y a pas de quoi paivoiser. Selon les syndicats néerlandais, les salaires dans les centres d'appel du secteur financier peuvent être de 20 à 30 pour cent inférieurs à celui du personnel couvert par une convention collective du secteur bancaire. Les téléopérateurs de Tanger gagnent moins de 400 euros par mois, ceux et celles du Canada 15 dollars de l'heure (10 euros), en Inde ils gagnent 6000 roupies par mois (150 euros).

Même si les conditions de travail se sont légèrement améliorées dans certains *call centres*, les organisations syndicales continuent de se préoccuper de la qualité de ces emplois offerts à de jeunes travailleurs et travailleuses. «Les travailleurs de centres d'appel sont généralement mal payés. Il peut arriver qu'ils ne perçoivent aucune majoration pour le travail en soirée et le week-end», conclut une étude de l'UNI (Union Network International)<sup>17</sup>. Les itinéraires que suivent certaines entreprises confirment que la recherche d'une main-d'œuvre bon marché et 'flexible' (lisez non syndiquée) constitue une des considérations importantes dans le choix des sites.

«Quand des législations existent, les opérateurs s'arrangent pour y échapper en délocalisant leurs 'plateaux'», note la CFDT. Ainsi Noos, un leader dans la télévision par câble, et TPS, une grande entreprise de télécommunications, «ont délocalisé pour échapper à la convention collective des télécommunications. Une première vague de délocalisation a eu lieu de Paris vers la province où les salaires sont plus faibles et le taux de chômage parfois très élevé. La deuxième vague part de la province vers les pays émergents où les salaires sont encore plus bas». Noos a d'abord quitté Paris pour Le Mans et est désormais implanté au Maghreb. Mais, même le Maroc devient 'cher' et d'autres destinations sont déjà envisagées. Les *call centres* anglais pourraient d'ici peu transférer plus de 100 000 postes en Inde. Rarement explicite, mais souvent constaté: l'appartenance syndicale constitue un obstacle pour tout jeune qui postulerait pour un emploi dans un *call centre*. Une étude effectuée au Royaume-Uni en 2002 indique que 40 pour cent des employeurs découragent leurs travailleurs d'adhérer à un syndicat et un quart des employeurs interrogés avouaient prendre des mesures contre les syndiqués<sup>18</sup>. De même, en Australie, 88 pour cent des chefs d'entreprise du secteur disaient préférer traiter «directement» avec leur personnel plutôt que de passer par un syndicat. La moitié à peine des travailleurs interrogés dans 88 centres d'appel australiens se sentaient libres d'adhérer à un syndicat. Ici, le contrat individuel est généralement préféré à une convention collective. Les travailleurs non syndiqués et sous contrat individuel auront plus de chances d'obtenir une promotion<sup>19</sup>.

Car, comme le note la Fédération générale du travail de Belgique, «à la flexibilité du temps de travail s'ajoute une flexibilité contractuelle»<sup>20</sup>. En fait, explique le syndicat belge, la force de travail est constituée d'un petit noyau stable de contrats à durée indéterminée (directeurs et opérateurs spécialisés), entouré d'un premier cercle de contrats à durée déterminée (les opérateurs) et d'un dernier volant encore plus large de contrats temporaires à court terme, voire free-lance et autres temps par-

tiels, pour assurer la permanence du service en dehors des prestations régulières. Les jours de la main-d'œuvre dans les *call centres* semblent aussi comptés. Avec une rotation de personnel de près de 30 pour cent, la filière du futur n'offre finalement que peu de perspectives d'avenir.

## Précarisation

Economie informelle, zones franches, centres d'appel: autant d'illustrations de la dégradation des débouchés pour les jeunes travailleurs. Mais la flexibilité ne se limite pas à ces exemples frappants. Elle est aujourd'hui partout sur le marché du travail et elle touche les jeunes de plein fouet. En février 2002, une réunion tripartite tenue à Bangkok s'inquiétait du nombre disproportionné de jeunes d'Asie et du Pacifique qui étaient frappés dans leur emploi par la précarisation, les contrats à durée déterminée ou temporaires<sup>21</sup>. Un constat aujourd'hui universel.

«La flexibilité, une valeur montante», peut fièrement proclamer Adecco, leader mondial de l'intérim. Le secteur pèse aujourd'hui 400 milliards de dollars en chiffre d'affaires. Environ 1,5 pour cent de la population active de l'Union européenne, soit une moyenne journalière de 2,2 millions de travailleurs, sont employés aujourd'hui par des sociétés d'intérim, principalement dans le cadre de contrats à court terme allant d'un jour à un an, estime la Confédération internationale des entreprises de travail temporaire. Aux Etats-Unis, le secteur fournit 2,16 pour cent de la main-d'œuvre, soit presque 3 millions de travailleurs par jour. En France, le nombre d'intérimaires a été multiplié par cinq entre le milieu des années quatre-vingt et l'année 2002<sup>22</sup>. Souvent présenté comme la solution du premier emploi pour les jeunes, l'intérim recrute dès la sortie de l'école, avec aujourd'hui une préférence marquée pour les jeunes diplômés universitaires. En Belgique (comme dans beaucoup de pays), note la FGTB, la loi limite strictement les circonstances qui permettent de faire appel à un intérimaire: remplace-

ment d'un travailleur licencié ou partant (maximum six mois); remplacement d'un travailleur malade ou en interruption de carrière (trois mois); surcroît temporaire de travail. Mais, «comme beaucoup d'entreprises tournent constamment avec un certain nombre d'intérimaires on peut penser qu'elles interprètent la loi d'une manière, disons, extensive», observe la FGTB<sup>23</sup>. L'intérim n'est qu'une facette de la flexibilité: le contrat temporaire et le temps partiel complètent le tableau de la précarité. Une fois de plus, les jeunes sont aux avant-postes: en Australie 64 pour cent des 15 à 19 ans et 50 pour cent des 20 à 24 ans ont un emploi à temps partiel contre 27 pour cent en moyenne pour l'ensemble de la population active. En France, le nombre de salariés employés sous contrat à durée déterminée a triplé (de 319 000 à 897 000) entre le milieu des années quatre-vingt et l'année 2002. Les emplois temporaires représentaient 8 pour cent des personnes ayant un emploi et les emplois atypiques dans leur ensemble représentent désormais 25 pour cent de l'emploi total: une progression de 9 pour cent par rapport aux années quatre-vingt-dix<sup>24</sup>. En Europe, ce sont en moyenne les jeunes Italiens, Français et Suédois qui ont le plus fort taux de temps partiel «subi» (c.à.d. qu'ils préféreraient pouvoir travailler à temps plein) avec plus de 50 pour cent. En Suède, le phénomène est particulièrement net chez les 15-19 ans, où 85 pour cent des femmes et 73,2 pour cent des hommes travaillent à temps partiel. Partout, le travail précaire augmente plus rapidement que l'emploi à durée indéterminée. Entre 1994 et 2000, les contrats de travail standards (durée indéterminée et temps plein), ont augmenté de 1 pour cent en Italie alors que le travail temporaire et le temps partiel ont, tous deux, progressé de 26 pour cent<sup>25</sup>. «Il apparaît clairement que les jeunes de moins de 25 ans présentent une probabilité supérieure à la moyenne d'avoir un emploi précaire», confirme pour la Suisse le mensuel *La Vie économique*, dans sa livraison de février 2004.

Inutile d'ajouter que travail précaire veut aussi dire travail mal rémunéré. Ainsi

pour l'Europe, écrivent Yannick Fondeur et Florence Lefresne, «la plupart des rapports soulignent l'ampleur de la baisse du salaire relatif des jeunes au cours des années quatre-vingt-dix et l'augmentation de la part des jeunes dans les bas revenus»<sup>26</sup>.

## Flexibilité salariale

Sous prétexte d'encourager l'emploi des jeunes, beaucoup de pays tolèrent des entorses à leur politique de salaire minimum, en encourageant la diffusion soit du temps partiel, soit du contrat temporaire, notamment là où les salaires minima sont calculés sur une base horaire. Le travailleur gagnera moins car il ne pourra pas effectuer le nombre d'heures requis pour obtenir l'équivalent d'un salaire minimum à temps plein. C'est notamment le cas au Chili, épinglé dans le rapport annuel de la CISL qui rapporte que «les employeurs ont réussi à obtenir l'inclusion de mesures de flexibilité telles que l'introduction de contrats à court terme et de réglementation plus souple pour l'embauche des jeunes». On peut aussi, comme c'est le cas en Espagne et au Royaume-Uni, adopter des taux de salaire minimum spécifique pour les jeunes. On peut parler alors de discrimination institutionnalisée.

Dernière astuce de la flexibilité: l'encouragement au travail indépendant. Même si l'approche n'est pas répréhensible en soi et que le travail indépendant est une source importante d'emploi, il peut aussi constituer une façon pour de 'vrais' employeurs d'éviter des charges sociales pour de 'faux' indépendants qu'ils engagent. Ainsi, en Italie, une enquête révèle que 45 pour cent des entreprises font un usage abusif des travailleurs indépendants qui sont en fait des travailleurs salariés «déguisés»<sup>27</sup>.

Conditions précaires, exploitation, attitude antisyndicale: la flexibilité peut aussi avoir un prix en vies humaines. C'est sans doute son aspect le moins visible, car les statistiques restent encore trop souvent muettes sur la jeunesse des victimes du travail. Des tendances préoccupantes semblent pourtant s'affirmer. En 2003,

dans son rapport publié à l'occasion de la Journée mondiale pour la santé et la sécurité au travail, le BIT relevait que «les accidents mortels concernent en général des travailleurs qui auraient pu avoir une longue carrière devant eux et, pour certains, ce sont des jeunes travailleurs inexpérimentés»<sup>28</sup>. Trois ans plus tôt, le quotidien français *Le Monde*, évoquant des enquêtes européennes, concluait que «le profil type du travailleur européen victime d'un accident du travail est plutôt jeune, précaire et employé dans une PME»<sup>29</sup>.

Aussi légitime et importante que doit être la lutte contre le chômage, celle-ci ne peut pas servir de prétexte à revoir à la baisse les conditions de travail pour les jeunes travailleurs et travailleuses. Tout le monde y perdrait. En quelque sorte, la détérioration des conditions de travail pour les jeunes par la flexibilité et la déréglementation pourrait bien n'être qu'un avant-goût de ce que nous réservent à tous et à toutes les gourous de la «main invisible».

## Notes

<sup>1</sup> BIT: *Les tendances mondiales de l'emploi des jeunes* (Genève, août 2004). Ce document peut être consulté sur le site Web du BIT: [www.ilo.org/trends](http://www.ilo.org/trends).

<sup>2</sup> BIT: *Tendances mondiales de l'emploi* (Genève, janvier 2004).

<sup>3</sup> ONU: *Rapport mondial sur la jeunesse 2003* (New York, avril 2004).

<sup>4</sup> BIT: *Travail décent et économie informelle*, Conférence internationale du Travail, 90<sup>e</sup> session, Genève, 2002, rapport VI.

<sup>5</sup> Nathan, C.: «Le travail informel: du concept à l'action», *Education ouvrière* (Genève, BIT), n° 127, 2002.

<sup>6</sup> La Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation a été mise sur pied par l'OIT. Elle était coprésidée par Tarja Halonen, Présidente de la République de Finlande, et Benjamin William Mkapa, Président de la République-Unie de Tanzanie. Son rapport, intitulé *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, a été publié en février 2004 (BIT, Genève).

<sup>7</sup> Human Rights Watch: *El Salvador: Abuses against child domestic workers* (New York, janvier 2004).

<sup>8</sup> Propos recueillis par Gustavo Gonzalez et repris dans une dépêche d'Inter Press Service du 8 mai 2003 intitulée «Flexibility makes it tougher to 'earn your bread'» (Avec la flexibilité il est plus difficile de gagner sa vie).

<sup>9</sup> BIT: *Emploi et politique sociale dans les zones franches d'exportation*, Commission de l'emploi et de la politique sociale, 286<sup>e</sup> session du Conseil d'administration (Genève, mars 2003).

<sup>10</sup> CISL: *Rapport annuel des violations des droits syndicaux 2004* (Bruxelles, juin 2004).

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Oxfam: *Highly affected, rarely considered: Export oriented manufacturing industries and young workers*, Rapport de la Commission du Parlement international des jeunes d'Oxfam (Sydney, Australie, juillet 2003).

<sup>13</sup> Human Rights Watch: *Pregnancy-based sex discrimination in the Dominican Republic's free trade zones: Implications for the U.S.-Central America Free Trade Agreement (CAFTA)* (New York, avril 2004).

<sup>14</sup> Journal of Corporate Citizenship: *Opportunities and risks of the United Nations Global Compact: The Novartis Case* (Greenleaf Publishing, Sheffield, septembre 2003).

<sup>15</sup> HRW: *A test of inequality: Discrimination against women living with HIV in the Dominican Republic* (New York, juillet 2004).

<sup>16</sup> Kenya Human Rights Commission: *The manufacture of poverty* (KHRC, Nairobi, février 2004). Ce rapport évoque la situation dans les 41 zones franches du pays qui rapportent chaque année au pays 147 millions de dollars EU, en termes de PNB, et occupent plus de 25 000 travailleurs et travailleuses.

<sup>17</sup> UNI: *La syndicalisation dans les centres d'appel du secteur financier*, document de discussion préparé par Andrew Bibby (Genève, mars 2000).

<sup>18</sup> Ces enquêtes sont citées dans un rapport publié en juin 2003 par le Conseil des relations industrielles du Canada sous le titre: *Stratégies de recrutement et l'exclusion du syndicat dans deux centres d'appel en Australie (Recruitment strategies and union exclusion in two Australian call centres)*.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> FGTB: «Centres d'appel: le côté sombre de la société de l'information», *Syndicats*, 31 janvier 2003.

<sup>21</sup> Cette réunion, qui a eu lieu à Bangkok du 27 février au 1<sup>er</sup> mars 2002, était parrainée par le BIT et par le Réseau emplois jeunes (Youth Employment Network) qui comprend les Nations Unies, le BIT et la Banque mondiale. Pour plus d'informations voir [www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/conf/meet02.htm](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/conf/meet02.htm).

<sup>22</sup> M. Maruani: «Emplois atypiques», *Le Monde diplomatique* (Paris, juillet 2003).

<sup>23</sup> FGTB: «L'école est finie», *Syndicats*, 27 juin 2003.

<sup>24</sup> Maruani, *op. cit.*

<sup>25</sup> G. Altieri: «La flexibilité du marché du travail: débat politique, pratiques de terrain», *Chronique internationale de l'IRES* (Institut de recherches économiques et sociales (IRES), Noisy-le-Grand, France, mai 2002).

<sup>26</sup> Y. Fondeur, F. Lefresne: «Présentation: les jeunes sur le marché du travail, une comparaison européenne», *Revue de l'IRES*, 2/1999.

<sup>27</sup> Altieri, *op. cit.*

<sup>28</sup> BIT: *Safety in numbers* (Genève, avril 2003).

<sup>29</sup> F. Aizicovici: «Mauvais bulletin de santé pour les conditions de travail», *Le Monde (Le Monde de l'économie)*, 24 octobre 2000.





# Salaires minima et emploi des jeunes

*Le salaire minimum légal tend-il à écarter les jeunes d'un emploi en raison de son coût trop élevé? De nombreux économistes continuent d'avancer cette thèse, mais l'opinion générale commence à changer.*

---

**Grant Belchamber**

Spécialiste principal en matière de recherches  
Conseil australien des syndicats

---

«La valeur de chaque espèce de travail est bientôt fixée, et elle l'est avec assez de précision pour satisfaire aux nécessités de la pratique: elle dépend beaucoup de la dextérité comparative de l'ouvrier, et de l'intensité avec laquelle il a travaillé. L'échelle comparative une fois établie, elle n'est sujette qu'à peu de variations. Si la journée d'un ouvrier en bijouterie vaut plus que celle d'un ouvrier ordinaire, cette proportion reconnue et déterminée depuis longtemps conserve sa place dans l'échelle des valeurs.»

David Ricardo, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, 1817  
(traduit par Francisco Solano Constancio et Alcide Fonteyraud – 1847).

«Plus le salaire minimum est élevé, plus le nombre de licenciements des travailleurs concernés est grand.»

George J. Stigler, «The Economics of Minimum Wage Legislation»,  
*American Economic Review*, 1946, vol. 36, pp. 358-365.

Les débats relatifs à l'emploi et au salaire minimum sont généralement houleux, mais ne jettent que peu de lumière sur la question.

Les arguments avancés au sujet du salaire minimum des jeunes reflètent bien souvent le raisonnement adopté dans le cas des travailleurs adultes<sup>1</sup>. Mais certains points ne sont pas soulignés de manière semblable, même si les deux contextes présentent les mêmes questions fondamentales.

Dans de nombreux endroits du monde, les syndicats soutiennent la recommandation de salaires minima effectifs<sup>2</sup>, qui doivent être respectés. Dans le pire des cas, ces minima limitent l'exploitation des groupes de travailleurs vulnérables et, dans le meilleur des cas, ils garantissent un revenu décent à tous les travailleurs.

Les salaires constituent les revenus des travailleurs et ils découlent de la vente de leur force de travail. Toutes choses étant

égales par ailleurs, un salaire plus élevé permet à son bénéficiaire de mieux pourvoir à ces besoins. Pour les travailleurs vulnérables, incapables de négocier des conventions collectives en matière de salaires et de conditions de travail, le salaire minimum fixe le revenu de base du marché du travail qui dépendrait sans cela d'un marchandage «atomistique».

Lorsqu'il est bien conçu et respecté, le salaire minimum effectif peut également favoriser la création de compétences s'il est conjugué à une solide infrastructure de formation.

L'opposition à l'instauration d'un salaire minimum est généralisée (mais non universelle) parmi les employeurs, les économistes universitaires et au sein des gouvernements. En outre, quand on aborde la question d'un salaire minimum spécifique aux jeunes, cette opposition a tendance à s'accroître<sup>3</sup>.

## L'opposition au salaire minimum – preuves et arguments

Les arguments s'opposant au principe du salaire minimum se divisent en deux grands groupes.

Pour commencer, dans le cadre du mécanisme des prix, la théorie économique traditionnelle de «l'offre et la demande» joue un rôle central et prééminent dans l'équilibre des marchés et dans l'instauration d'une certaine stabilité. Les hausses de prix signalent des pénuries et des possibilités de gain résultant de l'entrée dans le marché; les baisses de prix indiquent quant à elles la présence d'excédents et de possibilités de gain issues de la sortie du marché. Le mécanisme des prix représente la «main invisible» qui fait correspondre l'offre et la demande et assure ainsi l'équilibre des marchés. Toute intervention empêchant les prix d'augmenter ou de diminuer affecte la fonction de signal du système des prix et entrave dès lors la mise en place de l'équilibre. Sur le marché du travail, le niveau des salaires correspond au prix de ce qui est vendu et acheté. Des salaires qui montent incitent un plus grand nombre de personnes à offrir leur force de travail et des salaires qui diminuent ont l'effet inverse.

Dans le cadre de ce paradigme, lorsque le marché du travail se trouve «en équilibre», le chômage est absent. Dans le même ordre d'idées, la présence du chômage est considérée comme une preuve que le marché du travail n'est pas équilibré. Le taux de chômage est toujours plus élevé parmi les travailleurs peu qualifiés et se trouvant en concurrence pour des emplois faiblement rémunérés, et il est invariablement moins important pour les travailleurs plus qualifiés et mieux payés.

A cet égard, la législation relative au salaire minimum<sup>4</sup> empêche l'ajustement des *salaires relatifs* – en d'autres termes, la baisse des salaires des travailleurs faiblement rémunérés par rapport aux autres groupes – et le chômage résulte de cette situation. Car, selon cette astucieuse théorie, des salaires inférieurs influent à la fois sur l'offre et la demande de travail: ils mènent tant à la réduction du nombre

de demandeurs d'emploi qu'à l'augmentation du nombre d'employeurs désireux d'engager de la main-d'œuvre supplémentaire pour tous les niveaux de production. Par ce processus d'ajustement, le salaire des travailleurs «excédentaires» diminue jusqu'à ce que l'équilibre entre l'offre et la demande soit restauré et que le chômage ait disparu.

L'affirmation selon laquelle les salaires jouent un rôle de signal important dans le cadre du marché du travail peut en principe être prouvée et les tentatives visant à l'étayer persistent dans le domaine de l'économie du travail. L'objectif recherché est d'établir une relation statistique entre la demande ou l'offre de travail excédentaire d'une part et la fluctuation des salaires relatifs d'autre part. Compte tenu de l'importance fondamentale de ce précepte pour la théorie dominante, les tentatives effectuées jusqu'à présent se sont révélées incroyablement infructueuses. Une remarquable étude a résumé ses conclusions de la manière suivante:

La structure des rémunérations ... correspond à la présence de signaux indicatifs généraux, au nombre de personnes capables et aux compétences acquises. Toutefois, nous ne pensons pas que la relativité salariale constitue un signal sensible. Cet énoncé est double: (1) la relativité salariale ne réagit pas facilement aux modifications de l'offre et de la demande; (2) l'affectation de travail est insensible aux changements de relativité entre les différents niveaux salariaux des principales catégories de travail<sup>5</sup>.

La déréglementation du marché du travail en tant que stratégie visant à la création d'emplois, à savoir la principale nouveauté politique de l'*Etude de l'OCDE sur l'emploi* de 1994, ne résiste pas à une analyse économétrique argumentée<sup>6</sup>. La «flexibilité» du marché du travail, en d'autres termes la suppression d'«obstacles» comme la législation relative au salaire minimum – présumée entraver ou éliminer les signaux du marché du travail et l'ajustement des prix relatifs sur ce marché –, ne constitue pas la panacée pour résoudre le problème du chômage.



Le fait, désormais acquis, que l'on ne soit pas parvenu à trouver des preuves du rôle de signal notable que peuvent jouer les salaires dans le cadre des ajustements du marché du travail a mené, dans le domaine de l'économie du travail, à l'émergence d'une littérature importante quant aux mécanismes d'ajustement alternatifs. L'offre de travail et le paiement de salaires ne sont pas des transactions impersonnelles. Ces transactions impliquent une relation humaine dans laquelle l'offre de travail est conditionnée par l'environnement du travail. Comme l'indiquait le célèbre économiste Arthur M. Okun il y a plus de vingt ans, le marché du travail ne se caractérise pas tant par une «main invisible» que par une «poignée de main invisible»<sup>7</sup>.

Une deuxième objection habituellement opposée au principe du salaire minimum avance qu'un niveau minimal obligatoire écarte inévitablement certains travailleurs du monde professionnel, car cette rémunération est trop élevée par rapport au rendement des travailleurs<sup>8</sup>. Quel que soit le poste initialement occupé, l'augmentation du salaire minimum engendrerait un taux de chômage plus élevé parmi les travailleurs bénéficiant de ce type de rémunération.

L'affirmation selon laquelle la législation relative au salaire minimum coûte des emplois est un sacro-saint article de foi pour nombre d'économistes. Il s'agit d'une déduction théorique découlant des premiers principes et fondée sur la *théorie de la productivité marginale* en matière de répartition et de valeurs, située au cœur du modèle dominant de l'économie contemporaine. La mise en question de cette affirmation constitue une hérésie aux yeux des grands prêtres de l'orthodoxie et elle est tournée en dérision par ces derniers<sup>9</sup>.

La réalité de cette affirmation peut cependant être testée – qui plus est, d'une manière plus directe qu'en cherchant à établir une relation entre une offre/demande excédentaire et la fluctuation des salaires relatifs. La simple question à poser en termes conceptuels est de savoir si l'introduction ou la hausse du salaire minimum

entraînent des pertes d'emplois et, le cas échéant, quelle est l'importance de ces pertes d'emplois par rapport à une augmentation donnée du salaire minimum?

La simplicité conceptuelle ne signifie pas que les tests pratiques soient eux-mêmes simples ou directs. En outre, la recherche d'une relation négative entre le salaire minimum et l'emploi est peut-être le domaine le plus exploré de toute l'économie appliquée. Elle s'est avérée extraordinairement improductive jusqu'à présent.

Le fait que l'on ne soit pas parvenu à clairement démontrer que l'instauration du salaire minimum coûtait des emplois dans l'ensemble du marché du travail a, ces dernières décennies, incité les chercheurs à se centrer sur des segments du marché où les effets négatifs du salaire minimum doivent en théorie être plus évidents et plus perceptibles. Les jeunes travailleurs semblent constituer le groupe idéal pour la plupart des études menées.

Les jeunes quittant le monde scolaire pour celui du travail entrent dans la vie active avec des compétences, une formation et une expérience moindres que leurs homologues adultes. Leur productivité s'avère donc plus faible et (de l'avis des économistes libéraux) leur emploi est davantage menacé par la législation relative au salaire minimum.

L'étude faisant école en la matière a été réalisée par Charles Brown, Curtis Gilroy et Andrew Kohen<sup>10</sup> [BGK]. Ils ont appliqué des techniques économétriques toutes récentes à l'époque à des données concernant les Etats-Unis pour des périodes s'étendant de 1954 à 1979 et ils ont estimé qu'une augmentation de 10 pour cent du salaire minimum (des adultes) diminuait le taux d'emploi des jeunes de 1 à 3 pour cent.

Ce ratio (dénommé l'élasticité de l'emploi au coût du travail) a acquis le statut d'un fait avéré au sein de la profession, avec la réserve – fréquemment omise ou ignorée – qu'il faisait référence à l'emploi des jeunes. Des études menées auprès d'économistes montrent en effet que pour la plupart d'entre eux une hausse de 10 pour cent du salaire minimum entraîne

une chute de 1 à 3 pour cent du nombre d'emplois en général – et non uniquement au niveau des jeunes.

Toutefois, les estimations de BGK ne tiennent pas la route face à un examen critique minutieux. L'évolution subséquente de l'économétrie a permis d'établir l'existence de sérieux défauts méthodologiques quant aux démonstrations liées aux périodes examinées. En outre, des préoccupations sont constamment exprimées au sujet de la partialité des publications («publication bias») ou des tentatives visant à se conformer aux prescriptions existantes («specification searching»). Qui plus est, si l'on applique le modèle de BGK à des données couvrant également la période après les années quatre-vingt (c.-à-d. de 1954 à la fin de 1993), il s'affaiblit progressivement et lorsqu'on arrive à 1990 l'élasticité estimée n'est même plus statistiquement différente de zéro<sup>11</sup>.

Aujourd'hui, une pléthore d'études empiriques modernes et rigoureuses jettent un doute sur les approches traditionnelles. Depuis la fin des années quatre-vingt, David Card, Lawrence Katz, Alan Krueger et d'autres ont fourni (séparément et conjointement) des résultats, pour les Etats-Unis, qui montrent qu'une augmentation modérée du salaire minimum n'a pas de conséquence sur l'emploi. Mieux, certains résultats suggèrent même que la hausse du salaire minimum est associée à l'augmentation du taux d'emploi. Richard Dickens, Stephen Machin, Alan Manning et d'autres ont procédé à des démonstrations semblables pour le Royaume-Uni.

L'étude la plus moderne faisant autorité et présentant ces résultats récents et hétérodoxes est *Myth and Measurement* de David Card et Alan Krueger<sup>12</sup>. Toute une série d'études publiées à la suite de cet ouvrage ont abouti à des conclusions similaires; nombre d'entre elles sont reprises dans la série de rapports émanant de la *Low Pay Commission*<sup>13</sup> (Commission des bas salaires) au Royaume-Uni.

## Salaires minima et répartition des revenus

Certaines études persistent cependant à présenter des élasticités négatives concernant le salaire minimum et le taux d'emploi, en particulier à l'égard des jeunes travailleurs. Par exemple, les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 1998* indiquent des réductions d'emplois dans un échantillon de pays membres de l'OCDE comptant une législation relative au salaire minimum. Elles sont parvenues à une relation négative statistiquement perceptible certes, mais en réalité très faible, entre les salaires minima et l'emploi des jeunes<sup>14</sup>.

Cet état de choses est remarquable en soi. Une faible relation négative – donc non proportionnelle – entre le salaire minimum et le taux d'emploi des jeunes signifie qu'un salaire minimum plus élevé améliore le bien-être des jeunes travailleurs en tant que groupe<sup>15</sup>. L'existence d'une relation négative statistiquement perceptible entre le salaire minimum et l'emploi des jeunes travailleurs est, par ailleurs, loin d'être probante puisque les estimations avoisinent le niveau zéro et suggèrent au pire que le salaire minimum est un facteur en moyenne neutre pour l'emploi.

Quelles que soient les études présentant des conclusions négatives quant au rapport salaires/emploi, elles parviennent en très grande majorité à de faibles grandeurs. Cela signifie que la législation relative au salaire minimum peut contribuer à améliorer la répartition des revenus et que la réduction du salaire minimum des jeunes représente au mieux une stratégie coûteuse de création d'emplois pour les jeunes.

Il convient également de noter que les preuves empiriques relatives à l'impact du salaire minimum sur l'emploi concernent des augmentations modérées. Il est aisé de saisir l'importance de cette réserve. Imaginons que, du jour au lendemain, le salaire minimum des jeunes soit augmenté pour atteindre le double de son équivalent pour les travailleurs adultes. Un tel changement affecterait certainement très sérieusement l'emploi des jeunes. Cepen-

dant, aucun pays n'envisage évidemment de prendre des mesures de cet acabit. La question reste donc la même: que désigne exactement le terme modéré?

Les démonstrations effectuées suggèrent que la plupart des pays possèdent une marge de manœuvre importante. L'introduction du salaire minimum au Royaume-Uni et son ajustement en Nouvelle-Zélande à l'égard des jeunes ont montré qu'une hausse notable du salaire minimum par rapport à un niveau précédemment faible avait eu peu d'impact, voire pas du tout, sur les chiffres de l'emploi<sup>16</sup>.

Les augmentations régulières, modérées et prévisibles du salaire minimum au départ d'une base plus élevée – telles celles survenues en Australie au cours des deux dernières décennies – n'ont pas eu de conséquences perceptibles, positives ou négatives, sur l'emploi des travailleurs (jeunes ou adultes)<sup>17</sup>.

Les principaux facteurs dont dépendent les chiffres de l'emploi se situent apparemment ailleurs que dans le cadre du salaire minimum étudié à différents niveaux dans la réalité.

### Pratique courante et conception appropriée

Il semble donc que l'on puisse adhérer au principe d'un salaire minimum effectif pour les jeunes tout en reconnaissant qu'il convient d'être attentif quant aux conditions de son instauration et de ses variations. A l'heure actuelle, les dispositions en vigueur diffèrent grandement d'un pays à l'autre.

Le tableau 1 présente, pour une série de pays offrant les informations souhaitées, le salaire minimum des jeunes ainsi que des données choisies concernant le marché du travail. Le premier bloc de colonnes, qui indique le salaire minimum sous forme de pourcentage du minimum applicable pour les adultes<sup>18</sup>, montre que les approches adoptées sont très différentes suivant les pays.

En Australie, en Belgique et aux Pays-Bas, le salaire minimum des jeunes

travailleurs suit une échelle croissante. Le salaire minimum des adultes peut être pleinement perçu à partir de 21 ans dans les deux premiers pays, mais pas avant 23 ans aux Pays-Bas. Le pourcentage du minimum applicable aux adultes pour chaque âge varie considérablement entre ces trois nations.

Le Canada, la Grèce, le Portugal et l'Espagne attribuent le salaire minimum plein des adultes à tous les âges, à l'instar des Etats-Unis. Toutefois, pour les 90 premiers jours de travail, le minimum applicable est légèrement supérieur à 80 pour cent du niveau réservé aux adultes<sup>19</sup>. En France, en Irlande et en Nouvelle-Zélande, les jeunes travailleurs perçoivent pleinement le salaire minimum des adultes à partir de 18 ans, mais les 16-17 ans reçoivent un minimum inférieur et différent suivant le pays. Le Royaume-Uni, quant à lui, applique un minimum moindre aux jeunes adultes (18-21 ans) et n'en octroie aucun aux travailleurs de moins de 18 ans<sup>20</sup>.

Mis à part ces différences pratiques entre pays, le salaire minimum des adultes diffère aussi en termes de pouvoir d'achat. Afin de donner une idée de l'impact de ces différences dans un monde globalisé, la colonne du milieu du tableau 1 applique la proportion du salaire minimum des travailleurs âgés de 18 ans au salaire minimum national en vue de parvenir à un taux dans une monnaie commune, et ce à l'aide des parités de pouvoir d'achat (PPA) de 1997<sup>21</sup>.

Les deux dernières colonnes montrent la densité de l'emploi pour les jeunes dans ces pays, mesurée par le rapport emploi/population [rapport E/P]. Malheureusement, la densité de l'emploi relative concernant les jeunes âgés de 18 ans n'est pas aisément perceptible car les données des rapports emploi/population sont uniquement disponibles pour la tranche des 15-24 ans dans son ensemble.

Par conséquent, il n'est pas possible de tirer de conclusions définitives dans ce cas. Cela dit, le salaire (horaire) minimum des jeunes âgés de 18 ans, mesuré en PPA, est relativement élevé en Australie, en Belgique, au Canada, en France

Tableau 1. Salaires minima et rapports emploi/population – pays choisis

Pays	Salaire minimum des jeunes en pourcentage du minimum applicable aux adultes pour les âges suivants (données de fin 2002)					Salaire (horaire) minimum des jeunes de 18 ans en 1997*	Rapport emploi/population – personnes âgées de 15 à 24 ans	
	16	17	18	19	20		dollars EU	1990
Australie <sup>a</sup>	50	60	70	80	90	5,75	61,1	59,6
Belgique <sup>b</sup>	70	76	82	88	94	5,25	30,4	28,5
Canada <sup>c</sup>	100	100	100	100	100	5,33	61,1	57,3
France <sup>d</sup>	80	90	100	100	100	5,56	29,5	24,1
Grèce <sup>e</sup>	100	100	100	100	100	3,06	30,3	27,0
Irlande <sup>f</sup>	70	70	100	100	100	n.d.	41,4	45,3
Pays-Bas <sup>g</sup>	34,5	39,5	45,5	54,5	63,5	2,73	53,0	70,5
Nouvelle-Zélande <sup>h</sup>	80	80	100	100	100	4,46	58,3	56,8
Portugal <sup>i</sup>	100	100	100	100	100	2,32	54,8	41,9
Espagne <sup>j</sup>	100	100	100	100	100	2,94	38,3	36,6
Royaume-Uni <sup>k</sup>	s.o.	s.o.	85	85	85	n.d.	70,1	61,0
Etats-Unis <sup>l</sup>	82,3	82,3	100	100	100	5,15	59,8	55,7

n.d.: non disponible. s.o.: sans objet. \* Données calculées sur la base du salaire minimum légal, des taux de change et des PPA en vigueur en 1997, extraits de la page 82 de l'ouvrage de Francine D. Blau et Lawrence M. Kahn, tableau 3.3; le chiffre relatif à l'Australie fait exception et se fonde sur le salaire minimum d'un vendeur, qui est 12,5 pour cent supérieur au salaire minimum fédéral. <sup>a</sup> Les minima varient en fonction du secteur. La majeure partie des jeunes travaillent dans le commerce de détail, d'où sont issus ces chiffres. Ces derniers reflètent le pourcentage du salaire minimum d'un vendeur (qui, en 2002, représentait 113,5 pour cent du salaire minimum fédéral). En Australie, le salaire minimum d'un vendeur de 20 ans s'élève donc à 102 pour cent du salaire minimum fédéral. <sup>b</sup> Le salaire minimum des adultes s'applique à partir de 21 ans. <sup>c</sup> Le salaire minimum des adultes est octroyé à toutes les catégories d'âge dans la plupart des provinces. <sup>d</sup> Les jeunes âgés de 16 et 17 ans perçoivent uniquement un salaire minimum réduit pendant les six premiers mois de travail et ils bénéficient ensuite du taux plein. <sup>e</sup> Le salaire minimum plein s'applique à partir de 15 ans, mais des restrictions existent quant à l'emploi des travailleurs de moins de 18 ans. <sup>f</sup> Le salaire minimum des adultes entre en vigueur deux ans après le début du premier contrat de travail, à partir de 18 ans (sauf dans le cas d'une formation structurée). <sup>g</sup> Le salaire minimum des adultes est attribué à partir de 23 ans. <sup>h</sup> De 1991 à 1994, les travailleurs de moins de 18 ans ne bénéficiaient pas d'un salaire minimum. De 1996 à 2000, les salariés de moins de 20 ans avaient droit à 60 pour cent du minimum applicable aux adultes. Les taux actuels s'appliquent depuis 2000. <sup>i</sup> Le salaire minimum des adultes est perçu à tous les âges, sauf dans le cas de certains apprentis et stagiaires. <sup>j</sup> Le salaire minimum plein est octroyé à partir de 16 ans. <sup>k</sup> Le salaire minimum des adultes s'applique à partir de 22 ans. Les travailleurs de moins de 18 ans n'ont pas actuellement droit à un salaire minimum; à l'égard de cette tranche, la Low Pay Commission a préconisé d'introduire un taux minimum et de le fixer à environ 60 pour cent du minimum plein. <sup>l</sup> Un taux inférieur intervient durant les 90 premiers jours de travail; par la suite, le salaire minimum plein est attribué à toutes les catégories d'âge (à l'exclusion de certains emplois du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme).

Sources: *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (divers); rapports de la *Low Pay Commission* au Royaume-Uni (divers); *At Home and Abroad – US Labor Market Performance in International Perspective* de Francine D. Blau et Lawrence M. Kahn, Russell Sage Foundation, New York, 2002.

et aux Etats-Unis – entre 5,15 et 5,75 dollars EU. Parmi ces pays, les trois nations anglo-saxonnes présentent des rapports E/P élevés (entre 55 et 60 pour cent) tandis que les deux Etats européens continentaux affichent des rapports E/P faibles – ils se situent à moins de la moitié des trois précé-

dents<sup>22</sup>. Dans les cinq pays, le rapport E/P a diminué entre 1990 et 2002. La Nouvelle-Zélande présente un salaire minimum médian et un rapport E/P élevé.

Le salaire (horaire) minimum des jeunes âgés de 18 ans est peu élevé en Grèce, au Portugal, en Espagne et aux Pays-Bas –

il se situe entre 2,32 et 3,06 dollars EU. Les trois premiers pays présentent un faible rapport E/P, qui a en outre diminué au cours des douze années d'intervalle.

Cependant, ce sont les Pays-Bas qui ressortent de ce tableau. Le salaire minimum des jeunes âgés de 18 ans y est le plus bas de tous, à l'exception du Portugal. Quant au rapport E/P de ce pays, il a augmenté de 53 à 70 pour cent de 1990 à 2002 et il a alors atteint le plus haut niveau de toutes les nations représentées (qui plus est, en les dépassant d'au moins 10 points de pourcentage). Au cours des deux dernières décennies, les Pays-Bas ont renouvelé leur arsenal de mesures actives sur le marché du travail, notamment par le biais de comité économique et social. Ces initiatives politiques sont fondées sur le partenariat social et ne sont pas d'origine néolibérale<sup>23</sup>. Elles témoignent d'une profonde intégration entre la formation, l'apprentissage de qualifications et l'emploi et s'inscrivent dans un programme concerté de mesures actives. Ainsi, elles ne font pas appel à la déréglementation ou à de bas salaires pour les jeunes sur le marché du travail.

Les grandes différences existant entre les divers pays, dans un monde globalisé, à l'égard du salaire minimum des jeunes au niveau national et de la densité de l'emploi chez ces mêmes jeunes ne s'expliquent pas de façon plausible par des différences correspondantes de leur productivité.

Il semble que David Ricardo fut sur une piste intéressante – la structure des salaires relatifs dans un pays donné reflète dans une importante mesure les us et coutumes en vigueur. Dans tous les Etats, il est possible d'améliorer le lot des jeunes travailleurs en instaurant et en maintenant un salaire minimum effectif.

Quelles sont les caractéristiques d'une conception appropriée? Quelles restrictions existe-t-il?

Le salaire minimum est et doit être considéré comme un élément essentiel des politiques actives concernant le marché du travail. Les législations sur des salaires minima efficaces améliorent les perspectives de gain pour ceux et celles qui cherchent

du travail sans pour cela diminuer leurs chances de trouver un emploi.

Les dispositions relatives au salaire minimum des jeunes travailleurs doivent être claires, transparentes et aisément compréhensibles<sup>24</sup>. En effet, cela les aide à envisager les possibilités d'avenir qui s'offrent à eux et à ainsi prendre des décisions en connaissance de cause. Cela permet également de fournir un ensemble d'informations simples aux employeurs, qui doivent les connaître et s'y conformer.

Dans le cadre du passage du monde scolaire au monde du travail, les contrats d'apprentissage, les stages et les formes d'apprentissage et de travail structurées du même type ont de tout temps facilité cette transition et continuent de jouer ce rôle aujourd'hui. En apportant des qualifications reconnues et utilisables ailleurs, ces possibilités améliorent le profil de la rémunération attendue par les participants au cours de leur carrière professionnelle.

Certains arguments pertinents incitent à considérer le temps passé à former les personnes comme une compensation du salaire minimum qui sans cela s'appliquerait. Toutefois, de telles dispositions requièrent un contrôle strict et minutieux afin de garantir que le principe du salaire minimum n'est pas mis à mal et que son efficacité n'est pas amoindrie.

Certains employeurs tentent d'attribuer aux jeunes travailleurs des salaires de stagiaire ou d'apprenti sans assurer la formation correspondante<sup>25</sup>.

Cette situation se vérifie particulièrement dans le cas des jeunes adultes. Dans certains pays où la majorité est atteinte à 18 ans, des personnes autorisées à conduire, à voter, à se battre pour leur pays en tant que soldats et considérées comme des adultes à toute une série d'autres fins n'ont pas le droit, lorsqu'elles travaillent, de bénéficier pleinement du salaire minimum applicable aux adultes. Quand ces personnes ne sont pas engagées dans le cadre d'un stage ou d'un contrat de formation, les raisons de cette situation restent au mieux obscures. Lorsque le salaire minimum n'est pas pris en compte en raison



de la nécessité de forger des capacités, il incombe aux employeurs et au gouvernement de veiller à ce que l'infrastructure de formation requise soit disponible et que ladite formation soit assurée.

Concernant les travailleurs plus jeunes (c.-à-d. non reconnus légalement comme adultes), il peut être approprié de leur accorder le droit de bénéficier du salaire minimum plein des adultes, comme c'est actuellement le cas dans plusieurs pays. Il est certes souhaitable et très utile de compléter la scolarité par une expérience professionnelle, mais le travail rémunéré doit rester une priorité secondaire durant la jeune adolescence. Le travail des enfants est totalement condamnable et il ne doit pas être encouragé par d'importantes réductions du salaire minimum à l'avantage des enfants, car cela ferait d'eux des cibles intéressantes pour les employeurs.

Dans la mesure où il est convenu qu'une certaine diminution par rapport au minimum applicable aux adultes est appropriée, pour les jeunes travailleurs et/ou dans le cadre d'une formation, une limite inférieure doit être spécifiée en fonction des besoins, des considérations relatives à la rémunération efficace et des éventuels paiements de la sécurité sociale. Un jeune vivant toujours chez ses parents peut partager l'infrastructure domestique; tant que son activité première consiste à suivre un enseignement, une certaine réduction par rapport au salaire minimum des adultes reste supportable. C'est particulièrement le cas dans les pays où le niveau de ce dernier est relativement élevé.

Lorsque le salaire minimum des adultes se situe à un faible niveau, insuffisant pour les préserver de la pauvreté, toute diminution supplémentaire à l'égard des jeunes est déconseillée. En outre, les considérations en matière de rémunération efficace<sup>26</sup> fixent naturellement un plancher pour le salaire minimum; aux États-Unis, les mesures permettant aux employeurs d'octroyer aux jeunes un salaire inférieur au minimum dans le cadre de leur premier emploi sont rarement appliquées<sup>27</sup>.

Les conditions et niveaux de paiement relatifs à l'allocation scolaire et à l'assurance chômage auxquelles le jeune travailleur peut avoir droit interviennent également dans la détermination du salaire minimum propre à ce groupe. Ce droit, s'il existe, permet de fixer dans leur cas un salaire minimum acceptable en termes pratiques («reservation wage»<sup>28</sup>), une limite inférieure.

Pour certaines professions, il est tout à fait inapproprié de fixer un salaire minimum réduit pour les jeunes travailleurs. Par exemple, dans le domaine de la construction, de jeunes hommes débordant de testostérone et de machisme ne doivent pas recevoir un salaire moindre de la part de l'employeur alors qu'ils sont amenés à se déplacer sur des poutres à des hauteurs dangereuses et à y effectuer un travail périlleux.

Pour terminer, l'ajustement régulier du salaire minimum par des montants modérés maintient ce minimum en phase avec le marché et permet ainsi de ne pas devoir procéder à des modifications importantes et potentiellement perturbatrices.

## Conclusion

Par la défense et la promotion des intérêts des travailleurs, les syndicats visent à augmenter les salaires, à améliorer les conditions de travail et ainsi, d'une manière générale, la condition humaine au sein de la société. Cette quête soutient et motive les syndicalistes depuis près de deux cents ans.

Pour les économistes libéraux adeptes des sacro-saints principes dominants, toute tentative d'augmenter les salaires et d'améliorer les conditions de travail au-delà des possibilités offertes par un marché sans entraves est vaine et mène inévitablement à moins d'emploi et de bien-être social pour l'ensemble de la collectivité. Bien qu'il existe toujours quelques hérétiques, cette croyance domine les prescriptions des économistes en matière de politique du marché du travail depuis pratiquement deux cents ans.



Les choses sont en train de changer. L'opinion générale naissante au niveau international, fondée sur les démonstrations actuelles, suggère fortement qu'il est possible de réduire la pauvreté et d'améliorer le niveau de vie en général en dotant le marché du travail d'une législation relative au salaire minimum et en complétant cette dernière par des politiques actives en matière de formation et de création de capacités.

En somme, les syndicats avaient vu juste depuis le début. Une bonne raison pour ne pas baisser les bras.

## Notes

<sup>1</sup> Ne tentons pas pour l'instant de déterminer à quel moment la jeunesse prend fin et quand débute la vie adulte.

<sup>2</sup> La manière dont ces minima sont instaurés est une autre question – ils sont soit directement fixés par le parlement, soit négociés collectivement, puis augmentés (généralement dans le cadre de la législation), soit déterminés par des procédés juridiques indépendants du corps législatif.

<sup>3</sup> Un certain nombre d'économistes universitaires soutiennent le principe du salaire minimum, du moins tant qu'il n'est pas effectif (c.-à-d. fixé à un niveau très bas et/ou non appliqué).

<sup>4</sup> L'intégralité de la réglementation relative au marché du travail, à vrai dire.

<sup>5</sup> *Report of the Committee of Review into Australian Industrial Relations Law and Systems* [«Hancock review»], vol. 3, annexe 2, p. 29, AGPS, Canberra, 1985.

<sup>6</sup> Voir l'ensemble des articles figurant dans *Fighting Unemployment: The Limits of the Free Market Orthodoxy*, D. Howell (dir. de publication) [OUP, à paraître].

<sup>7</sup> Les observations de David Ricardo émises il y a deux cents ans rejoignent totalement cet avis.

<sup>8</sup> Il s'agit là du fondement de l'affirmation de George J. Stigler citée précédemment.

<sup>9</sup> Voir à ce sujet les critiques émises par Gary Becker sur le travail de David Card et Alan Krueger dans *Business Week*, 1994.

<sup>10</sup> Charles Brown, Curtis Gilroy et Andrew Kohen, «The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment», *Journal of Economic Literature*, 1982, v. 20, pp. 487-528. Cette étude trouve son origine dans un travail effectué pour la *Presidential Study Commission on the Minimum Wage* mise en place par Ronald Reagan au début de son premier mandat. Elle a mené au gel, en termes nominaux, du salaire minimum fédéral américain pendant une durée de neuf ans et trois mois – du 1<sup>er</sup> janvier 1981 au 1<sup>er</sup> avril 1990.

<sup>11</sup> Pour plus de détails, voir le chapitre 6 de *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage* [Princeton University Press, 1995] de David Card et Alan B. Krueger. «Publication bias» et «specification searching» font référence à la tendance des auteurs d'études et des rédacteurs de revues de fournir des résultats conformes aux prévisions théoriques et de ne pas publier de conclusions et de résultats non décisifs en désaccord avec ces prévisions.

<sup>12</sup> *Op. cit.* Comme MM. Card et Krueger le reconnaissent clairement (voir p. 8, par exemple), les résultats modernes contestant la vision traditionnelle s'inscrivent en réalité dans une longue et solide tradition au sein de la discipline économique.

<sup>13</sup> Ces rapports peuvent être consultés à l'adresse suivante: [www.lowpay.gov.uk](http://www.lowpay.gov.uk)

<sup>14</sup> *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 1998*, p. 52. «... il importe de noter que ces effets estimés ne permettent guère d'expliquer la forte baisse du rapport emploi/population, pour les moins de 20 ans, qui a été observée dans certains pays. En France, par exemple, le rapport emploi/population pour les moins de 20 ans a baissé de plus de 18 points de pourcentage entre 1975 et 1996 mais la hausse du salaire minimum par rapport au salaire moyen n'explique cette baisse que pour moins d'un demi-point de pourcentage.»

<sup>15</sup> Cf. Richard Freeman [1996] «The Minimum Wage as a Redistributive Tool», *Economic Journal* 106, pp. 639-649. Supposons que nous sommes en présence de 100 travailleurs gagnant le salaire minimum et que celui-ci s'élève à 10 \$ de l'heure. Imaginons à présent que le salaire minimum augmente pour atteindre 11 \$ de l'heure, que l'emploi est réduit de trois unités et qu'il passe donc à 97. Le coût salarial horaire était initialement de 1000 \$; compte tenu de la hausse de salaire et de la diminution du nombre de travailleurs, il s'élève pour arriver à 1067 \$. Il s'ensuit que, en principe, les 97 personnes restant en place pourraient, en tant que groupe, verser 10 \$ de l'heure à chacun de leurs trois collègues sans travail et gagner tout de même plus d'argent qu'auparavant.

<sup>16</sup> Pour la Nouvelle-Zélande, cf. Dean Hyslop et Steven Stillman, *Youth Minimum Wage Reform and the Labour Market* [ministères néo-zélandais des Finances et du Travail, à paraître]. L'augmentation (par rapport au salaire minimum des adultes et étalée sur deux ans) était de 41 pour cent pour les 16-17 ans et de 70 pour cent pour les 18-19 ans. Pour le Royaume-Uni, cf. le rapport 2004 de la *Low Pay Commission*; l'instauration et l'augmentation, dans ce pays, d'un taux de salaire minimum («development rate») pour les jeunes adultes [18-20 ans] conjuguées à l'introduction d'un salaire minimum pour les adultes n'ont pas eu d'impact négatif visible sur l'emploi. La *Low Pay Commission* recommande l'introduction d'un salaire minimum (inférieur) pour les 16-17 ans (non concernés précédemment) et ne prévoit pas de conséquences négatives en matière d'emploi.

<sup>17</sup> Dans une étude menée en 1998 par son personnel, la *Productivity Commission* (Commission de la productivité), cellule de réflexion en matière de politique néolibérale financée par l'Etat australien, a prétendu trouver une relation négative importante entre le salaire minimum des jeunes et leur taux d'emploi [cf. A. Daly, N. H. Duc, D. Eldridge, O. Gabbitas et P. McCalman, *Youth Wages and Employment*, AusInfo, 1998, Canberra]. Malheureusement (pour eux), l'analyse économétrique effectuée présentait de sérieuses failles; en réalité, aucune donnée relative au salaire minimum n'y était utilisée! Cf. P. Junankar, M. Waite et G. Belchamber, «The Youth Labour Market: Anecdotes, fables and evidence», *Economic and Labour Relations Review*, 2000, v. 11, supp. pp. 159-86.

<sup>18</sup> Ces chiffres sont issus de rapports de la *Low Pay Commission* au Royaume-Uni.

<sup>19</sup> Les emplois de serveurs/serveuses sont soumis à des minima inférieurs en raison de la fréquence des pourboires.

<sup>20</sup> Le dernier rapport de la *Low Pay Commission* préconise l'introduction d'un minimum inférieur pour ces travailleurs.

<sup>21</sup> Données issues de l'ouvrage de Francine D. Blau et Lawrence M. Kahn, p. 87.

<sup>22</sup> Il est à noter que l'Australie présente le rapport E/P le plus élevé de ce groupe; il en va de même pour son salaire minimum (exprimé dans une monnaie commune). En outre, la différence de salaire minimum entre l'Australie et les autres pays s'accroît davantage en ce qui concerne les 19-20 ans.

<sup>23</sup> Voir «Innovation through Co-ordination – Two Decades of Social Pacts in the Netherlands», A. Hemerijck, M. Van der Meer et J. Visser, in *Social Pacts in Europe – New Dynamics* (Bruxelles, Institut syndical européen, 2000).

<sup>24</sup> L'Australie présente toute une série de taux et de conditions concernant le salaire minimum des jeunes – cf. Munro J., Duncan D.P. et Raffaelli C., «Australian Industrial Relations Commission» (Commission australienne des relations professionnelles), *Junior Rates Inquiry*, 4 juin 1999, tirage R5300.

La majeure partie des jeunes salariés travaillent dans le secteur du commerce de détail et dans le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme. Le salaire minimum en vigueur dans ces secteurs figure parmi les plus élevés du pays. Dans le domaine traditionnel de la fabrication, où les salaires sont bas, l'emploi des jeunes est très réduit et il continue à diminuer. Il est à la fois possible et nécessaire de revoir ces dispositions obsolètes.

<sup>25</sup> Cette tendance se marque de plus en plus en Australie actuellement.

<sup>26</sup> Le concept de «rémunération efficace» trouve son origine dans l'économie du développement; dans la mesure où le salaire dû s'avère insuffisant pour répondre aux besoins physiologiques des travailleurs (et provoque donc chez eux fatigue, faiblesse et/ou inattention), un salaire plus élevé améliorera leur productivité. Cet argument aborde les besoins sociaux et psychologiques. Un salaire faible engendre une motivation faible, augmente la rotation de la main-d'œuvre et diminue sa productivité.

<sup>27</sup> Cf. David Card et Alan Krueger, *op. cit.*, p. 14.

<sup>28</sup> Le concept de salaire minimum acceptable («reservation wage») découle de la théorie de la recherche en économie. Suivant cette théorie, dans un marché du travail libre, les demandeurs d'emploi cherchent du travail jusqu'à ce qu'ils en trouvent un dont les conditions (salaire compris) leur semblent acceptables. Le «reservation wage» représente la plus faible rémunération qu'un travailleur donné est prêt à accepter pour un poste, pondérée par la probabilité de trouver un emploi mieux payé. L'idée est que, au fur et à mesure que s'allonge la période de chômage, l'individu ajuste (revoit à la baisse) ses attentes quant à la probabilité de trouver un emploi accompagné d'un salaire suffisant et le niveau de son salaire minimum acceptable diminue. Pour la plupart des jeunes travailleurs, cette idée constitue une abstraction théorique hors propos – leur souci premier est de trouver un emploi décentement rémunéré, et cette notion ne se limite pas pour eux au principe des prestations de chômage ou des allocations scolaires.

# Les politiques d'employabilité en Europe

*Les politiques d'employabilité ne créent pas d'emplois. Mais elles peuvent aider les jeunes travailleurs à en trouver. Ces politiques varient cependant énormément. Dans certains cas, leur impact est discutable, en particulier au niveau de la qualité de l'emploi. Un dosage prudent de mesures doit être associé à l'entière participation des partenaires sociaux.*

---

**Amparo Serrano Pascual**

Chargée de recherche  
Institut syndical européen  
Enseignante agrégée  
Université Complutense  
Madrid

---

Les crises du marché du travail, le nombre croissant d'obstacles sur le chemin de l'emploi, ainsi que la segmentation et la polarisation de l'emploi qui affectent particulièrement les jeunes leur ont rendu la tâche plus difficile pour trouver du travail. Dans certains pays, ces problèmes ont également eu pour effet une transition école/travail plus longue, plus diversifiée et plus complexe. Celle-ci se produit actuellement dans une sorte de zone mal définie entre travail et chômage – un vide créé, en grande partie, par les politiques de l'emploi. La transition est à présent marquée par l'incertitude, la vulnérabilité et la réversibilité (du Bois-Reymond et López Blasco, 2003). Ce fait explique un phénomène tout récent : la cadence rapide de la rotation du personnel jeune (Martín Criado, 1997), ainsi que la nature lente et incohérente de la transition vers le travail.

Les études d'évaluation des politiques d'employabilité pour les jeunes Européens fournissent un support exceptionnel pour analyser ce concept, l'efficacité de plusieurs approches, ainsi que le potentiel d'amélioration.

## Qu'entendons-nous par évaluation?

Les études d'évaluation observent dans quelle mesure une politique a atteint son objectif, ainsi que sa pertinence par rapport aux besoins sociaux. Mais comment définir «efficacité» et «besoin»? La formulation différente des mesures d'employabilité par les divers gouvernements européens reflète l'interprétation dominante de la nature des grands problèmes sociaux, de la fonction que devraient remplir les institutions, de qui est responsable de quoi, etc. L'interprétation dominante de l'exclusion sociale tend en général à renforcer sa dimension économique. Par conséquent, la première approche utilisée pour évaluer les politiques d'employabilité a essentiellement été quantitative et économique. C'est, par exemple, le cas lorsque l'indicateur servant à évaluer le succès d'un système est la *performance du marché du travail* (emploi, activité et formation). Dans ce cas-là, les conclusions sont souvent accompagnées d'un profil des participants au système (sexe, contexte social et âge).

Cet indicateur quantitatif présente plusieurs problèmes. Par exemple, la nécessité de faire la distinction entre les effets liés à l'évolution macroéconomique et ceux imputables aux politiques d'emploi, ainsi

qu'entre les facteurs de déplacement, de poids mort et de substitution<sup>1</sup>. Par ailleurs, l'indicateur de performance du marché du travail s'intéresse exclusivement à l'insertion professionnelle, mais ne donne aucune information sur la *qualité* de cette insertion, qui revêt pourtant une importance considérable. En effet, tandis que l'emploi est considéré comme une condition préalable à l'insertion sociale, la mesure dans laquelle il offre réellement cette perspective dépend de la *qualité* des emplois. Le travail produit de l'intégration sociale lorsqu'il offre des fonctions sérieuses, qui induisent une employabilité durable. Les conséquences à long terme, ainsi que les effets indirects et involontaires méritent d'être pris en considération car les politiques peuvent produire des effets qui sont exactement à l'opposé de ceux revendiqués ou visés tels que, notamment, la stigmatisation, la démotivation ou l'exclusion sociale (Alaluf, 2004; Walther, 2003).

Un examen qualitatif devrait dès lors accompagner l'analyse quantitative en tenant compte des effets multiples (involontaires et volontaires) des politiques: non seulement l'insertion professionnelle, mais également la mesure dans laquelle les politiques aident les jeunes à s'assumer, permettent de briser le cercle vicieux de l'inactivité et de l'impuissance, et de préparer les jeunes gens à faire face à la précarité. Ces politiques peuvent aussi avoir pour objectif de «socialiser» (c.-à-d. discipliner) la main-d'œuvre et contribuer ainsi au contournement des règlements ou à la détérioration des conditions de travail, etc.

Les indicateurs utiles à une approche qualitative de l'insertion professionnelle incluent les liens avec les projets personnels et avec l'expérience antérieure, le type de compétence apportée, les niveaux des salaires, le bien-être individuel, la vitesse de rotation du personnel, etc. Toutefois, il est tout aussi important de tenir compte de la manière dont les problèmes et les besoins sont abordés (sensibiliser, fixer les conditions du débat, encourager à une pause de réflexion, etc.); de la mesure dans laquelle les «ressources» sont augmentées

(les ressources politiques et sociales mises à la disposition des groupes sociaux ou des individus); enfin, du secteur du marché du travail (primaire/secondaire) auquel s'adressent ces politiques. Tous ces indicateurs peuvent se révéler efficaces pour évaluer la mesure dans laquelle les politiques garantissent une employabilité durable sur le long terme et endiguent la marginalisation et la ségrégation de groupes sociaux spécifiques.

## Un aperçu des résultats

Les politiques d'employabilité sont à l'origine des principaux programmes qui s'adressent aux jeunes, surtout depuis que la stratégie européenne de l'emploi a été institutionnalisée. En dépit de leur popularité, on convient généralement que leurs résultats ont été relativement décevants et contradictoires (Lind et Horneman Moller, 2004; Walther, 2003). Par ailleurs, les études portant sur les effets des mesures d'activation sont très controversées et difficilement comparables. Il est généralement compliqué d'attester hors de tout doute raisonnable les effets positifs ou négatifs des politiques du marché de l'emploi. Cela est particulièrement vrai pour les politiques d'«employabilité», étant donné le caractère vague de ce concept.

Le terme a revêtu, en réalité, trois acceptions fondamentales. Il peut être compris comme la promotion de mesures visant à améliorer les *compétences techniques* des jeunes en adaptant la formation aux besoins de l'industrie. Cette approche suppose l'insuffisance des aptitudes et des qualifications essentielles requises pour répondre aux besoins de l'industrie.

La deuxième version de l'«employabilité» estime qu'elle fournit *des compétences méthodologiques et d'attitude*, ce qui implique en conséquence que les jeunes en sont dépourvus. Des mesures d'accompagnement telles que l'assistance socio-psychologique et l'orientation ont déjà été mises au point dans différents pays avec les jeunes défavorisés afin d'améliorer leurs aptitudes psychosociales (se fixer des ob-

jectifs personnels et développer le sens de l'indépendance).

Le troisième concept de l'«employabilité» repose sur le principe de l'activation. Dans ce cas, le chômage des jeunes est considéré comme le résultat d'un manque de qualités éthiques et de motivation parmi les jeunes gens (une attitude négative envers l'emploi). Ce concept est illustré par l'emploi que font les politiques de l'élément de motivation directe et indirecte.

### Première approche: l'employabilité et la formation

On observe actuellement dans certains pays une croissance exponentielle du nombre de programmes de formation pour les jeunes comportant plusieurs séries de cours (parfois fort mal organisés) à la suite les uns des autres. On peut parler ici d'une véritable «industrie de la formation».

Cependant, le nouveau marché semble requérir des compétences méthodologiques et procédurales toujours plus grandes (adaptabilité, aptitudes à gérer la précarité, méthodes de travail intellectuel, créativité, etc.) plutôt que des compétences techniques spécifiques (BIT, 1999). Dans ce contexte, la formation doit s'effectuer en cours d'emploi au lieu d'être un prolongement imprécis de l'éducation dans un environnement distinct de la réalité du lieu de travail. La prolongation institutionnalisée de la transition école/travail peut néanmoins servir d'autres objectifs. Elle peut aider les jeunes à occuper la longue période d'attente qui les sépare de leur premier emploi, et ainsi éviter les problèmes sociaux liés à leur exclusion sociale, même si celle-ci est temporaire. Cependant, cette manière de maintenir les jeunes dans le système éducatif ne fait que remettre le problème à plus tard (Baudelot et Establet, 1999).

Néanmoins, les progrès des modes et des technologies de production ne suscitent pas forcément une plus forte demande de main-d'œuvre qualifiée (Alaluf et Stroobants, 1994; Ursinov, 1999). Il n'existe par ailleurs pas toujours de relation manifeste entre les diplômés et le risque de chômage,

surtout dans certains pays comme l'Espagne, et cela est particulièrement vrai parmi les jeunes. Par exemple, dans de nombreux pays européens, les femmes sont mieux formées et possèdent des qualifications plus hautes que les hommes alors qu'elles accusent toujours des taux élevés de chômage et d'inactivité économique.

Mieux former les jeunes a en effet parfois des répercussions imprévisibles. Plusieurs études ont révélé que, de nos jours, les travailleurs hautement qualifiés sont de plus en plus souvent embauchés pour occuper des fonctions exigeant des qualifications limitées, alors que les demandeurs moins qualifiés sont écartés. Les jeunes plus qualifiés ne sont pas seulement confrontés à un environnement intensément compétitif «au sommet», mais risquent aussi de voir leurs grandes espérances déçues (Baudelot et Establet, 1999; Walther, 2003). En attendant, les perspectives d'emploi des jeunes gens peu qualifiés ou non qualifiés sont pires que jamais. Le nombre d'étudiants augmente, le taux d'échec scolaire diminue et le nombre de diplômés décroît est en hausse. Les employeurs attachent désormais moins de prix aux compétences, c'est pourquoi la situation est telle que les gens sont surqualifiés pour leur emploi (Martín et Lope, 1999). Comme le signale le rapport de 2001 intitulé *L'emploi en Europe*, «lorsqu'on leur demande d'apprécier leurs compétences par rapport à leur emploi actuel, 58 pour cent de l'ensemble des travailleurs européens déclarent qu'ils sont qualifiés pour un emploi plus exigeant et sont par conséquent trop qualifiés pour leur position ou ambitionnent d'exécuter des tâches plus exigeantes» (Commission européenne, 2001: p. 73). Ces travailleurs mécontents peuvent devenir un instrument de réduction des coûts salariaux puisqu'ils donnent lieu à une situation dans laquelle les travailleurs sont sous-payés (Rose, 1998). Naturellement, on est tout à fait en droit de se demander si cette méthode de diminution des coûts salariaux représente une stratégie rentable car il est peu probable que les travailleurs qui remplissent des fonctions pour lesquelles ils sont surqualifiés soient motivés.



Si l'on affirme qu'il faut davantage former les jeunes alors que, paradoxalement, la formation est plus généralisée qu'elle ne l'a jamais été, les jeunes sont mis en cause pour leur incapacité à trouver du travail. En outre, sur la base de principes très sélectifs, le système de formation prépare les jeunes à des emplois et à des catégories sociales qui ne sont pas en mesure d'absorber la foule qui les convoite.

La majorité des évaluations de programmes de formation souligne la médiocrité des résultats de ces derniers. A l'origine, un manque de coordination et le fait que ces programmes ne répondent pas aux besoins individuels des apprentis (les cours et les placements sont souvent mal organisés, en surnombre et sans aucun rapport avec la formation antérieure). Bien qu'ils soient probablement efficaces lorsqu'ils sont de qualité, ils ont alors tendance à être très onéreux (Robinson, 1997). En définitive, si elle ne s'accompagne pas de la création de nouveaux emplois, la formation ne sert en ce cas qu'à gérer la «file d'attente du chômage», sans parvenir à s'en défaire.

Les observations précitées ne sont toutefois pas destinées à suggérer que la formation ne devrait pas être une mesure de promotion de l'emploi. La formation profite véritablement à l'industrie. Elle peut favoriser la concurrence et, en tant que telle, elle a également un impact positif sur l'emploi (Duthil et Paquet-Vaultier, 1999). Elle peut aussi contribuer à améliorer la qualité du travail et permettre ainsi à un plus grand nombre de personnes d'exercer des fonctions qui nécessitent un certain degré de créativité. La formation permet en outre aux gens d'obtenir des emplois mieux payés et un travail mieux considéré ainsi qu'à augmenter leur pouvoir de négociation face à l'employeur et à les rendre plus indépendants dans leur travail. De plus, la formation peut être particulièrement importante pour les jeunes personnes handicapées, puisqu'elle leur permet de briser le cercle vicieux selon lequel leur contexte social engendre l'échec scolaire, qui engendre à son tour à une situation professionnelle instable. En réalité, la formation

pourrait être de grande importance pour tous les groupes sociaux, qu'ils soient jeunes ou adultes. Elle permet non seulement de développer les qualifications requises, mais également d'habiliter les travailleurs à défendre leurs droits à l'égard des conditions contractuelles comme des conditions de travail.

Mais les mesures éducatives ne sont vraiment efficaces que si elles sont adaptées au profil et aux intérêts de l'individu et si elles sont associées à des connaissances pratiques. Ce dernier élément s'est révélé être un principe très populaire de la politique de l'emploi en raison du succès de la formation en cours d'emploi, qui a aidé les jeunes à faire leurs débuts sur le marché du travail dans des pays tels que l'Allemagne, l'Autriche et le Danemark. Le système dual a réellement fini par être considéré comme modèle dans plusieurs pays européens. Ce type de système s'accompagne cependant de plusieurs problèmes. Premièrement, on ne peut pas seulement attribuer les succès obtenus dans ces pays aux programmes de formation, mais plutôt aux facteurs institutionnels et sociaux qui, lorsqu'ils sont combinés, produisent les résultats observés. Une des raisons principales du succès du système dual dans des pays tels que l'Allemagne est la culture de participation et de négociation que partagent les partenaires sociaux ainsi que le cadre institutionnel qui prévoit des liens intermédiaires. Il est très difficile d'instaurer le système dual dans des pays dépourvus d'une tradition de relation et de coopération solides entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats (Bowers, Sonnet et Bardone, 1999).

Le système dual a fait l'objet d'autres critiques. Par exemple, l'absence de formation en cours d'emploi, le manque de professionnalisme des intéressés et l'insuffisance des ressources allouées à ces démarches pour aider les jeunes gens vulnérables. Les apprentis n'ont pas toujours été placés correctement, et la reconnaissance ou la validation de certains systèmes de formation en cours d'emploi a également fait défaut (Heidemann, 2000; Leschke, Schömann et Schömann, 2004).



Les programmes d'apprentissage reposent eux aussi sur l'expérience professionnelle. Les modes d'accès et de sélection de ces programmes créent de nouveaux désavantages et de nouveaux exemples de discrimination. Les jeunes sous contrat d'apprentissage risquent du reste d'être exploités pendant la durée de leur contrat. Ce type de contrat fournit en effet une source de main-d'œuvre bon marché pour les entreprises, un phénomène qui mène à la «déqualification» et nuit à l'image du système d'apprentissage.

Dans de nombreux cas, ces mesures ont été accompagnées de programmes décentralisés qui offriraient une assistance et une orientation individuelles. Comme l'a affirmé Robinson (1997), les qualités telles que l'attitude à l'égard du travail, la motivation et la capacité à communiquer sont davantage appréciées par les employeurs que les compétences formelles, surtout dans le cas de travailleurs peu qualifiés. Par conséquent, la formation en cours d'emploi personnalisée qui, avec le soutien multisectoriel, fournit ces aptitudes informelles, a été plus efficace que les mesures de formation professionnelle. D'où la création d'une phase intermédiaire pendant laquelle les jeunes sont employés à l'essai: la participation à ces programmes pourrait indiquer la volonté de travailler et une attitude positive (Pérez Sánchez, 1997). Le succès apparent de nombre de ces mesures est souvent imputable à leur faculté de triompher des préjugés des employeurs contre les jeunes (BIT, 1999) en fournissant un «certificat» qui garantit que ces candidats à l'emploi remplissent les standards moraux nécessaires.

L'analyse précitée et les résultats des différentes mesures de formation mises en œuvre en Europe nous permettent de tirer les conclusions suivantes. Premièrement, la formation doit être adaptée aux besoins, aux attentes et au contexte personnel de l'individu. A ce propos, il est important que d'autres possibilités soient offertes car la formation n'est pas la panacée. Deuxièmement, la qualité des besoins de la formation doit être contrôlée par des organes indépendants. Troisièmement, la

formation doit être accompagnée d'une certaine forme d'assistance ou d'orientation individuelle qui évalue les besoins des jeunes, leur permet de choisir le type de formation qui convient le mieux à leurs aspirations personnelles et professionnelles, en présupposant que la formation est réellement l'option appropriée.

Il est également important de mettre en place des mécanismes qui garantissent que les employeurs contribuent pleinement aux frais, au lieu de leur permettre de participer «à leur appréciation». Le cas du Royaume-Uni vient étayer cette allégation, car le système de financement volontaire introduit après l'abolition des Conseils de formation dans l'industrie y a passablement échoué, et a entraîné une réduction significative des investissements dans la formation (Jones, 1997).

Finalement, les besoins de la formation doivent s'accompagner d'une certaine expérience pratique, de manière à adapter les connaissances théoriques des jeunes aux exigences spécifiques d'un emploi. Le contrôle syndical de ces programmes pourrait servir à éviter les effets indésirables mentionnés ci-dessus. De plus, une reconnaissance sociale de la formation périscolaire des jeunes est capitale pour leur intégration sociale (Walther, 2003). Dans tous les cas, les programmes d'employabilité ont aidé à donner aux jeunes un sentiment de contrôle sur leur propre avenir, ce qui est particulièrement important pour les jeunes gens défavorisés.

## Deuxième approche: l'employabilité et l'orientation professionnelle

L'orientation professionnelle et les programmes d'assistance, tels que les mesures d'aide aux demandeurs d'emploi, sont particulièrement populaires en Europe. Ils sont imaginés pour dispenser aux jeunes les aptitudes méthodologiques qui leur permettront de prendre les rênes de leur vie et de leur propre avenir. Ces aptitudes englobent non seulement les compétences cognitives (informations concernant le marché du travail, évaluation de

la situation personnelle, rédaction du CV, etc.), mais également les aptitudes comportementales (persévérance, autodiscipline, etc.). Si elle fait partie d'un éventail plus vaste de mesures, cette orientation peut se révéler utile pour faire face à la précarité de l'emploi parmi les jeunes.

On est néanmoins en droit de se demander si cette approche est efficace lorsque les emplois sont très rares. Les futurs travailleurs pourraient simplement en retenir l'adaptabilité et, dans certains cas, la soumission. C'est pour cette raison qu'il est important de différencier le travail psychosocial effectué par certains acteurs locaux avec les jeunes, qui se contentent de les encourager à s'adapter aux exigences du travail, du travail psychosocial qui instaure un sentiment de renforcement du pouvoir (Miles, 2003; Serrano, Ouali et Desmarez, 1999).

L'orientation professionnelle et les systèmes d'assistance sont particulièrement efficaces lorsqu'ils sont associés à d'autres mesures, mais il est important d'écarter le risque qu'ils deviennent un peu plus que des instruments entre les mains des employeurs pour leur permettre de discipliner la main-d'œuvre. Dans ce sens, les programmes danois, par exemple, sont extrêmement intéressants étant donné qu'ils reposent sur des contrats négociés entre les clients et les fournisseurs des programmes.

### Troisième approche: l'employabilité et l'activation

La troisième approche repose sur le principe selon lequel les politiques visant à offrir aux chômeurs un revenu de remplacement les démotivent à trouver un emploi («le piège de la sécurité sociale: pauvreté, dépendance et piège du chômage»).

Les jeunes sont le point de mire des mesures reposant sur l'activation, notamment parce qu'il est plus facile de leur faire accepter ce que d'autres groupes considéreraient sans doute comme une forme d'intervention douteuse, étant donné leur nature coercitive et tutélaire.

Plusieurs systèmes ont été mis en place dans différents pays pour éviter ces prétendus «pièges». Par exemple, recourir à des sanctions pour motiver les individus (introduire des examens plus rigoureux de leur volonté de travailler, forcer les bénéficiaires d'allocations à travailler, réduire la durée des versements, renforcer l'écart salarial entre les chômeurs et les actifs) ou bien leur offrir des motivations et des options libres (une nouvelle formation professionnelle, des connaissances professionnelles, etc.). Dans la pratique, la plupart des pays ont opté pour une combinaison des deux approches (sanctions et motivations), bien que la participation obligatoire reste plus fréquente dans les programmes destinés aux jeunes que dans ceux destinés aux adultes.

L'activation a tendance à être assimilée à un mécanisme de socialisation «morale» des jeunes. Cette approche sélective fait la distinction entre les «bons et les mauvais chômeurs» (les légitimes, les méritants et les autres). Des sanctions sont appliquées si un demandeur refuse de participer aux programmes de création d'emploi ou est jugé indisponible pour travailler. En stimulant le soupçon général d'abus des prestations et en pénalisant les chômeurs pour ne pas avoir trouvé d'emploi, les systèmes «workfare» ont établi une dialectique étrange entre contrôle et sécurité sociale. Cette réglementation normative de la participation aux programmes a eu certaines conséquences très négatives. Comme on a pu l'observer au Royaume-Uni, la suppression et la réduction des allocations de chômage qui visaient à contraindre les jeunes à trouver une place ont engendré une accentuation de l'exclusion sociale et de la polarisation (Powell et Felstead, 1996). Le niveau de protection sociale a été abaissé pour les groupes plus vulnérables de chômeurs. Ces politiques peuvent dès lors être considérées comme un moyen d'abaisser les normes de travail (Alaluf, 2004; Lefresne et Tuschziner, 2004).

L'efficacité des sanctions imposées aux chômeurs dans le but de les faire participer aux programmes est très discutable. Selon Robinson (1997), la qualité de cer-

taines mesures, telles que la formation, dépend en grande partie de la motivation des chômeurs concernés. Les employeurs se montreront également fort peu enthousiastes à employer des personnes qui ont été obligées de travailler. Une étude britannique sur l'incidence des sanctions dans le programme «Restart» montre que, même si elles semblaient encourager les gens à chercher du travail et à renoncer au chômage, elles les contraignaient probablement à accepter des emplois à court terme sans aucun avenir (Meager, 1998). De plus, mettre l'accent sur les sanctions a contribué à amplifier l'écart entre les groupes vulnérables sur le marché du travail et ceux qui présentaient un risque faible de chômage (Leschke, Schömann et Schömann, 2004). Une véritable alternative au chômage ne devrait pas avoir à recourir aux sanctions.

En outre, comme l'ont signalé plusieurs études (Heikkila, 1999), le principe selon lequel les allocations de chômage démotivent les gens à travailler néglige le fait que les travailleurs recherchent plus que la rémunération financière dans leur travail (un standing, apporter leur participation et une contribution utile à la société, etc.). Gautié (1999) révèle que le manque d'incitation à travailler engendré par le droit aux prestations à charge de l'État est peu répandu dans le cas des jeunes. Par ailleurs, on n'observe pas de relation apparente entre le niveau et l'ampleur des prestations à charge de l'État et le taux de chômage (Hanesch, 1999).

Les programmes basés sur le «workfare» ont limité la faculté des travailleurs à trouver un emploi qui corresponde à leurs besoins et à leur profil, et ont eu un effet démotivant, tandis qu'ils ont marqué les gens du stigmate de se voir contraints à faire quelque chose contre leur volonté (Nicaise, 1999; Ouali et Vanheerswynghel, 2000).

En fait, de nombreuses mesures qui s'adressent actuellement aux jeunes pourraient promouvoir une forme de socialisation qui les oblige à accepter sans condition le travail comme une bonne chose, indépendamment des conditions de travail

offertes. On porte un tel intérêt aux devoirs et aux motivations des chômeurs que les causes structurelles sont parfois reléguées au second plan.

L'activation peut également être perçue comme un moyen de multiplier les chances de prendre un emploi puisqu'elle offre de réelles possibilités de formation, de compétences approfondies, de mobilité, d'expérience professionnelle, etc. (techniques de persuasion). De mauvaises politiques d'activation peuvent avoir l'effet contraire de celui visé officiellement, et entraîner une augmentation de l'inactivité tout en provoquant également une recrudescence de la pauvreté et de l'inégalité sociale. Afin d'éviter le «piège de l'activation», nous devons analyser si ces systèmes constituent un tremplin vers des emplois de bonne qualité ou si, a contrario, ils créent un cercle vicieux de précarité et de vulnérabilité.

Le discours des institutions européennes sur l'activation a pour principe que la lutte contre le chômage des jeunes devrait principalement reposer sur la mobilisation des jeunes chômeurs et favoriser leur participation à un des programmes, et ce jusqu'à ce qu'ils trouvent un emploi. Ils conjureraient de ce fait leur sort de chômeurs de longue durée. L'objectif consiste dès lors à fournir aux jeunes une manière différente de vivre le chômage, avant qu'ils ne s'y ancrent profondément (après six mois) et qu'ils ne finissent par tomber dans la catégorie stigmatisée des «chômeurs de longue durée». Ce schéma incorpore un grand nombre de mesures politiques. Par exemple, la baisse des coûts salariaux, la formation duale, etc., qui agissent aux frontières statistiques entre les catégories et produisent des situations transitoires, alternatives et hybrides, se situant quelque part entre le statut de travailleur et celui d'étudiant. Cet espace transitionnel comporte différentes conditions engendrées par la prolifération de situations «atypiques» (le manque de droits et de garanties conventionnels tels que le salaire minimum, la protection contre le licenciement, l'accès à la sécurité sociale, etc.). Ces situations peuvent résulter des régimes des emplois

pour les jeunes, du travail volontaire, de la distribution et des systèmes d'aides. La majorité de ces programmes ne vise pas une insertion à long terme sur le marché du travail (employabilité durable).

On pourrait effectivement se demander dans quelle proportion les mesures présumées actives sont réellement actives, puisqu'elles sont destinées à promouvoir la mobilité des travailleurs parmi les catégories plutôt qu'une insertion stable sur le marché du travail (McNeish et Loncle, 2003). Cela atteste du caractère trompeur de la dichotomie «active/passive» établie, et qui est à l'origine de la plupart des politiques de ce type. Ces politiques encouragent du reste une conception pour le moins discutable de l'«activation» et de la «dépendance». Elles préconisent d'une part l'activation économique des sujets, tout en les encourageant par la même occasion à devenir «politiquement passifs» (Crespo et Serrano Pascual, 2004a). Elles défendent le besoin de lutter contre la dépendance vis-à-vis de l'État-providence, mais favorisent en même temps une autre forme de dépendance, à savoir la dépendance vis-à-vis du marché (Crespo et Serrano Pascual, 2004b).

## Conclusions

La première conclusion à tirer de ce qui précède est qu'il est important d'assurer que les mesures agissant sur l'offre (orientation professionnelle, formation, etc.) sont accompagnées de programmes induits par la demande. Quelle que soit la qualité manifeste de la conception et du contenu de l'action individuelle, si elle n'est pas complétée par d'autres mesures, elle courra toujours le risque d'avoir des répercussions négatives. À cet égard, il est également important de veiller à ce que les mesures qui aident les jeunes à accepter un emploi soient associées à des programmes mis au point pour améliorer la qualité de leur vie (emplois et conditions d'habitation décentes, indépendance économique, etc.). Une approche globale est par conséquent nécessaire.

Deuxièmement, les politiques de l'emploi devraient donner un poids égal à la quantité et à la qualité des emplois créés. Les divers bilans des politiques de l'emploi qui se basent sur les chiffres officiels du chômage font abstraction de l'impact de ces politiques sur la qualité des emplois créés (personnes découragées, employés qui souhaitent changer de travail, nombre de travailleurs pauvres, «working poors», etc.). Le développement d'un plan de carrière personnel et d'un programme adapté aux besoins et aux intérêts individuels peut permettre à de nombreux jeunes de s'intégrer socialement et professionnellement.

Les mesures par lesquelles on s'est évertué à créer des emplois à tout prix ont eu une multitude de conséquences négatives. Beaucoup d'entre elles auraient pu être évitées en renforçant le rôle des organisations intermédiaires telles que les syndicats ou d'autres représentants de la société civile, en particulier les représentants de la jeunesse. Bien souvent, ce n'est pas tant la conception du programme que sa mise en œuvre qui explique son succès ou son échec (Gautié, 1999; Serrano Pascual, 2001).

Il est important de combiner les actions à différents niveaux, par exemple en complétant la formation ou l'orientation professionnelle au niveau local par des mesures macroéconomiques instaurées dans le but d'engendrer un accroissement net du nombre d'emplois. Cependant, ces différentes mesures doivent par ailleurs être agencées correctement, en vue de correspondre à la nature complexe du problème.

## Note

<sup>1</sup> Le facteur de poids mort signifie que les participants au programme auraient trouvé un emploi fixe même si le système n'avait pas été instauré. Le facteur de substitution: la performance améliorée de l'emploi pour le groupe cible se produit aux dépens de perspectives d'emploi aggravées pour les travailleurs non subventionnés. Le facteur de déplacement: les emplois subventionnés ont déplacé les emplois non subventionnés vers un autre secteur de l'économie.

## Références

- Alaluf, M. (2004) «Trends in unemployment, employment policies and the absorption of young people into employment», dans A. Serrano Pascual (dir. de publication): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruxelles: ISE, pp. 85-100.
- Alaluf, M. et Stroobants, M. (1994) «Moviliza la competencia al obrero» *Las competencias: el concepto y la realidad*. CEDEFOP Formación Profesional, 1, pp. 46-56.
- Baudelot, C. et Establet, R. (1999) «Le niveau monte, mais à quel prix?» *Problèmes économiques*. 2631, pp. 11-13.
- BIT (1999) «La formation et le marché du travail: Le secteur informel et les travailleurs vulnérables». *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99*, pp. 178-183.
- Bowers, N., Sonnet, A. et Bardone, L. (1999) «Giving Young People a Good Start: The experience of OECD countries» *Preparing Youth for the 21<sup>st</sup> century. The transition from Education to the Labour market*. OCDE: Paris.
- Commission européenne (2001) *L'emploi en Europe 2002*. Luxembourg: EUR-OP.
- Crespo, E. et Serrano Pascual, A. (2004a) «The EU's concept of activation for young people», dans A. Serrano Pascual (dir. de publication): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruxelles: ISE, pp. 13-45.
- Crespo, E. et Serrano Pascual, A. (2004b) «European discourse and the paradoxes of the active subject» *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie* (bientôt disponible).
- Du Bois-Reymond, M. et López Blasco, A. (2003) «Yo-yo transitions and misleading trajectories: towards Integrated Transition Policies for young adults in Europe», dans A. López Blasco, W. McNeish et A. Walther: *Young people and contradictions of inclusion*. Bristol: Policy Press, pp. 19-43.
- Duthil, G. et Paquet-Vaultier, E. (1999) *Le chômage des jeunes en Europe*. Paris: L'Harmattan.
- Gautié, J. (1999) «Promoting Employment for Youth: A European Perspective», dans N. Bowers, A. Sonnet et L. Bardone: *Preparing Youth for the 21<sup>st</sup> century - The transition from Education to the Labour market*. OCDE: Paris.
- Hanesch, W. (1999) «The Debate on Reforms of Social Assistance in Western Europe». *Linking Welfare and Work*.
- Heidemann, W. (2000) «The German approach: training and the dual system», dans Serrano Pascual A.: *Tackling youth unemployment in Europe*. Bruxelles: ISE.
- Heikkilä, M. (1999) «A brief introduction to the topic». *Linking Welfare and Work*. Dublin: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, pp. 5-13.
- Hvinden, B. (1999) «Activation: a Nordic Perspective». *Linking Welfare and Work*. Dublin: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, pp. 27-43.
- InforMISEP (1998) «Recent Developments in the 'New Deal'». *InforMISEP*. 63, pp. 17-8.
- Jones, M. (1997) «Voluntarism is failing to generate training investment». *Working Brief*, Issue, 81, pp. 9-11.
- Lefresne, F. (2000) «Youth employment schemes in France: reasoning and impact», dans Serrano Pascual, A. (dir. de publication): *Tackling youth unemployment in Europe*. Bruxelles: ISE.
- Lefresne, F. et Tuchsziirer, C. (2004) «Activation policies and employment norms: the situation in France compared with experiences in four European countries (Belgium, Denmark, the Netherlands, United Kingdom)», dans A. Serrano Pascual (dir. de publication): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruxelles: ISE, pp. 253-291.
- Leschke, J., Schömann, I. et Schömann, K. (2004) «Activation policies need careful policy design and monitoring: lessons from Canada and Germany», dans A. Serrano Pascual (dir. de publication): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruxelles: ISE, pp. 293-347.
- Lind, J. et Hornemann Moller, I. (2004) «The Danish experience of labour market policy and activation of the unemployed», dans A. Serrano Pascual (dir. de publication): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruxelles: ISE, pp. 163-197.
- Martín Artiles, A. et Lope, A. (1999) «¿Sirve la formación para tener empleo?». *Papers* 58, pp. 39-73.
- Martín Criado, E. (1997) «Los empleos y los paros de los jóvenes». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 11, pp. 173-203.
- McNeish, W. et Loncle, P. (2003) «State policy and youth unemployment in the EU: rights, responsibilities and lifelong learning», dans A. López Blasco, W. McNeish et A. Walther: *Young people and contradictions of inclusion*. Bristol: Policy Press, pp. 105-127.
- Meager, N. (1998) «Evaluating Active Labour Market Measures for the Long-Term Unemployed». *InforMISEP*, 62, pp. 34-41.
- Miles, S. (2003) «The art of learning: empowerment through performing arts», dans A. López Blasco, W. McNeish et A. Walther: *Young people and contradictions of inclusion*. Bristol: Policy Press, pp. 163-181.
- Nicaise, I. (1999) «Labour market policies for disadvantaged young people in Europe». *Preparing youth for the 21<sup>st</sup> century. The transition from Education to the Labour market*. Paris: OCDE.



- Ouali, N. et Vanheerswyngheles, A. (2000) «Youth unemployment policies in Belgium», dans Serrano Pascual, A. (dir. de publication): *Tackling youth unemployment in Europe*. Bruxelles: ISE, pp. 201-215.
- Pérez Sánchez, M. (1997) *Formación y empleo en España. Análisis y evaluación de la política de formación ocupacional*. Grenade: Universidad de Granada.
- Powell, M. et Felstead, A. (1996) «Reforms in the education system to combat school and social failure in Europe: UK country report». Rapport préparé dans le cadre du Programme Socrate, Action III. 3.1. Centre for Labour Market Studies, University of Leicester, Leicester.
- Rea, A. (1997) *La société en miettes. Epreuves et enjeux de l'exclusion*, Bruxelles: Labor.
- Robinson, P. (1997) *Labour Market Studies: United Kingdom*. Luxembourg: Bureau des publications officielles des Communautés européennes.
- Rose, J. (1998) *Les jeunes face à l'emploi*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Serrano, A., Ouali, N. et Desmarez, P. (1999) *La prévention de l'échec scolaire et professionnel en Europe*, Centre de Sociologie du Travail, de l'Emploi et de la Formation: Bruxelles (disponible en ligne à l'adresse suivante: <http://www.europa.eu.int/comm/education/poledu/reports-en.html>).
- Serrano Pascual, A. (2001) (dir. de publication) *Enhancing employability through social and civil partnership*. Bruxelles: ISE.
- Ursinov, I. (1999) «Quels défis pour l'éducation?». *Problèmes économiques*, n° 2631, pp. 29-32.
- Walther, A. (2003) «Empowerment or cooling out? Dilemmas and contradictions of integrated transition policies», dans A. López Blasco, W. McNeish et A. Walther: *Young people and contradictions of inclusion*. Bristol: Policy Press, pp. 183-205.
-



# L'emploi des jeunes en Asie-Pacifique: tendances et réponses des syndicats

*Les syndicats doivent adopter des stratégies en matière d'emploi des jeunes – non à titre de politiques indépendantes, mais en tant que partie intégrante des efforts qu'ils déploient dans le cadre de l'emploi en général. Des «comités jeunesse» mis sur pied dans les organisations syndicales sont actuellement en train de montrer la voie à suivre dans de nombreux pays. Ils constituent un atout pour le mouvement syndical de la région et leur développement doit être encouragé.*

---

**Michihiro Ishibashi**

Administrateur de programmes  
Programme des activités pour les travailleurs  
Centre international de formation de l'OIT  
Turin

---

Plus de 60 pour cent de la population mondiale vit en Asie et dans le Pacifique, et les peuples de cette région présentent des environnements économiques, politiques, sociaux, culturels et religieux très diversifiés. L'importance de la population et son taux de croissance constituent les principales sources du dynamisme économique, social et culturel de la région, mais ils représentent également l'un des défis auxquels celle-ci doit faire face. Selon les estimations actuelles, cette région va continuer de figurer parmi les plus dynamiques et complexes au monde. Ces estimations prévoient que la population de l'Asie-Pacifique atteindra le chiffre de 5,4 milliards d'êtres humains d'ici à 2050, ce qui représente une augmentation de 40 pour cent par rapport aux 3,85 milliards actuels<sup>1</sup>. La question fondamentale sera de savoir comment créer suffisamment d'emplois pour suivre un tel rythme de croissance.

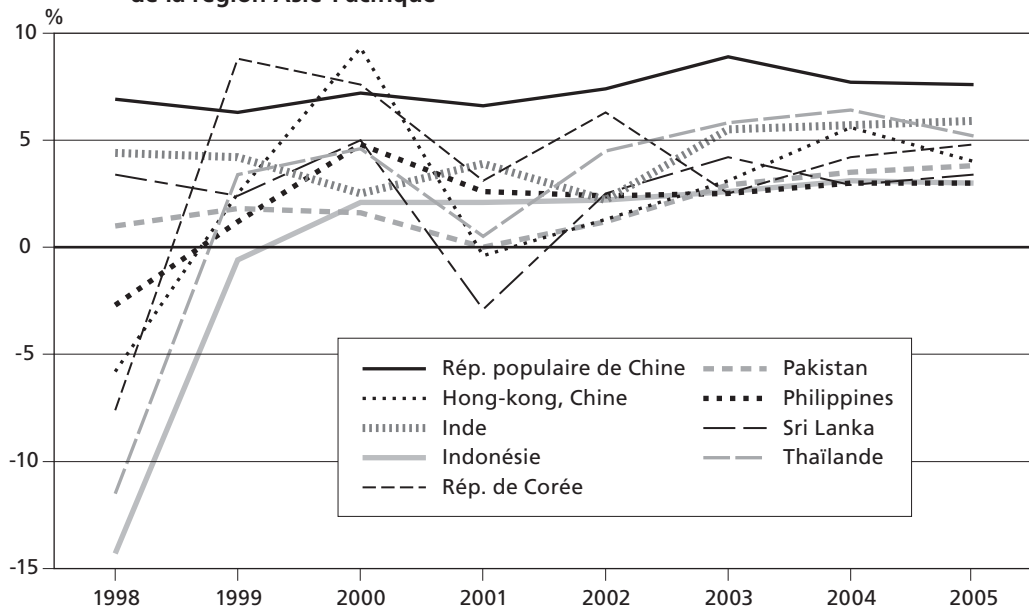
Dans une région présentant des facettes aussi multiples, le sujet de l'emploi des jeunes revêt inévitablement un caractère complexe. Il doit être analysé sous l'angle des tendances majeures et mineures du chômage, du sous-emploi et du travail au sein de l'économie informelle. Les causes de ces phénomènes nécessitent d'être

soigneusement étudiées par l'entremise d'une analyse exhaustive de la situation démographique, de l'éducation et de la formation, de la pauvreté, des systèmes familiaux, de la migration, des aspects urbains et ruraux, de la sécurité sociale, du service militaire et des systèmes de conscription, de l'égalité des sexes, de la représentation syndicale, etc. Certes, il est considéré que la plupart des Etats d'Asie et du Pacifique connaissent des problèmes à l'égard du chômage des jeunes, mais la nature de ces problèmes varie considérablement d'un pays à l'autre.

## L'héritage de la crise financière de 1997

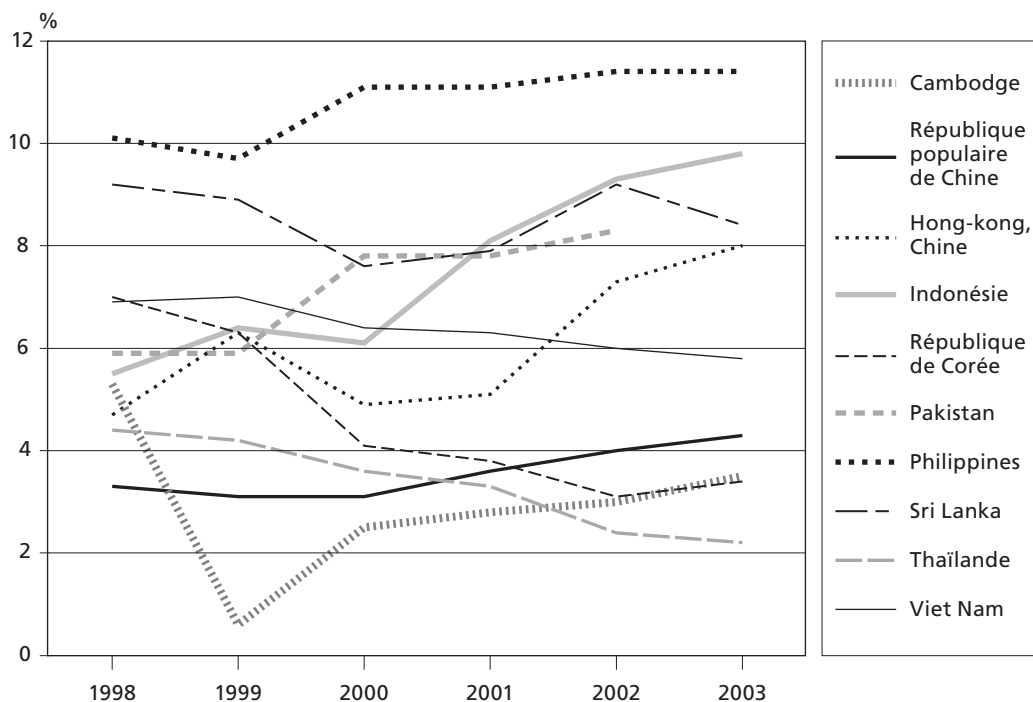
Au cours des années quatre-vingt-dix, nombre de nations asiatiques ont fait l'expérience d'importantes expansions et crises économiques. Néanmoins, le rythme rapide et spectaculaire du développement économique, fréquemment dénommé «miracle asiatique», a pris brutalement fin avec l'effondrement des systèmes financiers en 1997. L'ensemble de la région a été affecté, quoique dans différentes mesures, et la plupart des pays sont entrés dans une

**Figure 1. Taux de croissance du PIB par habitant dans une série de pays de la région Asie-Pacifique**



Source: Perspectives économiques de la Banque asiatique de développement – 2004.

**Figure 2. Taux de chômage dans une série de pays de la région Asie-Pacifique, 1998-2003**



Source: Perspectives économiques de la Banque asiatique de développement – 2004.

période de stagnation économique. Toutefois, peu d'observateurs ont alors senti le désastre qui se préparait. Et peu d'entre eux ont remarqué les conséquences négatives que cet effondrement continue d'avoir sur l'emploi des jeunes, en dépit de signes d'amélioration évidents à d'autres égards. La figure 1 illustre l'impact de la crise financière de 1997 ainsi que la reprise assez impressionnante qui s'en est suivie. La plupart des économies de la région se sont graduellement redressées. En fait, l'économie de la région dans son ensemble s'est grandement renforcée en 2003 en dépit des incertitudes dues à l'éclatement de la bulle technologique aux Etats-Unis, à la constante stagnation de l'économie japonaise, au déclenchement de la guerre en Irak, à l'augmentation des prix du pétrole et à l'épidémie de SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère).

D'autre part, la figure 2 suggère que l'héritage de la crise financière reste fortement enraciné en ce qui concerne l'aspect social. L'une des principales conséquences de cette crise dans ce domaine a été la nette augmentation du taux de chômage. Six ans après sa survenance, le niveau de chômage reste élevé dans de nombreux pays et il est avéré que la croissance ne s'accompagne pas actuellement d'une création d'emplois.

Les figures 1 et 2 présentent véritablement un contraste visuel marqué. Les taux de chômage s'avèrent bien plus inégaux entre les différents pays que les indicateurs du PIB. En effet, un déséquilibre notable entre l'offre et la demande de travail semble prévaloir dans maints Etats de la région. Cet élément d'information revêt un caractère important en matière d'emploi des jeunes. Il convient de procéder à une analyse minutieuse en vue de déterminer de quel type de déséquilibre il s'agit.

## De nombreux demandeurs d'emploi, peu d'opportunités

Un certain nombre de facteurs doivent être considérés afin d'expliquer cette disparité entre l'offre et la demande de travail à la suite de la crise financière dans cette région, et ce à la fois du côté de la demande et du côté de l'offre.

Pour commencer, sur le plan de la demande, la mutation vers des activités davantage capitalistiques ou liées aux technologies de l'information s'est accélérée. Ensuite, la privatisation a été encouragée et l'emploi du secteur public a diminué, en particulier dans les pays qui ont accepté les conditionnalités du Fonds monétaire international (FMI) concernant l'ajustement structurel. Troisièmement, les entreprises sont devenues plus prudentes à l'égard de l'octroi de contrats de travail stables et elles en sont venues à avoir de plus en plus recours à des formes d'emploi plus précaires comme les contrats à temps partiel, intérimaires et à durée déterminée. L'externalisation et la sous-traitance intègrent cette stratégie. Quatrièmement, compte tenu, entre autres, de l'utilisation croissante de ces deux méthodes, de plus en plus d'emplois se créent dans le domaine de l'économie informelle ou y sont transférés. Pour terminer, ces pratiques se développent au-delà des frontières nationales. La combinaison de tous ces facteurs semble avoir sérieusement affecté le niveau de la demande sur le marché du travail.

Sur le plan de l'offre, outre les faiblesses présentes dans les systèmes d'éducation et de formation de multiples nations en développement, un grand nombre des travailleurs licenciés au cours de la crise financière ont eu du mal à retrouver un emploi stable. Qui plus est, la crise économique a entraîné un net accroissement des migrations internes et transfrontalières: dans beaucoup de pays, les travailleurs se sont mis à rechercher désespérément un emploi dans les zones urbaines ou sur les marchés du travail étrangers. Par conséquent, en raison du nombre important de nouveaux arrivants et d'un chômage répandu au niveau local, le niveau de l'offre de travail se révèle bien plus élevé qu'avant la crise.

Pour les jeunes, cette situation globale de l'emploi est clairement défavorable. Pour ne rien arranger, les entreprises semblent à présent de plus en plus résolues à recruter des travailleurs qualifiés et expérimentés plutôt que de jeunes diplômés sans expérience afin de ne pas devoir investir dans les formations en entreprise ou à l'étranger qui s'avèrent nécessaires dans le cas de ces derniers.

Elle confirme que, dans tous ces pays et tout au long de la période concernée, la situation des adolescents en matière de chômage s'est révélée bien pire que celle des jeunes adultes.

### Les tendances du chômage des jeunes dans la région

#### Situation dans les pays de l'OCDE

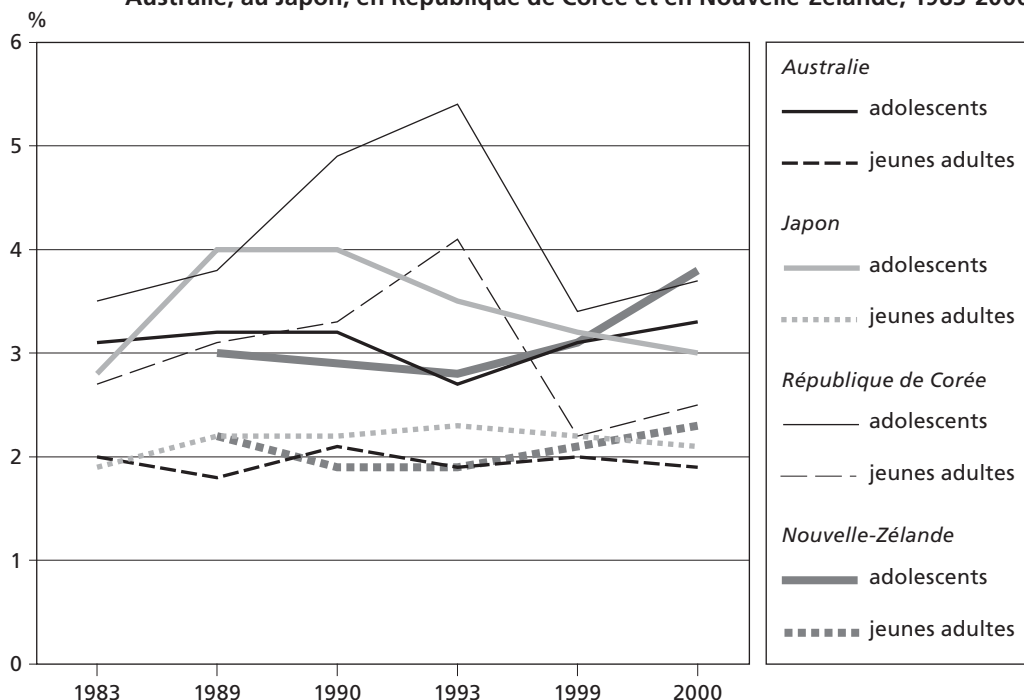
La figure 3 illustre les informations relatives au chômage des jeunes dans les quatre pays membres de l'OCDE présents dans la région - l'Australie, le Japon, la République de Corée et la Nouvelle-Zélande.

### Les tendances générales du chômage des jeunes en Asie

Comme le montrent le tableau 1 et la figure 4, le pourcentage de jeunes chômeurs calculé sur le nombre de chômeurs total est extrêmement élevé au Bangladesh, à l'instar des autres indicateurs. L'Indonésie, le Sri Lanka et le Cambodge affichent également une grande proportion de jeunes chômeurs par rapport aux adultes.

D'autre part, à Singapour, dans la République de Corée, à Taiwan, Chine, en Chine et à Hong-kong, Chine, cette proportion

Figure 3. Rapport entre le taux de chômage des adolescents et celui des jeunes adultes en Australie, au Japon, en République de Corée et en Nouvelle-Zélande, 1983-2000



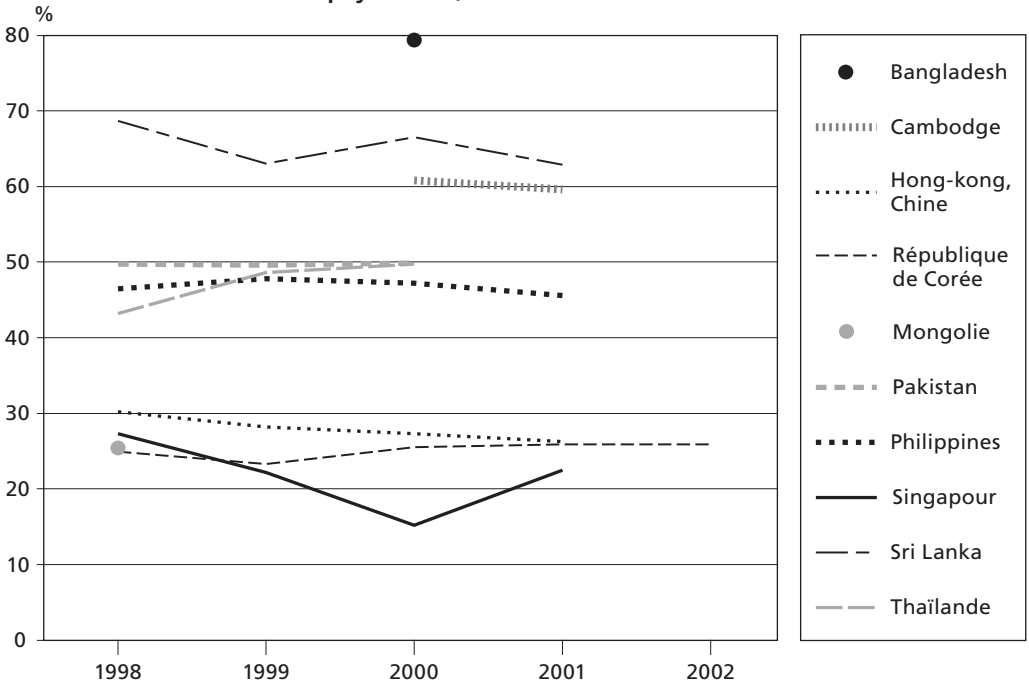
Source: Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2002.

**Tableau 1. Situation des jeunes en matière de chômage dans une série de pays d'Asie**

Pays	Année	Taux de chômage des jeunes (pour cent)	Pourcentage de jeunes chômeurs calculé sur le nombre de chômeurs total	Rapport entre le taux de chômage des jeunes et celui des adultes	Pourcentage de jeunes chômeurs dans la population jeune	Taux de chômage des adultes (pour cent)
Bangladesh	2000	10,7	79,4	11,9	6,6	0,9
Cambodge	2001		59,6			
Chine	2000	3,1				
Hong-kong, Chine	2001	11,3	26,3	2,6	5,1	4,3
Inde	1997		52,9			
Indonésie	1996	13,4	74,8		6,9	
République de Corée	2002	8,1	25,9	3,2	2,8	2,6
Mongolie	1998		25,6			
Pakistan	2000	13,3	49,9	2,7	5,4	4,9
Philippines	2001	19,0	45,6	2,7	9,9	7,0
Singapour	2001		22,5			
Sri Lanka	2001		62,9			
Taiwan, Chine	2000		32,1			
Thaïlande	2000	6,6	49,7	4,4	3,5	1,5

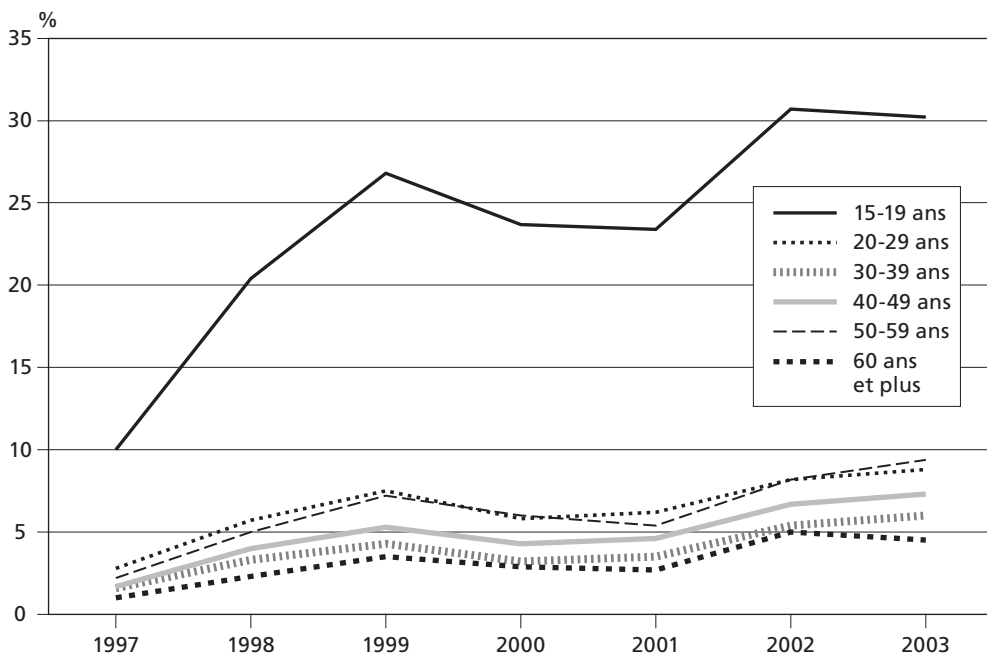
Sources: BIT: *Indicateurs clés du marché du travail (ICMT)*, troisième édition (2003) et données mises à jour au début de l'année 2004.

**Figure 4. Proportion de jeunes chômeurs par rapport au nombre de chômeurs total dans une série de pays d'Asie, 1998-2002**



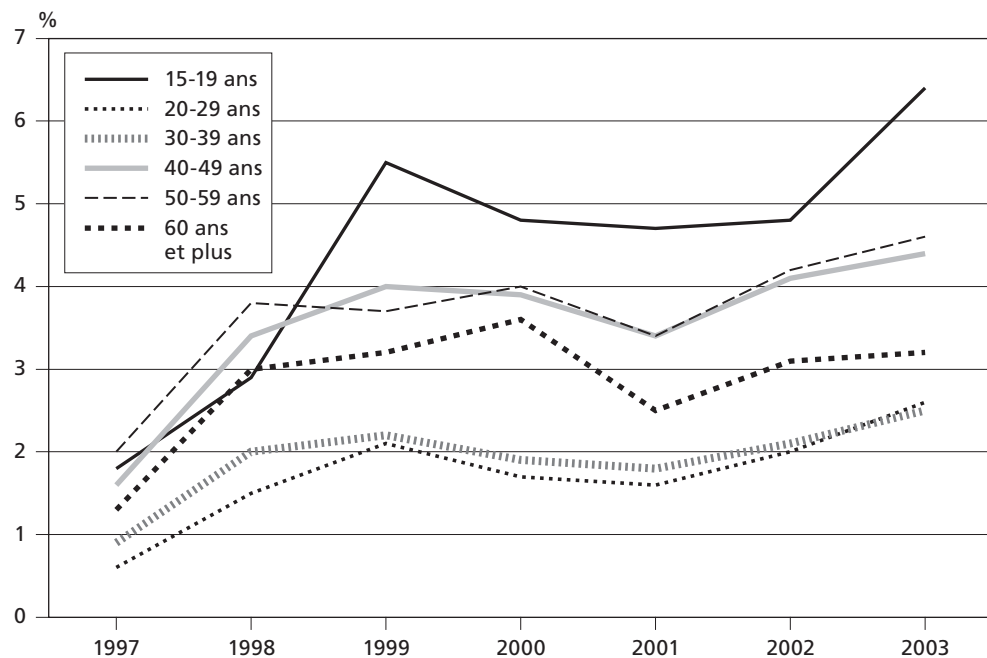
Source: BIT: *Indicateurs clés du marché du travail (ICMT)*, troisième édition (2003) et données mises à jour au début de l'année 2004.

**Figure 5. Taux de chômage à Hong-kong, Chine, par catégorie d'âge, 1997-2003**



Source: recensement de Hong-kong, Chine, et service des statistiques.

**Figure 6. Taux de sous-emploi à Hong-kong, Chine, par catégorie d'âge, 1997-2003**



Source: recensement de Hong-kong, Chine, et service des statistiques.



se révèle relativement faible bien que le rapport entre le taux de chômage des jeunes et celui des adultes reste élevé (en République de Corée et à Hong-kong, Chine).

### *Hong-kong, Chine*

La figure 5 indique un très haut taux de chômage parmi les adolescents à Hong-kong, Chine, et le fossé séparant cette catégorie d'âge des autres s'est élargi. Assez curieusement, la tranche des 20-29 ans présente un taux de chômage de loin inférieur à celui des adolescents. Il pourrait être intéressant d'analyser plus en détail la façon dont ce dernier varie entre 15 et 29 ans.

La figure 6 illustre les changements survenus au niveau du taux de sous-emploi dans différentes catégories d'âge. Ce taux est dans l'ensemble en augmentation depuis 1997, mais c'est dans la tranche des 15-19 ans que son accroissement et son importance se remarquent le plus. Une fois encore, la catégorie d'âge des 20-29 ans présente un taux de sous-emploi systématiquement plus faible que celui des adolescents.

Le gouvernement de Hong-kong, Chine, a pris une série de mesures en vue de s'attaquer au problème de l'emploi des jeunes, en particulier à l'égard des adolescents. Néanmoins, il semble que les effets de ces mesures ne soient pas encore perceptibles, du moins en termes statistiques. Lors de sa déclaration de politique générale pour 2004, M. Tung Chee-Hwa, chef de l'exécutif de la région administrative spéciale de Hong-kong, Chine, a exprimé sa préoccupation quant à la situation des jeunes en matière d'emploi et il a présenté un certain nombre de mesures spécifiquement destinées à ces derniers. Il a entre autres promis de prolonger près de 11 000 emplois temporaires, de prolonger de deux ans le «Youth Work Experience and Training Scheme» (Programme de formation et d'acquisition d'une expérience professionnelle à l'attention des jeunes) afin de fournir du travail à 10 000 jeunes âgés de 15 à 24 ans et de mettre en place un programme d'essai d'un an en vue d'aider

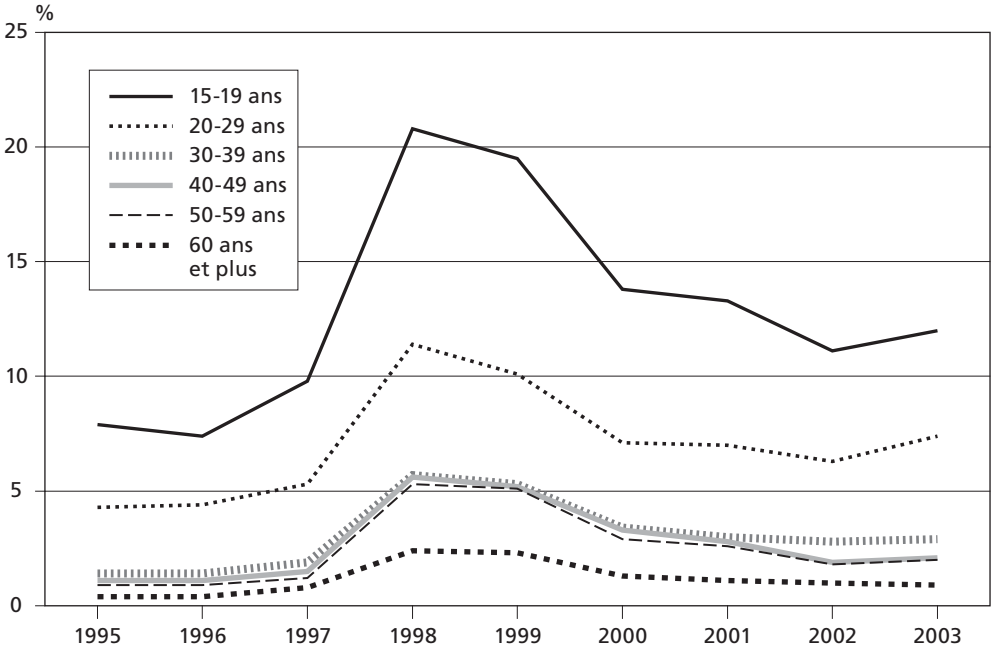
1 000 jeunes à devenir indépendants<sup>2</sup>. Il a en outre présenté un projet visant à instaurer une *task force* interministérielle et multidisciplinaire qui serait chargée de superviser la mise en œuvre de différents programmes en matière d'emploi et de formation des jeunes et il a révélé la création d'un fonds pour l'emploi et le développement durable concernant ces derniers afin de «promouvoir les programmes d'essai et exploiter les opportunités de formation, de stage et d'emploi» pour les jeunes.

### *République de Corée*

La figure 7 indique que la catégorie des 15-19 ans est la tranche d'âge qui a été la plus touchée par la crise financière de 1997. Le taux de chômage de cette catégorie a augmenté pour atteindre 21 pour cent en 1998, chiffre trois fois plus élevé qu'avant la crise. Bien que la situation macroéconomique ait affiché un redressement impressionnant et que la situation générale du chômage soit graduellement revenue aux niveaux d'avant 1997, le taux de chômage des adolescents et des jeunes adultes (20-29 ans) reste largement supérieur au taux existant à cette époque. La figure 8 montre que les garçons de 15 à 19 ans enregistrent invariablement le plus mauvais taux de chômage des jeunes, suivis par les filles du même âge.

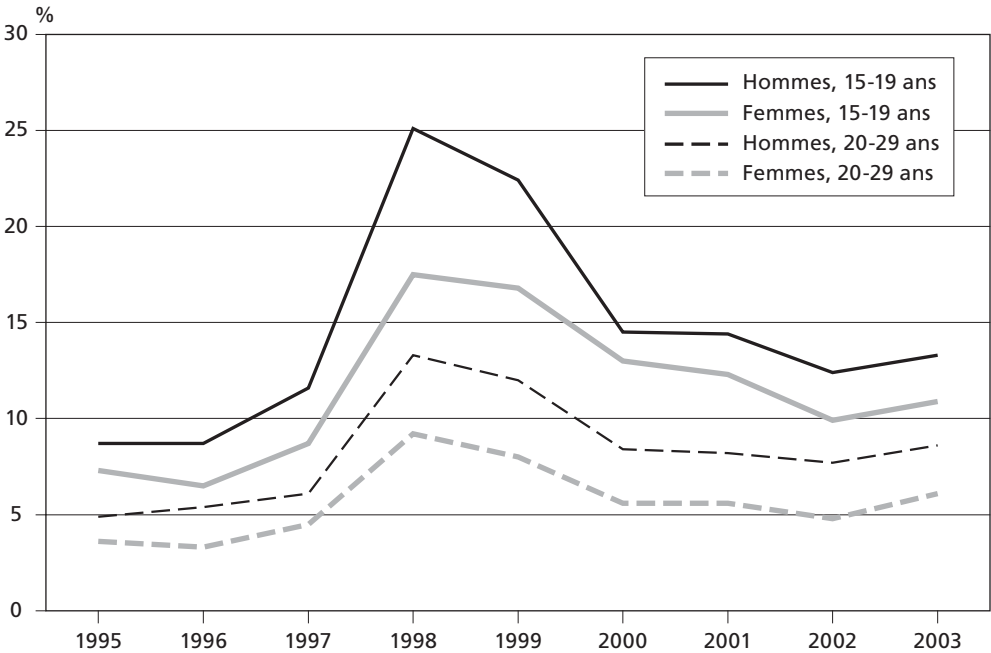
Selon la Fédération des syndicats coréens (FKTU), le gouvernement considère à présent la question du chômage des jeunes comme l'une de ses priorités en matière d'initiatives politiques. Il tente principalement de s'attaquer au problème en aidant les petites et moyennes entreprises à engager davantage de jeunes travailleurs, en proposant un programme d'acquisition d'une expérience professionnelle à 140 000 étudiants universitaires et en employant directement pas moins de 44 000 jeunes dans le secteur public. Néanmoins, la FKTU invite le gouvernement à davantage prêter attention à l'aspect «demande» du problème et à prendre des mesures plus fermes quant à la création d'emplois pour les jeunes.

**Figure 7. Taux de chômage en République de Corée, 1995-2003**



Source: Bureau national des statistiques, République de Corée.

**Figure 8. Taux de chômage des jeunes en République de Corée, par sexe, 1995-2003**



Source: Bureau national des statistiques, République de Corée.

## Philippines

Les Philippines sont l'un des rares pays de la région à avoir connu un taux de chômage élevé en termes structurels durant une longue période. En 2003, ce taux a atteint la barre des 10,6 pour cent et l'on s'attend à ce qu'il demeure à ce niveau au cours des deux années à venir.

Les jeunes âgés de 15 à 24 ans représentent 46 pour cent du nombre total de chômeurs (tableau 2). En 2003, leur taux de chômage s'élevait à 21,5 pour cent, c'est-à-dire trois fois plus que la catégorie des 25-54 ans. La figure 9 indique que le taux de chômage des jeunes femmes est invariablement plus élevé que celui de leurs homologues masculins alors que l'écart est minime en ce qui concerne les adultes.

Le gouvernement philippin a lui aussi entrepris un certain nombre d'actions en vue de résoudre le problème du chômage des jeunes. Il s'est notamment centré sur le renforcement de leurs compétences dans le domaine des technologies de l'information. Par exemple, la Technical Education and Skills Development Authority (TESDA), une agence du ministère du Travail et de l'Emploi (DOLE), a lancé une opération dénommée «Opération un million». Ce projet vise à former au moins un million de jeunes Philippines dans le cadre de courtes ou de longues formations professionnelles et

techniques organisées au sein de la TESDA ou dans d'autres centres de formation publics et privés. L'objectif de ce projet ne consiste pas uniquement à instruire, mais également à orienter et à conseiller les jeunes ainsi qu'à les aider à développer ou à actualiser leurs compétences professionnelles et à trouver l'emploi le plus adapté à leur situation et à leurs aptitudes.

Selon son rapport, la TESDA et les écoles et centres de formation professionnelle privés ont accueilli 508 947 «étudiants» en 2001. En outre, depuis l'année 2002, elle soutient les efforts déployés en vue d'atteindre l'objectif 2002-2004 du gouvernement consistant à créer un million d'emplois dans le secteur agricole.

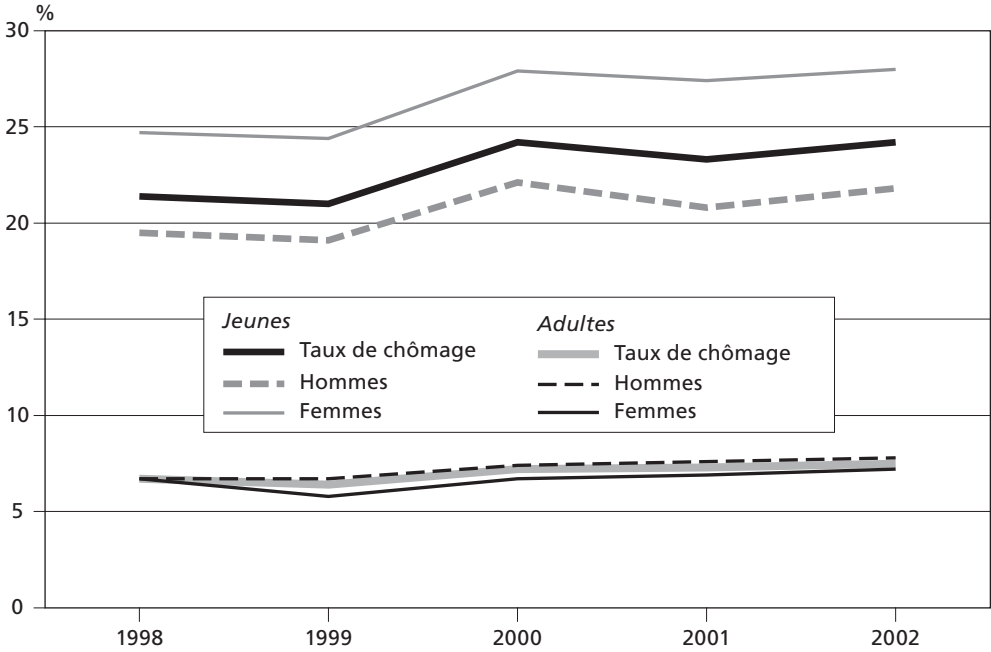
Comme le montrent les données précédemment citées, en dépit des efforts du gouvernement, en particulier dans le domaine de la création d'emplois de courte durée et des services de placement pour les jeunes, la situation des jeunes ne montre pas de signes d'amélioration. Selon un récent rapport du gouvernement, le rôle des agences de placement publiques et privées reste réduit pour les jeunes demandeurs d'emploi qui semblent préférer des méthodes de recherche plus traditionnelles, comme le contact direct avec les employeurs (figure 10). Cette situation pourrait bien devenir un dilemme pour les décideurs politiques.

Tableau 2. Statistiques de l'emploi, Philippines: 2003-2004

	Nombre total de chômeurs, en milliers		Pourcentage		Taux de chômage	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Hommes et femmes	3 559	3 899	100,0	100,0	10,6	11,0
Total toutes catégories d'âge						
Hommes	2 183	2 385	61,3	61,2	10,6	10,9
Femmes	1 375	1 513	38,6	38,8	10,5	11,2
15-24 ans	1 616	1 793	45,4	46,0	21,5	22,1
25-54 ans	1 628	1 749	45,8	44,9	7,7	7,7
55 ans et plus	315	357	8,8	9,2	6,2	7,8

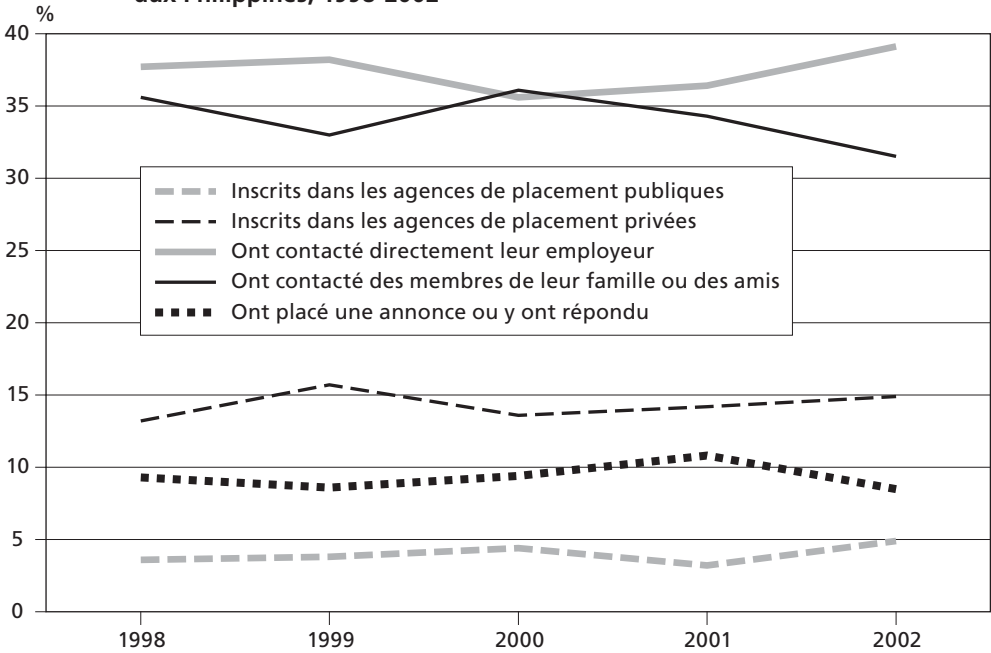
Source: Bureau national des statistiques des Philippines.

**Figure 9. Taux de chômage des jeunes adultes et des adultes aux Philippines, 1998-2002**



Source: Bureau national des statistiques, *Labor Force Survey*.

**Figure 10. Répartition des jeunes chômeurs recherchant activement du travail aux Philippines, 1998-2002**



Source: Bureau national des statistiques, *Labor Force Survey*.

## Singapour

Les figures 11 et 12 donnent la tendance générale du chômage des jeunes à Singapour. La situation y est assez semblable à celle de Hong-kong, Chine. Bien que la catégorie des adolescents, à savoir les 15-19 ans, enregistre des taux de chômage et de sous-emploi de loin supérieurs à ceux de toutes les autres catégories d'âge de la population active, la tranche des jeunes adultes, c'est-à-dire les 20-29 ans, affiche les mêmes taux de chômage et de sous-emploi que les autres groupes. En ce qui concerne Singapour, l'élément important à noter est le fait – perceptible – que la catégorie des adolescents représente généralement la tranche d'âge la plus affectée par les changements du climat macro-économique.

Le gouvernement de Singapour s'est montré actif dans le cadre de la mise en œuvre de mesures relatives à l'offre afin

d'aider les travailleurs à actualiser leurs compétences. Bien qu'il ne semble pas exister, pour le marché du travail, de politiques actives spécifiques visant exclusivement les jeunes, c'est cette catégorie, en d'autres termes les 15-29 ans, qui bénéficie le plus des programmes de formation et de recyclage offerts par différents plans de formation (cf. figure 13 pour l'importance des formations par catégorie d'âge).

Il importe particulièrement de noter que le Congrès national des syndicats de Singapour (SNTUC) – la centrale syndicale nationale – joue un rôle crucial dans les efforts consentis par ce pays en matière de politiques actives dans le cadre du marché du travail. Le SNTUC préconise vivement la formation et l'apprentissage tout au long de la vie afin de promouvoir l'employabilité des travailleurs de Singapour, et le gouvernement a en fait repris certaines idées issues des initiatives prises par ce mouvement. Compte tenu de l'évolution

### Initiatives du NTUC de Singapour en matière de politiques actives dans le cadre du marché du travail

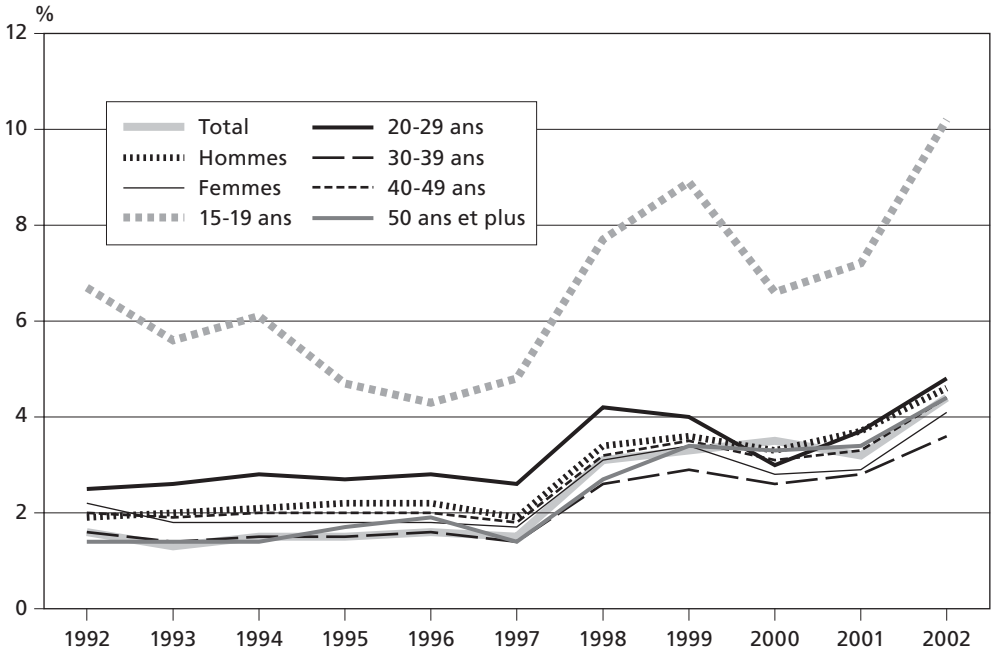
#### Employabilité tout au long de la vie – Forger les compétences de nos travailleurs et les actualiser

Le SNTUC a lancé ce qui est à présent devenu au niveau national le *Skills Redevelopment Programme* (SRP) (programme visant à redévelopper les compétences), financé par les *Skills Development Funds* (SDF) (fonds servant au développement des dites compétences) et par le gouvernement. Dans le cadre de ce programme, le SNTUC est chargé de l'administration du fonds concernant la formation et de la sélection de formateurs. Sa priorité première à cet égard consiste à offrir aux travailleurs une certification permanente de leurs aptitudes et à leur proposer des programmes d'apprentissage tout au long de la vie afin d'augmenter leurs chances de jouir d'une employabilité continue et d'améliorer leurs perspectives de carrière. Il est parvenu à atteindre son objectif principal, à savoir toucher les travailleurs plus âgés et/ou moins instruits et les aider à acquérir des connaissances qui leur permettront de bénéficier de compétences intéressantes pour le marché de l'emploi.

#### Programme d'aide à l'emploi

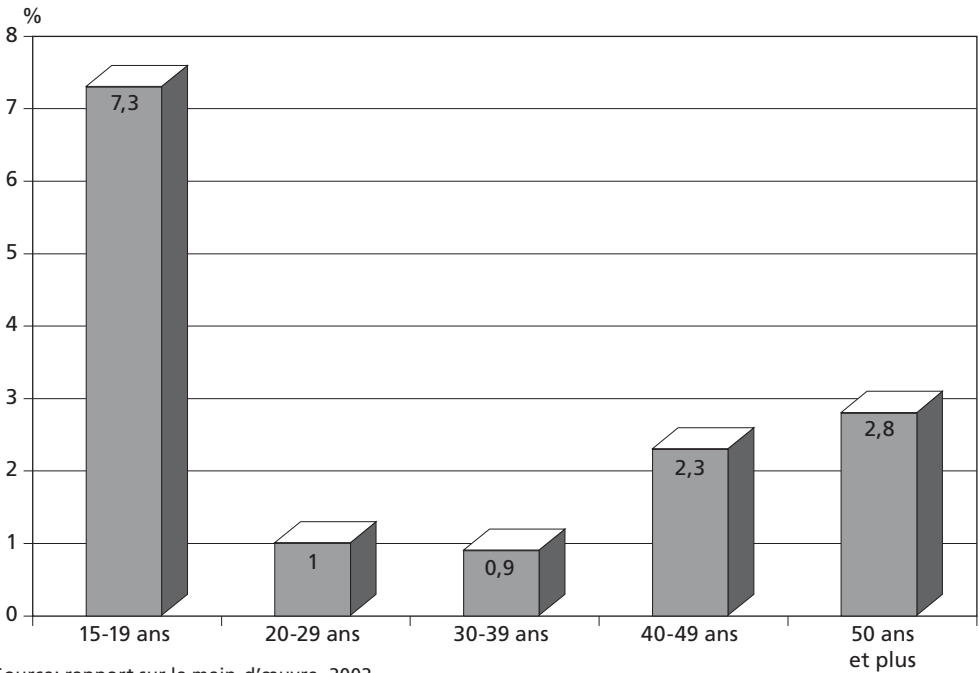
En février 2002, le SNTUC a établi un *JobLink Centre* en tant que centre de placement global assurant un encadrement à temps plein, comptant un réseau de 1000 entreprises syndiquées et fournissant des sites Web en vue d'une orientation efficace et adéquatement gérée. Contrairement aux agences privées de placement, ce *JobLink Centre* propose ses services gratuitement à tous les travailleurs. Sa stratégie principale consiste à offrir aux demandeurs d'emploi des formations et des conseils particuliers en fonction des postes disponibles. A cette fin, le programme aide en réalité les chômeurs à acquérir de nouvelles compétences avant de leur trouver un emploi convenable. En outre, il est en train de créer un réservoir de demandeurs d'emploi à temps partiel qui suivent des formations et actualisent leurs compétences en vue d'un placement éventuel auprès d'un employeur désireux d'engager du personnel non permanent.

**Figure 11. Taux de chômage à Singapour par sexe et catégorie d'âge, 1992-2002**



Source: *Labour Force Survey 2003*, ministère de la Main-d'œuvre.

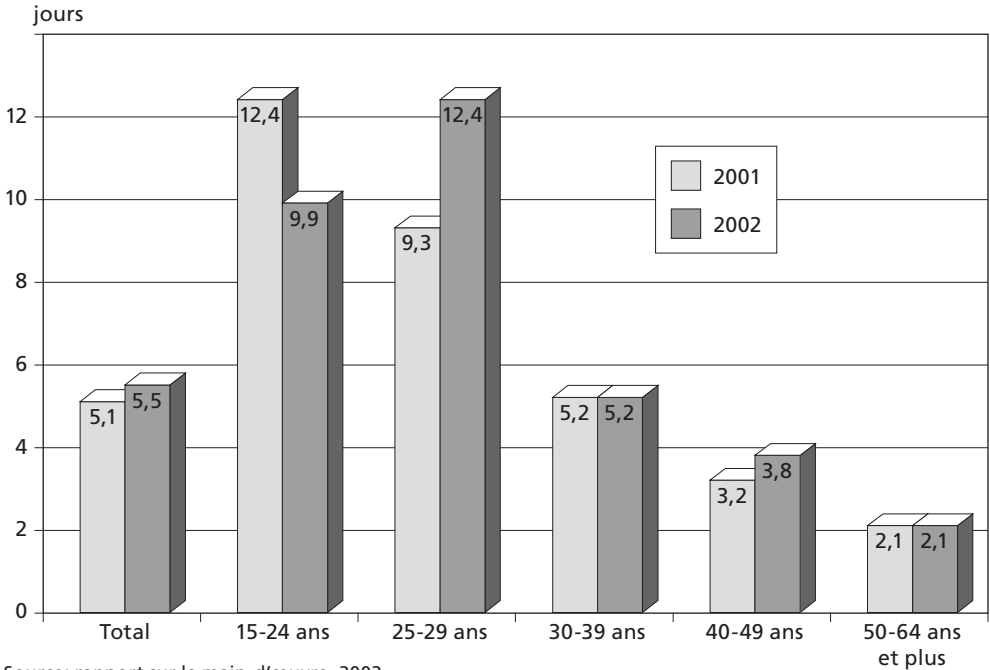
**Figure 12. Taux de sous-emploi par catégorie d'âge à Singapour (2002)**



Source: rapport sur la main-d'œuvre, 2002.



Figure 13. Importance des formations par catégorie d'âge à Singapour, 2001 et 2002



Source: rapport sur la main-d'œuvre, 2002.

rapide et de la plus grande instabilité de l'environnement économique, le SNTUC incite les employeurs à ne pas diminuer les efforts de formation des travailleurs et au contraire à profiter de la phase descendante actuelle pour investir dans leurs compétences.

### Australie

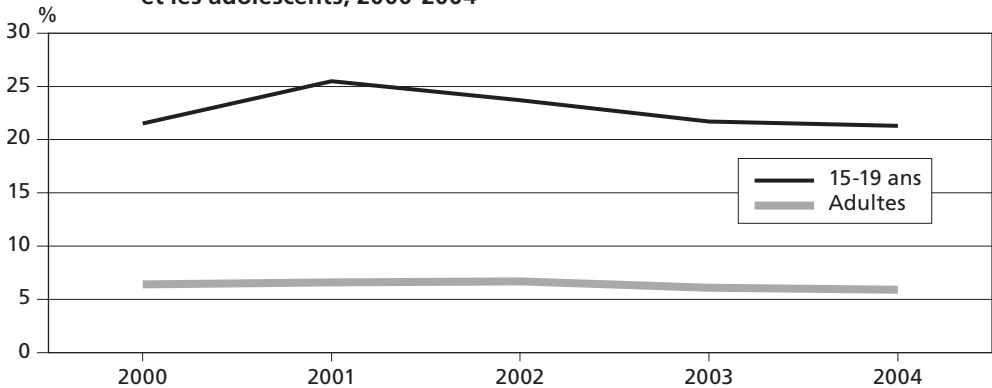
La figure 14 montre que, en Australie, le taux de chômage des adolescents (15-19 ans) est plus de 3 fois supérieur à celui de la population adulte. Selon d'autres données publiées par le Bureau australien des statistiques, plus d'un tiers des chômeurs (38 pour cent) étaient âgés de 15 à 24 ans en 2003.

Suivant une étude menée par le *Dusseldorp Skills Forum*, 14,9 pour cent des adolescents (14 pour cent de garçons et 16,1 pour cent de filles) – près de 206 200 jeunes –,

n'étaient pas occupés à temps plein dans le cadre d'un emploi ou d'un enseignement/formation en mai 2003. On constatait que 6,9 pour cent d'entre eux travaillaient à temps partiel, 4,2 pour cent se trouvaient au chômage et 3,8 pour cent ne faisaient plus partie de la population active.

Cette approche analytique se révèle assez intéressante et importante. Dans le tableau 3, par exemple, penchons-nous sur la catégorie des jeunes qui ne sont pas engagés dans un enseignement/formation à temps plein et qui travaillent à temps partiel, sont au chômage ou n'intègrent pas la main-d'œuvre. En examinant de près le cas de ces personnes afin de déterminer pourquoi elles se trouvent dans une telle situation (que ce soit pour des raisons positives ou négatives) et en étudiant leurs caractéristiques (sexe, niveau d'études et de formation, contexte économique et social, etc.), il devrait être possible d'identifier clairement les causes du problème.

**Figure 14. Taux de chômage en Australie – comparaison entre les adultes et les adolescents, 2000-2004**



Source: Bibliothèque du Parlement australien.

**Tableau 3. Situation des jeunes âgés de 15 à 24 ans à l'égard de l'éducation et du marché du travail, Australie, mai 2003 (pourcentage)**

	Suivant un enseignement à temps plein					Ne suivant pas un enseignement à temps plein					Total
	Travail à temps complet	Travail à temps partiel	Recherche d'un temps partiel	Non inclus dans la main-d'œuvre	Sous-total	Travail à temps complet	Travail à temps partiel	Recherche d'un temps partiel	Non inclus dans la main-d'œuvre	Sous-total	
<b>Catégorie d'âge 15-19</b>											
Total	0,3	26,3	4,9	37,7	69,1	15,9	6,9	4,2	3,8	30,9	100
Hommes	0,5	21,3	5,1	39,4	66,4	19,7	6,0	4,7	3,3	33,6	100
Femmes	0,1	31,4	4,7	35,8	72,0	11,9	8,0	3,7	4,4	28,0	100
<b>Catégorie d'âge 20-24</b>											
Total	0,8	12,4	1,5	10,1	24,9	48,6	10,9	6,5	9,1	75,1	100
Hommes	1,0	10,7	1,3	10,0	23,0	55,1	9,0	7,5	5,4	77,0	100
Femmes	0,7	14,2	1,8	10,2	26,9	42,0	12,8	5,5	12,8	73,1	100

Source: Main-d'œuvre, Australie, mai 2003 (chiffres cités par l'étude du *Dusseldorp Skills Forum*).

## L'emploi des jeunes et les syndicats en Asie-Pacifique

### Initiatives de la CISL-ORAP

Face à l'instabilité de la situation de l'offre et de la demande de travail, les syndicats de la région ont entrepris, en matière d'emploi des jeunes, des actions au centre desquelles se trouvent les comités jeunesse des syndicats présents au niveau national et régional.

Afin de répondre d'une manière plus rigoureuse et dynamique aux questions et aux préoccupations des jeunes travailleurs, la CISL-ORAP (Organisation régionale pour l'Asie-Pacifique de la Confédération internationale des syndicats libres) a lancé deux initiatives majeures au cours des deux dernières années. Premièrement, elle a institutionnalisé au sein de sa propre structure organisationnelle un Comité Jeunes qui se réunit à présent de façon régulière en vue de discuter des préoccupa-

tions régionales. Deuxièmement, à l'initiative de ce Comité Jeunes, la CISL-ORAP a conduit en 2002 une étude générale sur la situation des jeunes travailleurs<sup>3</sup>. Cette étude concernait 22 pays, elle a été menée par des organisations affiliées et des collaborateurs et elle donne un tableau intéressant des conditions économiques et sociales des jeunes travailleurs dans la région.

La CISL-ORAP prévoit d'autres actions concernant les jeunes. Lors de sa prochaine conférence régionale, prévue à Katmandou en janvier 2005, cette organisation doit adopter pour la première fois un plan d'action politique spécifique aux jeunes, dont l'un des principaux piliers est l'emploi. En guise de préparation aux débats de la conférence, le Comité Jeunes de l'ORAP conduira une autre étude au niveau régional au sujet de la situation des jeunes travailleurs, qui servira de base aux discussions ainsi qu'à un projet de proposition relatif à la politique de la jeunesse, à soumettre lors de la conférence. Les détails de la proposition sont en cours d'élaboration; néanmoins, le Comité Jeunes envisage d'inclure des principes directeurs particuliers en matière d'emploi des jeunes en vue de permettre aux organisations affiliées à la CISL-ORAP et à leurs comités jeunesse d'entreprendre des actions fortes au niveau national.

Ces initiatives de la CISL-ORAP contribueront non seulement à intégrer la question de l'emploi des jeunes dans les débats relatifs aux stratégies et aux politiques économiques et sociales, survenant au niveau national et régional, mais également à encourager davantage et à renforcer la participation des jeunes militants à l'action syndicale en général, que ce soit à l'échelle nationale ou internationale.

### *Actions entreprises au niveau national*

Dans le sens des initiatives et des activités de la CISL-ORAP et d'autres organisations internationales, les centrales syndicales nationales tentent également de progresser à l'égard de l'emploi des jeunes. L'une des évolutions positives constatées

est l'institutionnalisation des comités jeunesse et leur implication croissante dans de nombreuses centrales syndicales de la région. Ces comités s'avéreront certainement capables de déployer les efforts et de mener les campagnes nécessaires en vue d'intégrer la question de l'emploi des jeunes dans les débats au niveau national.

En réalité, les dirigeants des comités jeunesse nationaux envisagent d'entreprendre des actions spécifiques pour l'emploi en tenant compte de la situation et des problèmes propres à leur pays et organisation. A titre d'exemple, M. Lye Tech-Hee, président du Comité Jeunes du NTUC de Singapour, se propose de lancer un projet visant à intégrer la question de l'emploi des jeunes au sein de l'organisation du SNTUC en renforçant les connaissances des dirigeants des comités jeunesse en matière d'emploi et en instaurant une *task force* qui serait chargée de présenter des propositions d'action particulières. M. Choi Jang-Yoon, représentant du groupe des jeunes au sein de la Fédération des syndicats coréens (FKTU), a exprimé leur volonté de lancer une campagne visant à encourager l'implication des représentants des jeunes dans les organes décisionnels de la FKTU ainsi que dans un forum tripartite national sur l'emploi, dans le cadre duquel la FKTU souhaite inciter le gouvernement à adopter en la matière une approche davantage centrée sur l'aspect de la demande.

M. Carlos Carlos, membre du Comité Jeunes du Congrès philippin des syndicats (TUCP) a proposé un plan d'action en vue de créer une nouvelle agence «youth@work» (les jeunes au travail) au sein du TUCP, qui sera entièrement responsable de tous les aspects de la question de l'emploi des jeunes, entre autres la diminution du chômage, l'éducation et la formation professionnelle, le placement des travailleurs et les pressions politiques à l'égard du gouvernement, et tout cela dans l'intérêt des jeunes membres de l'organisation. M. Mukesh Galav, président du Comité Jeunes national du syndicat indien Hind Mazdoor Sabha (HMS), a insisté sur le fait que la priorité de son comité était d'intégrer les jeunes travailleurs non

encore syndiqués dans les syndicats afin de permettre au HMS de mieux représenter leurs intérêts en matière d'emploi. Pour terminer, le président du Comité Jeunes de la Confédération syndicale de Mongolie (CMTU) projette d'organiser des ateliers et des séminaires en vue d'établir une politique de la CMTU dans le cadre de l'emploi des jeunes, à soumettre lors du prochain congrès de l'organisation, et d'exercer des pressions sur leurs dirigeants afin de faire adopter cette dernière.

Conjointement à d'autres initiatives prévues par d'autres comités jeunesse et centrales nationales, ces actions envisagées contribueront certainement, en Asie et dans la région du Pacifique, à faire de la question de l'emploi des jeunes une préoccupation permanente, que ce soit au niveau national ou régional.

## Conclusion

Bien que la croissance économique en Asie-Pacifique s'avère relativement forte, la situation de l'emploi n'est guère brillante dans de nombreux pays. Compte tenu du déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché du travail, les jeunes travailleurs de cette région demeurent dans une situation très difficile.

Nombre de gouvernements ont déjà entrepris des initiatives en matière de politiques actives dans le cadre du marché du travail, mais leur impact sur l'amoin-drissement du déséquilibre enregistré doit encore se concrétiser. Les mesures publiques prises visent principalement l'aspect «offre» de la question – c'est-à-dire la promotion de l'employabilité par l'enseignement et la formation (voir également l'article d'Amparo Serrano à la page 43) – mais, si le problème consiste en un niveau d'offre de travail excessif, il se peut que les gouvernements doivent se centrer davantage sur l'aspect «demande» de la question, à savoir créer directement ou indirectement plus d'emplois par l'entremise des dépenses publiques.

De ce point de vue, le rôle des syndicats s'avère crucial. Ils doivent veiller à ce que le gouvernement adopte une approche équilibrée dans le cadre de la conception des stratégies et des politiques de l'emploi et qu'il se centre à la fois sur l'aspect de la demande et de l'offre ainsi que sur les effets correspondants. Comme le souligne cet article, le problème de l'emploi des jeunes varie d'un pays à l'autre; par conséquent, l'analyse initiale de la situation réelle et l'identification des difficultés doivent être effectuées avec soin et de manière approfondie. À cet égard, les syndicats doivent encourager leur gouvernement à entreprendre des initiatives fortes afin de recueillir des données fiables, exactes et comparables quant à l'emploi des jeunes.

La politique à adopter en cette matière est indissociable de la politique économique et sociale des syndicats dans son ensemble. Dans ce sens, le point de départ est de disposer d'une stratégie et d'une politique propres dans ce domaine, qui doivent intégrer la question de l'emploi des jeunes. Cette stratégie et cette politique doivent inclure des objectifs spécifiques à atteindre et des actions à entreprendre, que ce soit par le gouvernement, les employeurs, les syndicats ou les travailleurs (étudiants) eux-mêmes, en vue de créer un environnement où la société relève collectivement les défis de l'emploi des jeunes. Il convient de souligner que l'avenir de toute société dépend de la transition saine et en douceur d'un enseignement à temps plein vers un travail décent pour tous les jeunes.

## Notes

<sup>1</sup> Fiche de données sur la population mondiale 2003, *Population Reference Bureau* ([www.prb.org](http://www.prb.org)).

<sup>2</sup> Paragraphe 49, *Seizing Opportunities for Development – Promoting People-based Governance*, déclaration de politique générale pour 2004 prononcée devant le Conseil législatif par le chef de l'exécutif, M. Tung Chee-Hwa, le 7 janvier 2004 (<http://www.info.gov.hk/gia/general/200401/07/0107001.htm>).

<sup>3</sup> CISL-ORAP, *Survey on Situation of Young Workers*, 2002.

# L'insertion dans le monde du travail: un défi et une chance

*En Amérique latine, 60 pour cent de la population a moins de 30 ans, et les jeunes représentent 40 pour cent des 100 millions de pauvres de ce continent. D'où la responsabilité sociale consistant à savoir comment développer et exploiter le potentiel qu'ils représentent. Il s'agit d'une possibilité qui ne se représentera pas dans la région, du moins au cours du XXI<sup>e</sup> siècle. Il est clair que les jeunes ne constituent pas le problème; ils font partie de la solution.*

---

**Eduardo Rodríguez Calderón**

Spécialiste régional en éducation ouvrière

OIT

Lima

---

Les jeunes constituent un élément favorable, ils sont des partenaires inestimables en vue du développement économique et social, car ils apportent de la créativité, de l'enthousiasme ainsi qu'une capacité de leadership.

Groupe de haut niveau du Réseau pour l'emploi des jeunes<sup>1</sup>

Le travail et l'emploi ont de multiples significations aux yeux de la population des jeunes, dont les principales sont liées à la formation de leur identité sociale, à la manière d'organiser leur vie quotidienne et celle de leur foyer, à leur développement personnel indépendant, à l'estime d'eux-mêmes, au revenu, à l'accès à la protection sociale immédiate et future, à une plus grande facilité pour assurer leur propre subsistance et obtenir une pleine citoyenneté socio-économique et politique. Pour toutes ces raisons, l'insertion des jeunes dans le monde du travail revêt donc un caractère fondamental, et constitutif d'une société plus juste. La perte du travail, outre qu'elle renforce la précarité citoyenne et sociale, entraîne l'exclusion et la discrimination. Le chômage provoque une frustration face à l'impossibilité de développer un projet de vie autonome et à l'impossibilité de s'insérer dans une culture de travail et, en définitive, dans une culture de dignité.

Le manque d'accès à un travail décent pour les jeunes hommes et femmes est un

problème à double titre. D'une part, la société se prive de ce que ceux-ci peuvent apporter à la croissance et au développement et, d'autre part, ces jeunes perdent toute chance de pouvoir compter sur une protection sociale de base.

Le développement des nations ne dépend pas, fondamentalement, de la quantité des ressources naturelles dont elles disposent, mais de leur capital humain et culturel, de la capacité de leur population à générer et à s'approprier avec équité la richesse produite, créant ainsi les conditions de sa prospérité<sup>2</sup>.

L'injustice que représente l'exclusion des jeunes, en plus d'être moralement inacceptable, est aussi un gaspillage en termes macroéconomiques. Le développement véritable réside dans le bien-être des gens, en les plaçant au centre de l'activité économique et politique, et non en faisant d'eux le centre artificiel de l'équilibre des données macroéconomiques.

Le problème de toutes les sociétés consiste à créer suffisamment de possibilités

pour que tous les jeunes puissent obtenir un travail digne et productif dans des conditions de liberté, de justice, de sécurité et de dignité humaine, une vie professionnelle dans laquelle ils tirent pleinement parti de leurs talents, de leurs aptitudes et de leurs aspirations. Il s'agit là d'une tâche de grande ampleur<sup>3</sup>.

Les politiques et programmes en matière d'emploi sont fréquemment tombés dans l'erreur conceptuelle de la généralisation, qui consiste à ne pas identifier les différences existant au sein de la population active en termes de sexe, d'âge, de milieu socioculturel, ainsi qu'en ce qui concerne l'existence éventuelle de facteurs de discrimination. Cette abstraction a eu pour conséquence la faible efficacité de tels efforts. Si on ne prend pas au moins en considération les spécificités propres à l'emploi des jeunes et aux questions d'égalité entre hommes et femmes, aucune politique de l'emploi ne peut être efficace.

L'accès au travail décent et aux emplois de qualité peut être considéré comme un simple résultat de la conjonction des politiques économiques et sociales ou comme un objectif qui articule ou oriente celles-ci. Jusqu'à présent, c'est la première option qui semble avoir prévalu, et ses résultats n'ont guère contribué à un développement respectueux de la justice. Les politiques sociales et en matière de travail ont ainsi été généralement considérées comme compensatoires, ou comme étant destinées à prévenir les conflits, et non comme des composantes fondamentales du modèle de développement démocratique et de la capacité de ce dernier à être géré.

Le chômage des jeunes n'est pas un phénomène conjoncturel ou à court terme, mais un phénomène à caractère structurel. Il ne suffit donc pas, pour surmonter ce déficit, de lancer des programmes à courte vue ou à caractère ponctuel. Il est nécessaire d'intégrer les politiques aux niveaux microéconomique, mésoéconomique et macroéconomique, ce qui implique de procéder à des changements structurels dans le modèle de développement adopté.

Il est incohérent de reconnaître l'acquisition de la majorité citoyenne à 18 ans et

de ne pas reconnaître aux jeunes la capacité de participer à la définition des politiques d'emploi. Le défi pour la région consiste à renforcer la participation des jeunes, en leur reconnaissant le rang d'acteurs sociaux et de parties prenantes dans la construction du destin de la société. Cela exige aussi un changement des priorités d'action fondé sur l'intégration des politiques, et non sur leur fragmentation ou sur la subordination du social à l'économique.

Créer des possibilités d'emploi pour la jeunesse constitue également une voie stratégique pour briser le cercle vicieux de la pauvreté et de l'exclusion, dans lequel des millions de jeunes se trouvent aujourd'hui piégés.

## L'emploi des jeunes dans la région

La situation de l'emploi dans la région présente différentes caractéristiques; nous en soulignerons plus loin quelques-unes, parmi les plus importantes, de façon à obtenir une vue d'ensemble de la situation.

Le taux de participation des jeunes à la population active urbaine varie suivant que l'on considère les hommes ou les femmes, et son ampleur diffère d'un pays à l'autre. Ainsi, cette participation oscille entre 33,6 pour cent au Chili et 64 pour cent au Guatemala (cf. tableau 1).

Cette caractéristique de la population a une incidence sur les niveaux d'emploi et de chômage des jeunes, et constitue également un facteur essentiel qu'il convient de prendre en considération dans les plans et les programmes destinés aux jeunes, et d'autant que la région présente une population de plus en plus concentrée dans les zones urbaines. On estime en effet que, dès 2005, celle-ci représentera 76,5 pour cent de la population en Amérique latine et dans la zone des Caraïbes, et que, à l'horizon 2015, ce taux pourrait atteindre 79,1 pour cent.

D'ordinaire, les stratégies et les politiques de création d'emplois durables ne tiennent pas compte des jeunes du secteur agricole<sup>4</sup>. De plus, l'ouverture des marchés d'Amérique latine au commerce extérieur,



Tableau 1. Taux de participation de la population urbaine jeune à l'activité économique, par sexe, 2002 (taux spécifique<sup>a</sup>)

Pays	Tranche d'âge des actifs: 15-24 ans		
	Total	Hommes	Femmes
Argentine	41,4	48,2	35,1
Bolivie	44,5	50,9	38,8
Brésil	61,7	70,6	53,0
Chili <sup>b</sup>	33,6	39,1	28,1
Colombie	55,5	60,8	50,9
Costa Rica	47,3	56,7	37,3
Equateur	50,0	59,7	40,2
El Salvador <sup>c</sup>	45,3	57,3	34,6
Guatemala	64,0	74,5	54,4
Honduras	49,4	63,3	37,8
Mexique	47,9	59,3	36,5
Nicaragua <sup>c</sup>	55,1	71,7	39,9
Panama	49,0	58,3	39,4
Paraguay <sup>b</sup>	59,0	68,1	50,7
Pérou <sup>c</sup>	50,6	56,4	44,9
République dominicaine	53,3	61,7	44,8
Uruguay	55,2	63,4	47,0
Venezuela <sup>d</sup>	54,8	67,2	42,0

<sup>a</sup> Pourcentage de la population active d'une catégorie donnée d'âge et de sexe sur le total de la population appartenant à cette même catégorie d'âge et de sexe. <sup>b</sup> Ces données se réfèrent à l'an 2000. <sup>c</sup> Ces données se réfèrent à l'année 2001. <sup>d</sup> Chiffres nationaux.

le développement de barrières non tarifaires qui affectent les exportations de la région, les mutations technologiques et organisationnelles, et la modification des schémas de consommation des produits agricoles se soldent par une moindre demande de main-d'œuvre dans les zones rurales. D'où un maintien des causes du flux migratoire vers les zones urbaines et les pays étrangers, qui pourrait contribuer à accroître la dépendance alimentaire des différents pays.

Dans tous les pays concernés, le chômage des jeunes est proportionnellement plus important que le chômage global de la population active.

La dynamique du chômage des jeunes est complexe et hétérogène, et nous constatons ainsi que, selon les données de l'Organisation internationale du Travail (cf. tableau 2), le taux de privation d'em-

ploi des jeunes en Argentine et au Chili a augmenté durant la période 2002-03, alors que le chômage global dans ces pays diminuait au cours de cette même période. Dans d'autres cas, comme celui du Costa Rica et du Pérou, le chômage des jeunes a davantage reculé que le chômage global. Dans des pays tels que le Brésil, l'Uruguay et le Venezuela, le chômage des jeunes a davantage progressé que le taux de chômage global.

L'ampleur du chômage est différente dans chaque pays, mais dans la majorité d'entre eux s'observe une tendance à la hausse. Si nous prenons comme référence les données disponibles pour l'année 2003, nous pouvons voir que le rapport entre le chômage des jeunes et le chômage global oscille entre 1,53 et 3,32, selon les pays. Le tableau qui suit montre l'évolution de ce ratio entre 1990 et 2003.

**Tableau 2. Chômage global et chômage des jeunes dans neuf pays d'Amérique latine, 1990-2003**

Pays et population active	1990		1995		2000		2003*	
	Taux	Ratio	Taux	Ratio	Taux	Ratio	Taux	Ratio
<b>Argentine</b>								
Total	7,3		18,8		15,4		16,4	
15-19 ans	21,7	2,97	46,8	2,48	39,5	2,56	51,2	3,12
15-24 ans	15,2	2,08	30,1	1,60	...		...	
<b>Brésil</b>								
Total	4,3		4,6		7,1		12,4	
15-17 ans	...		11,0	2,39	17,8	2,50	37,9	3,05
18-24 ans	...		9,3	2,02	14,7	2,07	23,5	1,89
<b>Chili</b>								
Total	7,4		6,6		9,2		8,9	
15-19 ans	15,9	2,14	15,8	2,39	26,1	2,83	29,6	3,32
20-24 ans	12,0	1,62	10,1	1,53	20,1	2,18	20,0	2,24
<b>Colombie</b>								
Total	11,0		8,7		20,5		16,3	
12-17 ans	...		21,0	2,41	33,3	1,62	30,7	1,88
18-24 ans	...		16,6	1,90	32,4	1,58	33,2	2,03
<b>Costa Rica</b>								
Total	5,4		5,7		5,3		6,7	
12-24 ans	10,4	1,92	13,5	2,36	10,9	2,05	14,5	2,16
<b>Mexique</b>								
Total	2,7		6,3		2,2		3,2	
12-19 ans	7,0	2,59	13,1	2,07	5,4	2,45	8,2	2,56
20-24 ans	...		9,9	1,57	4,0	1,81	6,4	2,00
<b>Pérou</b>								
Total	8,5		7,9		7,0		9,4	
14-24 ans	15,4	1,81	11,2	1,41	17,1	2,44	14,4	1,53
<b>Uruguay</b>								
Total	9,2		10,8		13,9		17,4	
14-24 ans	26,6	2,45	25,5	2,36	31,7	2,28	40,1	2,30
<b>Venezuela</b>								
Total	11,0		10,3		13,9		18,9	
15-24 ans	18,0	1,63	19,9	1,93	25,3	1,82	31,3	1,65

Tableau élaboré par nos soins à partir des données de l'OIT, *Panorama laboral* («Panorama du travail») 2003.  
\* Données du 3<sup>e</sup> trimestre.

Le Directeur général du BIT, Juan Somavia, a déclaré: «le fait que les jeunes soient les plus touchés par le chômage et que la majorité de ces jeunes soit issue de familles pauvres crée un cercle vicieux de pauvreté qui se transmet de génération en génération, ce qui a pour effet d'annihiler

l'action des mécanismes traditionnels mis en place pour l'atténuer»<sup>5</sup>.

La plus grande concentration de travail des jeunes se trouve dans le secteur de l'économie non structurée. Cela s'explique par le fait que c'est dans ce secteur que se déploient les activités les plus

dynamiques, mais aussi par d'autres facteurs, tels que la vulnérabilité et la dépendance des économies latino-américaines vis-à-vis des mouvements de l'économie internationale, la réduction de la capacité de créer des emplois dans les secteurs industriel, de transformation, agricole et public, le manque de compétitivité dû à l'accélération de l'ouverture des économies de la région ainsi que l'intégration de technologies nouvelles qui permettent d'épargner de la main-d'œuvre.

## Economie informelle

L'économie informelle a connu une croissance soutenue. En 1990, on y retrouvait 42,8 pour cent de la population active. Ce taux est passé à 46,5 pour cent en 2002<sup>6</sup>. Au cours de cette même période, l'OIT estime que, pour 100 nouveaux emplois créés, 66 l'ont été dans l'économie informelle<sup>7</sup>. Cette catégorie d'emplois ne réunit pas les conditions permettant de les qualifier de décents, car ils ne sont pas exercés dans des conditions de sécurité, de revenu décent, de protection sociale et de respect des libertés syndicales ou d'autres libertés nécessaires pour garantir le développement humain.

Dans l'économie formelle, les jeunes hommes et femmes sont majoritaires dans les emplois les plus précaires. Ils ont été directement affectés par la flexibilité et la déréglementation des relations du travail imposées à la région<sup>8</sup>. Ainsi, lorsque les jeunes accèdent à l'emploi dans le secteur de l'économie formelle, ils le font suivant des modalités de sous-traitance, de promesse d'embauche, d'emploi temporaire ou de travail non déclaré. Au point que certains acteurs sociaux ont qualifié ces modalités d'emploi de «contrats-poubelles».

Certains programmes d'emploi des jeunes ont promu des formes de contrats atypiques, c'est-à-dire impliquant des droits réduits en ce qui concerne les aspects professionnels ou sociaux. Et, même si cela permet aux jeunes d'acquérir une expérience professionnelle, cela ne leur permet pas une intégration pleine et entière<sup>9</sup>.

La vulnérabilité des jeunes hommes et femmes pour ce qui est de l'accès à l'emploi et de la stabilité de l'emploi constitue une situation défavorable pour exercer son droit à la libre syndicalisation, car lorsqu'ils entreprennent de s'organiser ils sont souvent licenciés. Dans la région, la discrimination antisyndicale est la cause la plus fréquente de violation des principes et des droits consacrés dans les conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 de l'OIT qui traitent respectivement de la liberté syndicale et du droit de négociation collective<sup>10</sup>.

Même si, actuellement, les jeunes possèdent un niveau d'instruction supérieur à celui de la moyenne de la population active, les niveaux élevés de chômage et l'utilisation de technologies nouvelles ont suscité des exigences plus élevées de la part des employeurs quant au niveau de qualification et d'expérience professionnelle requis pour accéder à un emploi<sup>11</sup>. Parmi les jeunes, les niveaux de discrimination en raison du sexe dans l'accès à l'emploi sont inférieurs à ceux que l'on constate pour les tranches d'âge plus élevées<sup>12</sup>, ce qui donne l'impression d'une meilleure égalité des chances dans l'accès à l'emploi. Néanmoins, les femmes – y compris jeunes – présentent un taux moyen de chômage plus élevé, quel que soit leur niveau d'études, excepté dans certains cas, comme ceux d'El Salvador, du Honduras, du Mexique ou du Nicaragua, où elles connaissent une situation plus favorable.

Comme on peut l'observer sur le tableau 4, une partie importante des jeunes qui disposent d'un niveau de formation supérieur à la moyenne des niveaux nationaux a dû se réfugier dans le secteur de l'économie informelle pour pouvoir accéder à un travail et obtenir un niveau de revenu souvent médiocre. Cette situation nous permet de conclure que le niveau d'emploi ne dépend pas uniquement du niveau de formation, comme cela a été dit à diverses reprises par les tenants du concept d'«employabilité», même si l'on nous faut reconnaître l'importance de cette donnée pour le travail décent et le développement humain.

**Tableau 3. Taux de chômage urbain apparent, en fonction du sexe et du nombre d'années d'études, 2002<sup>a</sup> (taux annuel moyen)**

Pays	Sexe	Nombre d'années d'études				
		Total	0-5	6-9	10-12	13 et plus
Argentine	Total	17,9	17,9	19,7	19,7	13,3
	Hommes	17,8	22,2	20,1	17,4	12,4
	Femmes	18,0	10,6	18,8	22,8	14,0
Bolivie	Total	6,4	4,2	7,3	7,5	7,0
	Hommes	5,2	4,0	5,9	6,0	4,6
	Femmes	7,9	4,4	9,2	9,8	10,0
Brésil	Total	10,4	8,7	13,8	11,9	4,5
	Hommes	8,4	7,2	11,0	9,3	4,0
	Femmes	13,0	11,3	18,0	14,6	4,9
Chili <sup>b</sup>	Total	10,6	12,4	13,2	11,4	6,6
	Hommes	9,9	12,8	13,3	9,7	6,0
	Femmes	11,7	11,5	13,0	14,1	7,4
Colombie	Total	17,3	13,1	19,3	21,1	16,1
	Hommes	14,9	11,5	16,9	17,6	14,5
	Femmes	20,1	15,4	22,2	24,9	17,6
Costa Rica	Total	6,8	9,8	8,5	6,2	3,4
	Hommes	6,1	11,2	7,3	4,6	2,8
	Femmes	7,8	7,1	10,5	8,4	4,1
Equateur	Total	9,1	7,5	9,4	11,1	7,3
	Hommes	5,8	6,1	5,7	6,6	5,0
	Femmes	13,9	9,4	15,8	17,2	10,3
El Salvador <sup>c</sup>	Total	7,0	7,1	7,0	8,7	4,4
	Hommes	8,8	9,9	8,9	10,1	4,5
	Femmes	5,0	4,3	4,2	7,1	4,2
Guatemala	Total	6,0	2,0	7,0	9,1	6,9
	Hommes	5,2	1,5	5,8	8,2	5,8
	Femmes	7,0	2,6	8,8	10,3	8,8
Honduras	Total	6,0	4,8	6,1	7,6	5,9
	Hommes	6,3	5,8	6,5	7,1	5,6
	Femmes	5,7	3,3	5,6	8,0	6,3
Mexique	Total	3,4	2,1	3,1	4,3	4,2
	Hommes	3,9	3,1	3,6	4,6	4,4
	Femmes	2,6	0,5	2,3	3,8	3,9
Nicaragua <sup>c</sup>	Total	12,5	8,7	14,3	16,6	11,5
	Hommes	13,2	9,1	15,4	19,5	9,8
	Femmes	11,7	8,0	12,5	14,1	13,6
Panama	Total	19,4	40,3	19,1	20,2	13,2
	Hommes	16,5	34,1	16,9	16,2	9,9
	Femmes	23,5	49,7	23,4	25,5	16,1
Paraguay <sup>b</sup>	Total	10,2	8,5	10,8	12,6	7,4
	Hommes	9,7	8,4	10,7	12,4	4,7
	Femmes	10,7	8,7	11,0	12,8	9,9

**Tableau 3. (suite)**

Pays	Sexe	Nombre d'années d'études				
		Total	0-5	6-9	10-12	13 et plus
Pérou <sup>d</sup>	Total	7,2	5,2	6,4	9,3	6,5
	Hommes	6,8	5,8	6,3	8,3	6,0
	Femmes	7,6	4,7	6,5	10,9	7,3
République dominicaine	Total	16,8	12,8	19,1	19,8	14,5
	Hommes	11,1	9,4	12,7	12,6	9,1
	Femmes	24,5	19,4	29,1	28,1	19,6
Uruguay	Total	16,9	13,2	19,1	17,8	12,2
	Hommes	13,4	10,6	15,1	13,3	10,2
	Femmes	21,1	18,3	25,3	22,7	13,8
Venezuela <sup>d</sup>	Total	16,2	13,4	16,6	18,0	15,7
	Hommes	14,4	12,7	15,1	14,9	14,1
	Femmes	18,8	14,9	19,4	21,9	17,1

<sup>a</sup> Correspond à la population de 15 ans et davantage. <sup>b</sup> Les données se réfèrent à l'an 2000.

<sup>c</sup> Les données se réfèrent à l'année 2001. <sup>d</sup> Chiffres nationaux.

**Tableau 4. Emploi des jeunes et emplois informels, en fonction du niveau de formation (de 15 à 24 ans), 1990-1999**

Année	Proportion de l'emploi informel non agricole des jeunes				Composition de l'emploi informel des jeunes (la somme n'atteint pas 100 en raison d'un certain nombre de non-déclarations)			
	Total	Nombre d'années d'études			Total	Nombre d'années d'études		
		0 à 5	6 à 9	Plus de 10		0 à 5	6 à 9	Plus de 10
1990	42	52	38	30	100	47	41	10
1999	47	63	48	33	100	26	53	19

Note: le calcul englobe 11 pays représentant 78 pour cent de la population active d'Amérique latine.

Tableau élaboré par CEPAL sur la base de données fournies par l'OIT en l'an 2000.

## Perspectives

Dans un autre ordre d'idées, la région traverse une transition démographique qui ouvre de nouvelles possibilités historiques car, au fur et à mesure que le taux de fécondité décroît, le taux de personnes en âge de travailler augmente. Les femmes se trouvent, à cet égard, dans une situation particulière. Cet avantage n'est certes que temporaire, car plus tard il entraînera

une augmentation du nombre de personnes arrivant à l'âge de la retraite, avec toutes les responsabilités sociales que cela implique.

Néanmoins, le taux de croissance de la population jeune a été supérieur à la capacité de créer des emplois en général, et notamment des emplois décents. Le chômage des jeunes a donc augmenté, et il est devenu un grave obstacle au développement. Cette incapacité politique, sociale et

économique exige que les priorités et les politiques publiques soient redéfinies et qu'un nouveau consensus social se construise, qui donne la priorité au travail décent et à l'emploi de qualité.

## Les politiques et initiatives entreprises

Le défi de l'emploi des jeunes a suscité différentes mesures pour réagir à cette problématique. Les initiatives en la matière présentent différents profils si nous considérons des aspects tels que le niveau de participation des jeunes à l'élaboration des programmes, le type d'autorité qui les régle, le niveau d'articulation interinstitutionnelle, les points sur lesquels se focalise l'attention (par exemple, la réinsertion dans le système éducatif, la formation professionnelle, l'employabilité, l'intermédiation sur le marché du travail, etc.). Il convient également de prendre en considération le champ d'action géographique, généralement urbain, la durée des programmes et le niveau ainsi que la portée de leur couverture<sup>13</sup>.

Les programmes d'emploi des jeunes entrepris dans la région, malgré les efforts accomplis, n'ont pas suffi à contenir ni à inverser les tendances régionales à la perte d'emploi et à la précarisation. Flexibilité oblige, les possibilités offertes par ces programmes réduisent ou limitent les revenus. Le travail proposé est généralement un travail à durée déterminée et les jeunes se voient parfois exclus de la protection sociale et du droit de se syndiquer ou de négocier collectivement leurs conditions de travail.

Des différentes expériences menées, on observe un déficit en ce qui concerne l'intégration des politiques et l'articulation interinstitutionnelle. Afin de relever le défi de l'emploi des jeunes, il est nécessaire de repenser les politiques uniquement quantitatives et de s'attacher à la qualité du travail devant être créé ainsi qu'à l'amélioration des emplois déjà existants. Pour affronter la problématique de l'emploi des jeunes, il faut une solidarité sociale et un engagement clair, avec, en même temps,

un modèle différent de développement social, fondé sur le principe du travail décent pour tous.

Quelques aspects qui mériteraient d'être débattus pour élaborer un agenda visant à intégrer et à reconsidérer les politiques déployées en matière d'emploi des jeunes.

## Gestion gouvernementale participative

Afin de remédier à l'«atomisation» des politiques et programmes gouvernementaux, il est indispensable de créer des espaces interinstitutionnels au sein des différentes structures de gouvernement concernées et de promouvoir par le biais du dialogue social le concours des acteurs socio-économiques et politiques afin de forger un consensus autour de projets soigneusement élaborés.

La réappropriation de la démocratie en Amérique latine s'est essentiellement effectuée dans les espaces électoraux. Les domaines social et économique n'ont pas connu le même sort. Ainsi d'aucuns pensent avec nostalgie aux gouvernements autoritaires susceptibles, selon eux, d'apporter une solution efficace au problème de l'emploi, de la sécurité et de l'accès à d'autres biens sociaux nécessaires au développement humain.

Les jeunes sont généralement exclus des instances de consultation et de dialogue national. En cause, leur faible taux de syndicalisation et le fait qu'on ne cherche pas à les intégrer au système, et qu'ils ne parviennent pas à s'unir avec les acteurs sociaux et productifs du pays. Pour cette même raison, les gouvernements devraient, au contraire, s'efforcer de faciliter leur organisation et de les intégrer aux processus de consultation et de dialogue.

L'intégration des politiques se fait par la recherche du consensus, et par une nouvelle articulation politique institutionnelle qui fait partie intégrante d'un projet de nation dans lequel les acteurs sociaux et économiques sont engagés et agissent de manière coordonnée et solidaire.



## L'Etat, régulateur du marché

Le libre jeu des forces du marché ne conduit pas au plein emploi. Il n'a pas pour effet d'élever la qualité de l'emploi, ni d'établir une répartition plus équitable des bénéfices de la production ou de la commercialisation internationale des produits. Par conséquent, l'Etat doit jouer le rôle d'un régulateur du marché et être garant de l'accomplissement des objectifs sociaux et économiques qui ont fait l'objet d'un consensus afin de contribuer au développement auquel la société aspire.

Parmi les distorsions que connaît le marché, on observe la ségrégation de régions entières au sein des différents pays. Ainsi des pôles dynamiques côtoient des zones de pauvreté et d'indigence creusant la fracture sociale et provoquant des situations de conflits qui deviennent rapidement ingérables.

## Épargne et investissements productifs

Pour créer et promouvoir de nouvelles possibilités de travail, il faut des investissements productifs, privés comme publics. Mais divers pays de la région doivent supporter de lourds engagements financiers, en raison du montant de leur dette extérieure et des coûts liés au service de celle-ci. Ainsi, l'Amérique latine est aujourd'hui exportatrice nette de capital, alors que celui-ci est justement l'un des facteurs dont ces pays ont le plus besoin pour effectuer des investissements productifs sur leur territoire. La situation serait encore plus grave sans les transferts d'argent opérés par les travailleurs migrants, qui sont de plus en plus jeunes, et présentent des niveaux d'instruction supérieurs à la moyenne de leurs pays d'origine.

Les flux d'investissements provenant des avantages (juridiques, politiques, institutionnels et autres) progressivement octroyés pour attirer les capitaux étrangers ont été insuffisants, et une partie d'entre eux était destinée au rachat d'entreprises, et non à la création de nouveaux emplois. Au jeu de l'attraction des investis-

sements productifs, il y a actuellement de sérieux rivaux avec, à leur tête, la Chine. De nombreuses entreprises sous-traitantes se sont délocalisées vers ce pays, laissant ainsi sans emploi des femmes et des jeunes principalement.

La capacité d'épargne nationale est réduite et cela est dû, dans une large mesure, au fait que la partie de la population disposant de revenus importants place ses fonds hors des pays où elle réside. Par ailleurs, les bénéfices des entreprises les plus dynamiques sont généralement transférés vers les pays développés. Le financement de projets productifs à risque n'est pas pris en charge par le système bancaire, en partie à cause des taux d'intérêt.

## Intégration économique nationale

La région s'est caractérisée par l'arythmie de son développement et son incapacité à atteindre des taux de croissance suffisants<sup>14</sup> qui lui permettraient d'absorber l'arrivée des nouveaux contingents de travailleurs et de travailleuses sur le marché du travail et de réduire les déficits existants. D'aucuns affirment que la croissance du commerce international est une condition sine qua non de la création des emplois nécessaires dans la région. Cette affirmation est essentiellement valable pour le secteur lié au commerce extérieur, mais pas pour les autres secteurs de l'économie de ces pays.

Le commerce international de la majorité des pays d'Amérique latine présente une forte concentration sur les États-Unis d'Amérique, et une forte dépendance vis-à-vis de ceux-ci, situation qui a tendance à s'accroître dans le cadre des traités bilatéraux ou multilatéraux de libre-échange qui ont été conclus sans qu'aient été mis en place des mécanismes de coopération destinés à compenser les asymétries ou à impulser la nécessaire reconversion de la production. Le manque de diversification commerciale constitue un facteur de vulnérabilité économique qui a des répercussions sur la capacité de créer des possibilités de travail et d'emploi.

D'autre part, les échanges commerciaux les plus importants à l'échelle mondiale et régionale sont ceux qui ont lieu entre les unités des mêmes entreprises multinationales, ce qui limite leur incidence sur les économies nationales et sur la création de nouvelles possibilités d'emploi décent.

Le cas des entreprises de sous-traitance et des zones franches d'exportation, qui ont montré, au cours de la décennie écoulée, un grand dynamisme et où l'on propose essentiellement des emplois aux jeunes, est un exemple typique de l'absence d'articulation réfléchie de la production. Si l'un des objectifs proclamés (et souvent invoqué pour justifier la sous-traitance et les zones franches) consiste à dynamiser l'appareil de production national par l'approvisionnement en biens et en prestation de services, les résultats ont été décevants à ces égards. Si l'on ne tient pas compte de l'électricité, de l'eau, de l'assainissement et des télécommunications, l'apport des facteurs de production nationaux aux activités des sous-traitants ou des zones franches ne représente même pas 5 pour cent et est essentiellement concentré dans les opérations de conditionnement (emballages).

La politique économique devrait chercher à obtenir un équilibre vertueux entre le marché intérieur et extérieur, ainsi qu'une meilleure intégration de l'appareil productif national car, dans la majeure partie de ces pays, celui-ci se présente sous une forme fragmentée et désarticulée. L'intégration économique nationale axée sur l'augmentation de la compétitivité est donc une exigence.

### Réactivation agricole et agroalimentaire

L'agriculture n'appartient pas au passé, et des pays comme le Chili sont parvenus à réactiver et à moderniser ce secteur qui rapporte d'importantes revenus et donne du travail à plus de 457 000 personnes, dont un pourcentage important est composé de femmes et de jeunes. Les cultures sont un espace potentiellement créateur d'emploi, de biens et de facteurs de production, mais

aussi de développement et de lutte contre la pauvreté. Lors des récentes négociations dans le cadre de l'OMC, le directeur de cette organisation, le D<sup>r</sup> Supachai, a déclaré: «pour la première fois, les gouvernements des Etats membres sont tombés d'accord pour éliminer toutes les formes de subventions à l'exportation des produits agricoles d'ici à une date bien déterminée. Ils se sont mis d'accord pour procéder à des réductions substantielles des aides intérieures qui occasionnent des distorsions du commerce dans le secteur agricole»<sup>15</sup>. Il faut donc espérer une réactivation de la production agricole dans les pays de la région.

La création d'infrastructures rurales (barrages, réseaux d'irrigation, chemins, silos, etc.) constitue une autre chance pour la création d'emplois dans les zones rurales et pour la consolidation du développement et de l'intégration économique et est un domaine dans lequel les jeunes pourraient apporter leur contribution et se voir favorisés.

### Développement technologique

Le développement des nouvelles technologies a accru la dépendance des pays du Sud, car celles-ci ont été créées et brevetées dans les pays développés. De plus, ce sont essentiellement les entreprises multinationales qui en détiennent les droits. Au cours des dernières décennies, la demande en technologies nouvelles a acquis un nouveau dynamisme et a contribué à la création d'emplois nouveaux. Il reste qu'une grande partie de ces emplois se trouvent dans les pays développés, même s'ils ont aujourd'hui tendance à se répartir plus équitablement du fait de l'internationalisation croissante des processus de production contrôlés par les grandes entreprises.

Les nouvelles technologies entraînent en général une économie de main-d'œuvre. Cela ne doit pas nous conduire à les refuser, mais au contraire à chercher à mettre en place une politique active d'appropriation et de développement de leurs applications, en exploitant les progrès qui se manifestent bien souvent au niveau national.

## Ouverture et compétitivité

Il n'y a aucun doute quant à l'importance que revêt l'intégration des pays dans le processus de mondialisation, dès lors qu'il s'agit de redéfinir leur position dans le concert international et d'accéder à de nouveaux biens et services socialement indispensables. Mais l'ouverture a trop souvent eu lieu sans qu'il soit tenu compte des questions de compétitivité et sans programmes clairement établis pour faire face à ses conséquences sociales, dans différents secteurs économiques, notamment en ce qui concerne l'emploi.

Pour augmenter la compétitivité, on a généralement choisi de réduire les coûts, et notamment les coûts du travail, par des réformes normatives ou à coups de déréglementation et de flexibilisation, tant au niveau du recrutement et du licenciement des travailleurs et travailleuses qu'en ce qui concerne leurs conditions de travail. Résultat, la qualité de l'emploi s'en est ressentie et celui-ci s'est fait plus rare. Les jeunes ont été touchés de plein fouet par ces mesures.

## Articulation entre la politique éducative et la formation professionnelle

En ce qui concerne la politique éducative en tant que telle, différents éléments doivent être reconsidérés en priorité: la couverture, même s'il y a eu des progrès significatifs au cours des dernières décennies, les indices d'analphabétisme, qui demeurent, malgré tout, élevés, le décrochage scolaire qui se maintient, la faiblesse des taux de réussite qui persiste, la qualité de l'éducation et de la formation et leur adéquation aux exigences de l'appareil de production. Autant d'éléments qui devraient faire l'objet d'un processus de dialogue et de recherche d'un consensus social stratégique.

Il convient de se souvenir que la formation n'est pas seulement indispensable pour intégrer le marché du travail, mais qu'elle est aussi un moyen efficace d'empêcher une entrée précoce sur le marché du travail<sup>16</sup>.

## La formation professionnelle

A ce jour, nous nous référons uniquement à la formation en vue d'un travail, et non à la formation continue pendant le travail. Dans quelques rares pays, il existe un système intégral et intégré auquel les personnes en âge de travailler ont accès et, dans d'autres, des démarches d'articulation ont été entreprises entre le système éducatif (technique et technologique) et le système de formation professionnelle, dans le cadre de la standardisation et de la certification des compétences professionnelles.

Les programmes de promotion de l'emploi des jeunes ont comme dénominateur commun d'envisager des options pour que les jeunes accèdent à une formation professionnelle réussie débouchant sur un emploi. La promotion des jeunes entrepreneurs, bien que beaucoup plus limitée quantitativement, peut aussi être envisagée. Les expériences les plus réussies sont celles qui établissent un lien entre formation et insertion professionnelle<sup>17</sup>. Comme l'indique V. Tokman, l'indicateur de succès possédant la plus grande pertinence dans ces cas est celui de l'insertion professionnelle consécutive au programme<sup>18</sup>.

Dans certains pays parmi lesquels l'Argentine, le Chili et l'Uruguay, les politiques éducatives et de formation professionnelle sont orientées vers les jeunes issus de familles pauvres, principalement sous forme de bourses. Ce choix est important, même si les résultats sont insuffisants face à l'ampleur des problèmes rencontrés.

Dans d'autres pays existe la possibilité juridique d'opter, à titre de mécanisme d'insertion et de formation professionnelle, pour des contrats d'apprentissage. Ces contrats ont souvent fait l'objet de controverses, en raison des abus et des tricheries auxquels ils ont pu donner lieu. L'expérience montre en tout cas l'importance de tenir un registre et de placer ces contrats sous surveillance stricte.

La transition vers une société de la connaissance ainsi que les besoins de formation pour obtenir un emploi exigent que la population ait accès en permanence à une éducation et à une formation de qualité.

## Une intermédiation intégrale sur le marché du travail

L'intermédiation sur le marché du travail évolue de plus en plus vers un service intégral qui contribue à l'établissement de la transparence entre l'offre et la demande d'emploi, propose une orientation professionnelle, prodigue des conseils quant aux stratégies de recherche d'emploi, et agit sur l'orientation et la focalisation de l'offre en matière de formation professionnelle, que celle-ci soit de nature privée, publique ou mixte. Cette intégration de l'intermédiation sera décisive pour réduire le déficit des politiques en matière d'emploi. Elle reste cependant encore trop souvent asymétrique quant à sa nature, à son intégration et à sa couverture géographique, ainsi que quant aux catégories de la population auxquelles elle s'adresse et à la gratuité pour les demandeurs d'emploi. La majeure partie des services d'emploi agissent en direction des zones urbaines et, de manière exceptionnelle, pour répondre à certaines demandes d'emploi agricole, généralement quand de grands travaux d'infrastructure sont en jeu, ou quand il s'agit d'étendre les cultures destinées à l'exportation.

Il conviendrait de parvenir plus rapidement à une couverture nationale et à l'universalité des secteurs couverts. Cela est d'autant plus important face aux incidences sectorielles et géographiques croissantes des processus d'intégration sur la dynamique des marchés du travail.

## Répartition sociale du temps de travail

Nous vivons aujourd'hui la troisième révolution scientifique et technologique qui a réduit considérablement le temps socialement nécessaire pour la production des biens et des services dans tous les domaines. Cependant, le temps de travail dans les pays d'Amérique latine est aujourd'hui au même niveau que celui qu'il avait atteint dans la première moitié du siècle passé. Pire, de nombreuses personnes sont obligées de travailler plus pour compenser la

diminution de leurs revenus. Ce qui n'arrange en rien la situation de l'emploi.

Au Brésil, par exemple, le mouvement syndical a lancé une campagne en faveur de la réduction de la journée maximale légale de travail; au Pérou, il a été décidé au niveau politique que la journée maximale de travail serait de huit heures.

Il existe en effet un lien entre l'emploi et la répartition du temps de travail et le niveau de protection qui est garanti à ceux qui n'y ont pas accès (l'assurance chômage est peu répandue en Amérique latine et les prestations sont minimales).

## Conclusions

Ce qui précède constitue en quelque sorte un agenda en dix points en faveur de l'intégration et de la révision des politiques en matière d'emploi des jeunes. Il est compatible avec les recommandations du Groupe de haut niveau du Réseau pour l'emploi des jeunes, approuvées par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 septembre 2001. Ces points sont également compatibles avec le projet de Charte ibéro-américaine des droits de la jeunesse<sup>19</sup>, actuellement en cours d'adoption.

Nous traversons une phase de transition démographique qui donne à la région la possibilité historique d'incorporer 100 millions de jeunes à la vie active. Si nous n'en profitons pas, cela aura des répercussions négatives quand les jeunes d'aujourd'hui arriveront à l'âge de la retraite.

Les politiques et programmes entrepris jusqu'ici en Amérique latine n'ont pas freiné la tendance, ni fait reculer l'ampleur de l'exclusion du monde du travail dont les jeunes hommes et femmes font l'objet. L'absence d'emploi les exclut également de la protection sociale.

Le dialogue social et la participation des jeunes représentent la voie stratégique susceptible de forger le consensus et la cohésion nécessaires pour des politiques et programmes intégralement focalisés sur la jeunesse et visant la promotion du plein emploi basé sur le travail décent.

Les gouvernements qui remportent le plus de succès dans le combat contre le chômage des jeunes sont ceux qui ont réussi l'intégration de leurs politiques et la coordination interinstitutionnelle et qui ont facilité la participation des jeunes aux processus de décision.

La solidarité et la responsabilité sociale de l'ensemble des acteurs sont une condition indispensable pour relever le défi d'un travail décent pour tous.

## Notes

<sup>1</sup> Recommandations du Groupe de haut niveau du Réseau pour l'emploi des jeunes présentées par le Secrétaire général des Nations Unies devant l'Assemblée générale lors de sa cinquante-cinquième période de session (document A/56/422 présenté le 28 septembre 2001).

<sup>2</sup> Dans la grande majorité des pays de la région, les 10 pour cent d'individus les plus riches reçoivent entre 40 et 47 pour cent du revenu total, alors que les 20 pour cent les plus pauvres ne reçoivent qu'une part comprise entre 2 et 4 pour cent. Il s'agit là, sans aucun doute, d'un des principaux obstacles au développement régional.

<sup>3</sup> Recommandations du Groupe de haut niveau du Réseau pour l'emploi des jeunes.

<sup>4</sup> Banque interaméricaine de développement (BID): *L'Amérique latine face aux inégalités: progrès économique et social*, Rapport 1998-1999, Washington, 2000. Dans ce rapport, il est indiqué que les travailleurs du secteur agricole gagnent presque 30 pour cent de moins que les citoyens, ce qui constitue un autre facteur de migration des jeunes.

<sup>5</sup> BIT: *Travail décent et protection pour tous: priorité des Amériques*, rapport du Directeur général à la XIV<sup>e</sup> Réunion régionale des Amériques des Etats Membres de l'OIT, Lima, 1999, p. 34. Nous assumons la responsabilité de la citation mentionnée.

<sup>6</sup> BIT: *Panorama laboral 2003* (Panorama du travail 2003), Lima, 2003, p. 105. Il est important de signaler que la participation des femmes a toujours été supérieure, durant cette période, à celle des hommes et, par conséquent, à la moyenne.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, p. 34.

<sup>8</sup> Il est possible de consulter une perspective régionale de changements normatifs dans CIUDAD, *Reformas laborales y procesos de integración en los países de la OEA: 1980-2000*. Lima, Proyecto OIT-CIMT, 2002.

<sup>9</sup> A cet effet, on peut consulter le travail de Victor Tokman: *Le chômage des jeunes dans le Cône sud: causes, conséquences et politiques*, Friedrich-Ebert Stiftung, Santiago, 2003, pp. 18 et suivantes.

<sup>10</sup> Au cours de la période qui s'étend de 1990 à juin 2004, l'incidence des violations relevant de la discrimination antisyndicale a été supérieure à 32,73 pour cent du total. Consulter à ce sujet la base de données QVILIS de Bureau des activités pour les travailleurs du BIT à l'adresse suivante: [www.oit.org.pe/qvilis](http://www.oit.org.pe/qvilis).

<sup>11</sup> Ainsi se brise l'espérance de voir l'éducation comme une garantie d'ascension sociale, et donc comme un des moyens privilégiés de répartition du bien-être et de la stabilité sociale.

<sup>12</sup> BIT: *Panorama laboral 2003*. En se référant aux expériences et aux résultats des programmes de promotion de l'emploi dans une optique d'égalité entre hommes et femmes, le rapport cite les programmes d'insertion des jeunes dans le monde du travail en Argentine, au Chili, au Pérou et au Paraguay.

<sup>13</sup> Le Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Centre interaméricain de recherche et de documentation sur la formation professionnelle, CINTERFOR) a consacré une importante rubrique de son site Internet aux jeunes, à la formation et à l'emploi. On y trouve une description d'un nombre considérable d'expériences, ainsi que les liens qui permettent de les consulter, et ce à l'adresse suivante: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/exp/index.htm>.

<sup>14</sup> Selon les données du *Panorama laboral 2003*, le taux moyen régional de croissance pour la période de 1994 à 2004 a été de seulement 2,3 pour cent: durant cette période, le chiffre a été inférieur à 1 pour cent pour trois années (p. 129).

<sup>15</sup> Voir le résumé des nouvelles concernant la région daté du 31 juillet 2004, à l'adresse suivante: [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/news04\\_s/dda\\_package\\_sum\\_31july04\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news04_s/dda_package_sum_31july04_s.htm).

<sup>16</sup> BIT: *Panorama laboral 2003*. Ce document décrit la population active, en indiquant que celle-ci comprend toutes les personnes qui ont l'âge minimal spécifié et satisfont aux critères autorisant à les inclure dans la catégorie des personnes possédant un emploi, ou dans celle des chômeurs. Il s'agit donc de la somme du nombre de personnes employées et du nombre de chômeurs.

<sup>17</sup> Nous pouvons citer, à titre d'exemple, le programme chilien «Joven», le programme «Capacitar» en Argentine, et «Pro Joven» en Uruguay.

<sup>18</sup> *Op. cit.*, p. 31.

<sup>19</sup> Cf.: [www.oij.org/oij03.htm](http://www.oij.org/oij03.htm).





# La perspective africaine sur l'emploi des jeunes

*Le problème de l'emploi des jeunes en Afrique relève bien plus de marchés de travail inopérants soumis à des mesures d'ajustement mal conçues. L'urgence du moment est à des politiques d'ensemble qui touchent plusieurs secteurs de l'économie. Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté pourraient créer la perspective d'un changement.*

---

Lawrence Egulu

Economiste en chef

Organisation régionale africaine

Confédération internationale des syndicats libres

ORAF-CISL

---

Divers auteurs observent que le chômage des jeunes<sup>1</sup> constitue un problème récurrent qui gangrène de nombreux pays, y compris les pays industrialisés, bien que le constat soit bien plus alarmant dans les économies en développement et en transition. Il est généralement entendu que la mondialisation et la déréglementation des marchés du travail et avec elles l'émergence de formes atypiques d'emploi empêchent de vastes segments de la population de participer à l'économie. Ce point de vue est conforté par de nombreux analystes (par exemple, White et Kenyon, 2000; Kanyenze *et al.*, 2000). Plus préoccupants encore sont les taux du chômage des jeunes, particulièrement soutenus par rapport à la moyenne nationale (voir aussi l'article de Michihiro Ishibashi sur la situation semblable en Asie, p. 53). Dans plusieurs pays africains, le chômage des jeunes se chiffre pour le moins au double du taux de chômage national – 4 fois la moyenne nationale au Nigéria et 2,4 fois au Zimbabwe. En Egypte, 93,4 pour cent de la population demandeuse d'emploi est constituée de jeunes gens âgés de 15 à 30 ans.

En Afrique, le chômage des jeunes découle de problèmes bien plus vastes qui n'ont pas encore trouvé de solution dans la plupart des pays. Tandis que le taux moyen

de l'accroissement démographique mondial pour les années quatre-vingt-dix ne dépassait pas 1,5 pour cent, la population africaine augmentait de 2,6 pour cent chaque année (Banque mondiale, 1997). Les économies de l'Afrique subsaharienne, qui devraient rassembler environ 854 millions de personnes d'ici à 2010, n'ont pas crû au rythme de l'expansion de la population. Le problème de la jeunesse de la population est plus grave encore, car il suppose un rapport de dépendance élevé, alors que ceux dont ces jeunes dépendent survivent à peine dans les secteurs à faible productivité tels que l'agriculture et le circuit économique informel.

Vient ensuite s'ajouter la question dramatique du VIH/SIDA. On estime généralement que l'espérance de vie en Afrique diminuera encore de vingt ans par rapport aux modestes taux actuels en raison dans la pandémie. Les progrès réalisés dans ce domaine depuis les années cinquante (Banque mondiale, 2000) seraient ainsi anéantis. Dans de nombreux pays, le SIDA représente une ponction énorme sur les maigres ressources. Les personnes les plus actives sexuellement étant du reste les plus productives économiquement, des conséquences fâcheuses menacent le marché du travail. Le chômage urbain déclaré

est également un phénomène courant dans maintes villes africaines et les jeunes femmes qui ont peu ou pas d'éducation comptent parmi les plus défavorisés.

Les stratégies démographique et économique sont souvent mises en cause pour la sous-utilisation de la main-d'œuvre jeune en Afrique. Après les périodes de boom économique qui ont suivi leur indépendance, la plupart des économies africaines ont stagné pendant les années soixante-dix et sont entrées en récession pendant la majeure partie des années quatre-vingt. Sur le continent africain, la production moyenne par habitant en monnaie constante était plus basse à la fin des années quatre-vingt-dix que trente ans auparavant et avait chuté de plus de 50 pour cent dans certains pays. En termes réels, les réserves fiscales par habitant avaient souvent diminué par rapport à la fin des années soixante. La situation était telle que les potentiels de création d'emploi de ces économies ont été perdus.

Les compétences inadéquates des jeunes gens furent pareillement à l'origine de l'impuissance face à la crise du chômage. Certains affirmèrent qu'en Afrique les systèmes éducatifs sont conçus en vue de produire en série des demandeurs d'emploi plutôt que des créateurs d'emploi. La nature théorique des qualifications, ainsi que l'idée que l'emploi devrait premièrement être un poste salarié dans le secteur formel, ont contribué à créer une disparité entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Dans les cas où des démarches ont été entreprises afin d'aborder ce problème, la première option était d'étendre l'enseignement et la formation techniques et professionnels (EFTP), en prêtant peu d'attention à l'aspect demande.

### **Le marché du travail et la situation du chômage des jeunes**

L'inefficacité du marché du travail est la cause première du chômage des jeunes en Afrique. Toutefois, la situation du marché du travail traduit elle-même le malaise économique qui a limité la capacité de nombreuses économies africaines à créer

les emplois dont les jeunes avaient le plus grand besoin. A la suite des politiques d'ajustement structurel des années quatre-vingt, la plupart des entreprises d'Etat qui avaient jusque-là été une source notable d'emplois furent soit privatisées, soit liquidées. Dans un cas comme dans l'autre, les suppressions systématiques des effectifs n'étaient pas rares. Cette absence de nouvelles perspectives dans le secteur formel en a poussé beaucoup à chercher refuge dans le tentaculaire circuit économique informel, en attendant que l'avenir leur réserve de meilleurs emplois. Toujours est-il que ces emplois ne se sont pas forcément présentés, c'est pourquoi le secteur informel urbain devient lui-même saturé au fur et à mesure de la migration incessante des populations rurales vers les zones urbaines. L'exode de main-d'œuvre du secteur de l'agriculture rurale n'engendre pas nécessairement une plus forte productivité. Le secteur agricole demeure un moyen de subvenir aux besoins de subsistance et de fournir des matières premières à l'exportation par manque de modernisation.

Le taux élevé du chômage des jeunes diplômés est une tendance tout aussi préoccupante. Le temps passé dans l'enseignement ne garantit pas un emploi salarié du fait de l'indisponibilité d'emplois correspondants (notamment en raison des compétences insuffisantes). La formation n'a guère de rapport avec les besoins du marché et entraîne en réalité l'effet du «travailleur découragé», par lequel beaucoup de jeunes diplômés se réservent et attendent que se présentent des emplois «décent» et respectables. En outre, du fait des réseaux de soutien dans les grandes familles de nombreuses sociétés africaines, les jeunes sont enclins à freiner leur entrée sur le marché du travail si l'emploi brigué n'est pas hautement rémunéré. Le budget considérable que consacre l'Etat à la formation de ces personnes, qui ne contribuent en fin de compte aucunement à l'économie par leur travail, est par conséquent gaspillé. Somme toute, elles viennent en conséquence grossir les rangs des chômeurs.

En règle générale, la participation de la population active en Afrique a depuis tou-

jours été en faveur des hommes, les femmes représentant moins de 40 pour cent de l'offre d'emploi. Mais de plus en plus de jeunes femmes font maintenant leur entrée légitime dans la population active.

## Résoudre le chômage des jeunes

De nombreux pays africains ne disposent pas de politique d'ensemble en matière d'emploi. Le processus de restructuration économique au nom des politiques d'ajustement structurel et de stabilisation était considéré comme une fin en soi, et on faisait une confiance aveugle au pouvoir des marchés et à la croissance économique. L'État passant au second plan et laissant le secteur privé prendre la situation en main, un environnement favorable aurait dû s'ensuivre, dans lequel les marchés fourniraient une économie saine dont les fruits principaux seraient de l'emploi. Le résultat ne fut pas celui escompté. Sur le terrain, la réalité saute aux yeux.

Néanmoins, plusieurs pays ont expérimenté diverses politiques volontaristes sur le marché du travail. Certaines de ces initiatives étaient publiques, d'autres émanaient du secteur privé (les organisations non gouvernementales) et plusieurs étaient notamment menées par des organisations de travailleurs et d'employeurs. Dans l'ensemble, l'objectif de ces programmes était d'accroître le potentiel de création d'emploi de l'économie. Certaines de ces opérations visaient à ce que le système éducatif et de formation soit davantage «induit par la demande» et mieux adapté aux exigences du marché du travail. D'autres prenaient les jeunes chômeurs pour cible directe au moyen de la création directe d'emplois et du développement des compétences.

Dans une tentative de rationaliser l'offre et la demande de travail, plusieurs pays ont cherché à réformer leurs systèmes éducatif et de formation. Certaines réformes avaient un contenu spécifique tandis que d'autres étaient des mesures d'ensemble qui touchaient la structure institutionnelle, l'organisation et la matière des cours.

Au Nigéria, le Système national d'apprentissage libre (NOAS) s'efforce d'adapter les qualifications aux emplois. Selon la Direction nationale de l'Emploi (NDE) auprès du ministère du Travail et de la Productivité, ce programme fait appel à des moyens de production (des ateliers, par exemple), à des formateurs techniques de l'industrie privée, à des institutions gouvernementales et aussi à des artisans et commerçants de l'économie informelle. Près de 400 000 apprentis auraient finalement lancé leur propre affaire et ceux qui ne parviennent pas à trouver du travail reçoivent le matériel nécessaire pour en faire autant.

L'expérience de l'enseignement et de la formation technique en Zambie est un exemple classique de ce type d'institution en d'autres régions du continent. Conçus pour servir le secteur formel, ces programmes n'ont pas adapté leur éventail de formation à la réalité des conditions changeantes sur le marché du travail et de l'environnement économique plus vaste de l'époque contemporaine. Au tout début des réformes structurelles des années quatre-vingt-dix, on remarqua qu'il était également nécessaire de moderniser l'éducation et la formation. S'en suivit un Document de stratégie sur la nouvelle politique de formation technique et professionnelle et la formation à l'entrepreneuriat (TEVET) qui fut finalisé en 1997. Il avait pour objectif de veiller à ce que la formation et l'enseignement soient davantage induits par la demande et plus flexibles. Malgré la lenteur de la mise en application des recommandations, cette stratégie représentait une innovation significative par rapport à l'ancienne pratique.

En Egypte, le système (dual) coopératif dans l'enseignement et la formation techniques et professionnels, communément connu sous le nom d'Initiative Mubarak-Kohl, a trait à la formation des jeunes par des employeurs afin d'assurer que les besoins du marché du travail sont pris en considération. Le secteur privé pourrait de cette manière remplir une fonction bien plus appréciable en transmettant le savoir-faire. L'initiative dispose du potentiel pour créer plus d'emplois pour les jeunes et réduire les pénuries de personnes qualifiées.

Divers pays ont également eu recours à des programmes qui engendraient une création directe d'emplois. Les régimes de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre, par exemple, furent destinés à plusieurs usages dans les zones rurales comme urbaines. En Afrique du Sud, le Programme de travaux publics au niveau communautaire (CBPWP) est une initiative bien connue. Son mandat étant de réduire le chômage, d'éduquer et de former les bénéficiaires, de créer, réhabiliter et entretenir les biens matériels et de renforcer les capacités communautaires, le CBPWP a pour mission de viser «les plus pauvres parmi les pauvres», les femmes et les jeunes. Aucun quota n'a toutefois été déterminé.

Le programme de travaux publics en Egypte porte sur la création d'emplois pour les jeunes dans les zones rurales et s'accompagne d'activités qui touchent l'infrastructure de production, l'infrastructure économique et sociale et de projets complémentaires.

En Namibie, le Centre Katatura de la jeune entreprise (KAYEC) a offert une formation, de l'information, des locaux et un soutien aux jeunes qui aspirent à se lancer dans les affaires.

En Afrique du Sud, une initiative appelée «Education with Enterprise Trust» (EWET) offre deux programmes: «Youth Enterprise Society» (YES) dans les écoles secondaires et «Business Now» pour les jeunes hors du milieu scolaire. Ces exemples illustrent les programmes de développement de l'entreprise pour les jeunes déscolarisés (Chigunta, 2002).

Dans son Document parlementaire numéro 2 de 1992, *Le développement des petites entreprises et des Jua Kali au Kenya* (NDLR, *Jua Kali* signifie littéralement «soleil brûlant»). Ce terme est utilisé au Kenya pour désigner des artisans qui travaillent le métal ou le bois. Par extension, il désigne aujourd'hui l'économie informelle), le gouvernement donne son appui au secteur des petites entreprises et des Jua Kali pour l'aider à «virer graduellement vers le secteur formel» et à devenir un acteur majeur de la création de nouveaux emplois et de la croissance économique. Vers

le milieu des années quatre-vingt-dix, la Banque mondiale a lancé le Projet de formation et de technologie pour les micro et petites entreprises au Kenya. L'objectif de ce projet était de soutenir le développement entrepreneurial dans le secteur privé et, plus spécifiquement, de réduire les contraintes imposées sur la promotion de l'emploi et la hausse des revenus dans le secteur (informel) des micro et petites entreprises kényennes. Un élément majeur du projet était le Fonds pour la formation des micro et petites entreprises, qui a reçu 11,5 millions de dollars EU pour financer un programme de formation par coupons (6,1 millions) et un système de contrats de formation (5,4 millions). Dès la réception de leurs coupons, les bénéficiaires avaient accès à un répertoire de formateurs agréés et faisaient ensuite appel au professionnel de leur choix.

Au Zimbabwe, le programme de formation dans le secteur informel et de réseaux de ressources (INSTARN), opérationnel depuis 1995, vise à aborder les problèmes du secteur informel en offrant une formation technique et commerciale et l'accès au financement. Le système traditionnel d'apprentissage est prioritaire dans le programme. Les qualifications les plus répandues sont le gros œuvre, la menuiserie, la fabrication du métal, la couture, la coiffure, la réparation de radios et de télévisions, la mécanique automobile et la réfrigération. A l'heure actuelle, 102 personnes ont obtenu leur diplôme grâce à ce programme et 120 autres sont en cours de formation.

En Afrique du Sud, suite à la Conférence présidentielle de mars 1995 sur les petites entreprises, une loi relative aux petites entreprises a été promulguée en 1997. Celle-ci a marqué le début de plusieurs initiatives au profit des petites entreprises. Le Centre pour la promotion des petites entreprises (CSBP) a été fondé pour diriger, contrôler et évaluer la mise en œuvre de la stratégie nationale pour le développement des petites entreprises et pour fournir des services d'aide tels que la formation à l'entrepreneuriat, la formation en ligne, l'offre de fonds pour le développement et une aide à la commercialisation.

Le Programme national d'action pour la jeunesse (NAPY) en Zambie a été instauré en 1996 et au début de l'année 1997 avec la participation générale du gouvernement, des jeunes, des organisations non gouvernementales, du Programme des Nations Unies pour le Développement, de l'Organisation internationale du Travail et des pays donateurs. Le NAPY est une stratégie d'ensemble visant à soutenir les jeunes déscolarisés et de faible formation. En 1997, 15 centres de formation axée sur l'acquisition de compétences étaient opérationnels pour les jeunes. La plupart d'entre eux offrent une formation en confection, en menuiserie, en maçonnerie, en agriculture et en travail sur métaux.

En Ouganda, le gouvernement a institué le régime actuel de prêts financiers «entandikwa<sup>2</sup>» conjointement avec la Banque mondiale et le FMI durant l'exercice budgétaire 1994-95 pour permettre aux individus entrepreneurs d'obtenir un capital de lancement, jusqu'ici indisponible, pour les microprojets. Il est destiné aux groupes vulnérables confrontés à des obstacles institutionnels, autres que l'apport d'une garantie, dans leur recherche de prêt. Ce régime de prêts financiers était supposé encourager les entreprises commerciales productives de petits entrepreneurs. Lui furent affectés 6,4 milliards de shillings ougandais (6,4 millions de dollars EU), qui devaient être déboursés par 214 pays, contribuant chacun à hauteur de 30 millions de shillings (30 000 dollars EU).

### **Priorité est donnée au chômage des jeunes dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)**

Les DSRP analysent les limites macroéconomiques, sociales, structurelles et institutionnelles à une croissance accélérée et à la réduction de la pauvreté. Ils partent de l'hypothèse que, si le chômage des jeunes est considéré comme un obstacle majeur à la réduction de la pauvreté, les DSRP se doivent d'envisager des stratégies en vue de le résoudre. Dans ce chapitre, nous ana-

lyserons la priorité du chômage des jeunes dans un échantillon de DSRP complets ou intérimaires.

En 2001, en République démocratique du Congo, seuls 2 pour cent de la population totale étaient salariés. En conséquence, «le gouvernement a fait de la création d'emplois et de la production soutenue de revenus un objectif à court et moyen terme».

En Ethiopie, le DSRP est basé sur le potentiel de création d'emplois et de revenus de la fonction publique. Le document affirme: «Une croissance accélérée et durable peut être générée en Ethiopie au moyen d'un processus de production à haute intensité de main-d'œuvre plutôt que d'un processus à forte proportion de capital». Il conforte l'attitude du gouvernement disposé à tirer avantage de l'abondance des ressources humaines disponibles. En ce qui concerne l'enseignement et la formation technique et professionnelle (EFTP), le gouvernement prévoit d'augmenter les inscriptions EFTP de 25 000 à 130 000 d'ici à la fin du plan, soit 2004-05. D'autres projets pour l'EFTP comprendraient la modernisation du programme scolaire, la revalorisation des qualifications des professeurs d'EFTP grâce à la formation en cours d'emploi, l'établissement d'un plus grand nombre d'écoles d'EFTP et l'organisation d'un programme d'enseignement à distance.

Au Ghana, on prévoit l'introduction de la formation à l'entrepreneuriat dans les universités, les écoles polytechniques et agricoles. L'aide aux jeunes diplômés intéressés par les investissements se fera sous forme de prêts, de soutien technologique et de facilitation de l'accès aux marchés et à la terre. Le programme de développement des compétences et de l'entrepreneuriat du ministère du Perfectionnement de la main-d'œuvre et de l'Emploi se chargera du développement entrepreneurial avec le soutien du ministère de la Jeunesse et des Sports. D'autre part, on prépare également un apprentissage axé sur les besoins communautaires visant les jeunes qui savent à peine lire et écrire, tandis que le développement de l'entrepreneuriat visera les jeunes ayant abandonné leurs études secondaires ou postsecondaires, qui sont au



chômage ou souhaitent être indépendants. Il est primordial de mettre la gestion de l'entreprise en évidence dans la formation et la reconversion.

Le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté du Malawi (DSRP) épingle le manque et les limitations de l'emploi non agricole comme l'une des nombreuses causes de pauvreté<sup>3</sup>. Le DSRP du Malawi considère que la solution au scénario mentionné ci-dessus est l'enseignement et la formation technique et professionnelle (EFTP). Les mesures suivantes sont envisagées:

- a) la promotion du travail indépendant grâce à des initiatives de développement des compétences;
- b) l'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'EFTP;
- c) la réhabilitation de l'infrastructure et du matériel existants;
- d) le renforcement de la gestion et du financement de l'EFTP. Les micro, petites et moyennes entreprises (MPME) doivent jouer un rôle fondamental en garantissant une croissance en faveur des pauvres. Les problèmes courants qui font bien trop souvent obstacle à l'expansion des MPME (le manque de compétences dans les affaires et d'expertise technologique, l'insuffisance des capitaux et l'infrastructure défavorable à une production et une commercialisation rentables) sont également abordés dans le DSRP du Malawi.

Le DSRP du Sénégal affirme: «Vu que l'emploi est le véhicule principal permettant de briser le cycle de la pauvreté, il sera l'objectif central des politiques économiques et de développement». La stratégie encourage une politique générale de promotion des activités à haute intensité de main-d'œuvre de construction, de réhabilitation et d'entretien des équipements d'infrastructure productive, économique et sociale. L'emploi pour les jeunes est une des priorités que le gouvernement s'efforce de mettre en pratique. Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes comprennent notamment:

- a) l'accroissement des ressources du Fonds national d'action pour l'emploi et du Fonds national de promotion de la jeunesse;
- b) la multiplication du nombre de centres d'orientation;
- c) la mise au point de programmes d'aide aux jeunes toxicomanes.

Les stratégies relatives à l'enseignement professionnel des jeunes et des adolescents seront axées vers:

- i) une réforme en profondeur de l'enseignement formel et non formel (alphabétisation, éducation communautaire de base, etc.) et l'instauration d'un nouveau cursus;
- ii) la préparation/révision des programmes de formation selon l'approche orientée sur les compétences;
- iii) la promotion d'un partenariat dynamique avec le secteur privé;
- iv) l'organisation de l'apprentissage en créant un consensus, en fondant l'apprentissage sur les valeurs de la solidarité sociale et en instituant un cadre juridique approprié;
- v) la réduction des inégalités entre les sexes et des disparités géographiques en prêtant une attention toute particulière aux filles et en offrant une aide substantielle aux régions défavorisées;
- vi) la formation des adolescents et des jeunes de 13 à 18 ans qui n'ont acquis aucune des compétences indispensables à la vie professionnelle;
- vii) l'extension du champ d'action pour y inclure les comportements et les valeurs liées à la paix, la tolérance, la santé, la sauvegarde de l'environnement, les compétences linguistiques professionnelles, l'arithmétique, etc.);
- viii) l'alternance entre l'instruction théorique et la formation sur le lieu de travail;



- ix) le développement de l'approche *faire-faire* (sous-traitance), conformément à la ligne d'action suivie au niveau de l'alphabétisation.

Le DSRP de la Zambie contient plusieurs dispositions spécifiques. La pénurie d'emplois était renseignée comme un des facteurs principaux à traiter de toute urgence après avoir été relevée dans les ateliers de sensibilisation de par les régions, ainsi que dans les documents thématiques présentés. Grâce à l'accès au crédit, le DSRP prévoit de générer des revenus et des emplois dans l'agriculture (800 000 emplois au total sont visés dans le secteur de l'agriculture, par rapport à 520 520 en 2000). Le renforcement des compétences industrielles et de la connaissance du métier par la réintroduction de l'apprentissage est également prévu. Les activités des chefs de MPME seront étendues et renforcées en vue d'atteindre l'objectif global de «promouvoir la croissance d'une industrie à vocation exportatrice suscitant la création d'emplois et la réduction de la pauvreté». Le nombre de ces entrepreneurs devrait atteindre 500 pendant la période allant de 2002 à 2004 par rapport à 92 en 2001. Sur cette même période, il est prévu que l'emploi dans la fabrication sera en hausse au taux annuel de cinq pour cent. En reconnaissance de la condition des ressources humaines, le DSRP sollicitera la participation du secteur privé de manière à mettre au point des programmes de formation en entreprise et pour moderniser les instituts de formation aux métiers de l'hôtellerie et du tourisme. La formation axée sur l'acquisition des compétences et les programmes postsecondaires seront réformés afin d'en améliorer la qualité, l'accessibilité et la pertinence.

## Conclusions et recommandations

Cet article atteste que le problème du chômage des jeunes relève d'un problème bien plus grave de marchés du travail inopérants. Toutefois, il est également entendu que le malaise économique qui a touché

la majeure partie du continent africain est à l'origine du chômage général et du chômage des jeunes en particulier. C'est pourquoi il conviendrait de commencer par une stratégie visant à transmettre une formation générale de base à l'ensemble de la population afin de garantir l'éradication de l'analphabétisme et de l'incapacité de calculer. La réforme des systèmes éducatifs dans le but d'assurer qu'ils communiquent des valeurs promouvant l'autonomie et le développement des compétences serait un bon début.

Si l'on veut réduire le taux du chômage des jeunes, il est impératif que les jeunes soient directement visés. Ceux-ci doivent voir leurs possibilités d'entrer sur le marché de l'emploi ou de créer leur propre emploi multipliées. Transmettre un savoir-faire en entrepreneuriat et des compétences techniques et professionnelles, en formant et revalorisant, permettra de renforcer l'employabilité et d'encourager au travail autonome.

Etant donné la nature spiroïdale du chômage des jeunes dans la plupart des pays africains, il est impératif que les DSRP abordent convenablement le problème en s'efforçant de mettre en place les mesures qui s'imposent. Il va sans dire que les programmes au coup par coup ne feront pas l'affaire.

## Notes

<sup>1</sup> La définition des «jeunes» varie suivant les pays, car plusieurs dimensions différentes sont généralement prises en compte, qu'elles soient démographiques, culturelles, biologiques, sociales ou économiques (Kanyenze *et al.*, 2000). Les Nations Unies définissent les «jeunes» comme étant âgés de 15 à 24 ans. Pour les besoins de cet article, les «jeunes» ont toutefois été définis comme toute personne âgée de 15 à 35 ans.

<sup>2</sup> «Entandikwa», traduit littéralement, signifie «commencer».

<sup>3</sup> Selon l'étude du marché du travail de 1998, près de 300 000 personnes quittent le système de l'enseignement formel chaque année. Cependant, seuls 30 000 commencent à travailler dans l'emploi formel annuellement; restent donc 270 000 personnes qui entrent sur le marché du travail chaque année et cherchent des sources de revenus distinctes d'un salaire dans l'emploi formel.

## Références

- Banque mondiale. 2000. *Can Africa Claim the 21<sup>st</sup> Century?* Washington, DC.
- Banque mondiale. 1995. *Rapport sur le développement dans le monde*. New York: Presses Universitaires d'Oxford.
- Banque mondiale. 1997. *Rapport sur le développement dans le monde*. New York: Presses Universitaires d'Oxford.
- Banque mondiale. 1998. *Rapport sur le développement dans le monde 1998/99*. New York: Presses Universitaires d'Oxford.
- BIT. 2003. *Les tendances mondiales de l'emploi*. Genève.
- BIT. 2003. *S'affranchir de la pauvreté*, 91<sup>e</sup> session de la CIT, Genève.
- BIT. 2001. *Rapport sur l'emploi dans le monde*. Genève.
- BIT. 1998. *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99*, Genève.
- Charmes, J. 1999. «Micro-entreprises in West Africa», dans K. King et S. McGrath (dir. de publication) *Enterprise in Africa: Between Poverty and Growth*, IT Publications, London.
- Chigunta, F. 2002. *Youth Entrepreneurship: Meeting the Key Policy Challenges*. Université d'Oxford. Juillet.
- Curtain, R. 2000. *Towards a Youth Employment Strategy*. Rapport aux Nations Unies sur l'emploi des jeunes.
- Kanyenze *et al.* 2000. *Strategies to Combat Youth Unemployment and Marginalisation in Anglophone Africa*. OIT/SAMAT Document de réflexion N. 14. Harare.
- Mkandawire, R. M. (1996), *Experiences in Youth Unemployment and Marginalisation in Anglophone Africa*. Unpublished Policy Document prepared for the Commonwealth Youth Programme Department.
- O'Higgins, N. 2001. *Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective*. Genève. BIT.
- O'Higgins, N. 1997. *The Challenge of Youth Unemployment*. Employment and Training Paper n° 7. Genève. BIT.
- de Ravignan, Antoine. 1998. *Working and inventing on the streets of Africa*. Paris, UNESCO.
- White et Kenyon. 2000. *Enterprise-Based Youth Employment Policies, Strategies and Programmes*. Ebauche, BIT, Genève.
- Zvobgo J. Rungano. 1998. *The Post-Colonial State and Educational Reform (Zimbabwe, Zambia and Botswana)*. Zimbabwe Publishing House. Harare.
-

## Conclusions de la Réunion tripartite sur l'emploi des jeunes: mesures à prendre (Genève, 13-15 octobre 2004)

La Réunion tripartite sur l'emploi des jeunes: mesures à prendre,

Rappelant le paradigme du travail décent de l'OIT, l'Agenda global pour l'emploi, la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, la Déclaration de Philadelphie, les normes internationales du travail, notamment celles qui traitent de la promotion de l'emploi, et la Résolution concernant l'emploi des jeunes adoptée par la Conférence internationale du Travail en 1998;

S'étant réunie à Genève du 13 au 15 octobre 2004,

Adopte, ce 15 octobre 2004, les conclusions suivantes:

### Le défi de l'emploi des jeunes

1. Réaliser l'objectif du travail décent pour les jeunes est un élément crucial de l'élimination de la pauvreté et du développement durable. C'est un défi pour le monde entier. A l'échelle planétaire, le niveau du chômage des jeunes et son taux ont augmenté au cours des dix dernières années. En 2003, près de 88 millions de jeunes hommes et femmes étaient au chômage, ce qui représente 47 pour cent du nombre total des chômeurs et un niveau correspondant à plus du double du taux de chômage général. Malgré la croissance relative de l'emploi global entre 1993 et 2003, le niveau de l'emploi des jeunes n'a pas augmenté. Dans de nombreux pays, le taux de chômage des jeunes femmes est supérieur à celui des jeunes hommes. Le nombre de jeunes scolarisés est aujourd'hui supérieur à ce qu'il était dans la génération précé-

dente. Certaines catégories de jeunes gens sont plus exposées que d'autres au risque, notamment celles qui sont socialement désavantagées.

2. Les taux de chômage ne rendent compte que d'un aspect du marché du travail des jeunes. Dans le monde entier, de nombreux jeunes gens effectuent souvent des horaires de travail inacceptables, dans des situations d'emploi informelles, provisoires et sans sécurité. Ils peuvent être et sont souvent exposés à des manquements en termes de travail décent: bas salaires, conditions de travail médiocres et précaires, absence de protection sociale, privation de liberté syndicale et de négociation collective. Dans bien des pays en développement, les jeunes, surtout les jeunes femmes, représentent la masse des personnes en situation de sous-emploi ou occupées dans l'économie informelle, urbaine ou rurale.

3. Le défi de l'emploi des jeunes est lié à la situation générale de l'emploi, mais avec ses aspects propres qui appellent des mesures spécifiques. Dans les pays développés, ce défi est associé à la transition vers l'emploi, aux discriminations, aux handicaps sociaux, aux cycles conjoncturels et à des facteurs structurels, tandis que dans les économies en développement il est associé au problème de la promotion de la croissance et du développement, ainsi qu'aux effets inégaux de la mondialisation. Les aspects spécifiques du défi du chômage des jeunes font que leurs perspectives d'emploi varient, entre autres, selon le sexe, l'âge, l'appartenance ethnique, le niveau d'instruction et de formation, les antécédents familiaux, l'état de santé ou l'existence éventuelle d'un handicap. Certains groupes sont donc plus vulnérables

et sont désavantagés lorsqu'il s'agit d'entrer sur le marché du travail et de s'y maintenir. Toute la difficulté est de faire accéder les jeunes au travail décent sans faire perdre leur emploi aux adultes.

4. Les possibilités qu'ont les jeunes d'obtenir un travail décent dépendent de multiples facteurs: évolution démographique, niveau de la demande globale, densité en emplois de la croissance, possibilité politique de prendre des mesures favorables à l'emploi au niveau national, cadre réglementaire porteur pour les travailleurs et les entreprises, qualité et résultats de l'enseignement et de la formation professionnelle, expérience du travail, possibilités d'entrepreneuriat, notamment. Relever le défi de l'emploi des jeunes demande une approche intégrée et cohérente qui combine interventions aux niveaux macro et microéconomique, mette l'accent sur l'offre et la demande, et considère à la fois la quantité et la qualité des emplois.

### L'emploi des jeunes au niveau national

5. Nombre de méthodes, ainsi que les ajustements structurels adoptés au cours de la dernière décennie, n'ont pas donné les résultats escomptés quant à l'amélioration des perspectives d'emploi des jeunes. Dans certains cas, les ajustements structurels ont aussi restreint la capacité des pays de jouer un rôle actif pour promouvoir l'emploi des jeunes, malgré l'existence d'une main-d'œuvre jeune disponible.

6. Tout en reconnaissant qu'il n'existe pas de solution uniforme et que les formes d'intervention varient d'un pays à l'autre, comme à l'intérieur d'un pays, la réunion a convenu qu'il est nécessaire de promouvoir le travail décent pour les jeunes au niveau national au moyen de l'Agenda global pour l'emploi, notamment:

a) Par une approche intégrée en faveur de l'emploi et des jeunes, qui associe des programmes de développement macroéconomique destinés à accroître la demande globale, les capacités productives et les possibilités d'emploi, et

des interventions ciblées visant à lever les obstacles spécifiques ainsi qu'à promouvoir l'égalité, l'insertion sociale et une société équitable.

b) En mettant l'emploi décent et productif au cœur des politiques générales – emploi, économie, social – et en faisant de l'emploi des jeunes une priorité essentielle en fonction de la situation nationale. Sans préjudice d'autres initiatives, les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent jouer un rôle en identifiant les secteurs qui présentent, à court, moyen et long terme, un fort potentiel d'emploi pour les jeunes.

c) Par une législation nationale appropriée et fondée sur les normes internationales du travail ainsi que par une bonne gouvernance du marché du travail, qui permettent de créer des emplois pour les jeunes et garantissent à ces derniers la jouissance et l'exercice de leurs droits au travail, notamment de leurs droits fondamentaux.

d) Par une combinaison de politiques et de programmes, y compris ceux qui encouragent les entreprises publiques et privées, ainsi que les coopératives, à créer des emplois productifs et décents pour les jeunes, surtout ceux qui sont vulnérables. Les politiques en faveur des jeunes ne doivent pas être préjudiciables à l'emploi, en quantité et en qualité, des travailleurs adultes. Cela comprend:

○ L'accès universel et gratuit à un enseignement primaire et secondaire de qualité et par l'investissement dans la formation professionnelle et l'apprentissage tout au long de la vie qui renforcent l'employabilité<sup>1</sup> des jeunes. La maîtrise de la lecture et de l'écriture ainsi que les capacités de calcul constituent, avec les qualifications professionnelles essentielles, les compétences de base fondamentales de la vie professionnelle. Il faut renforcer les mesures et les partenariats, qui associent l'édu-

cation et la formation au monde du travail, ainsi que prévoir les qualifications que demandera le marché du travail, surtout dans les secteurs en expansion.

- Des initiatives ciblées et des mécanismes d'incitation pour accroître la demande de jeunes travailleurs, particulièrement de jeunes défavorisés, sans diminuer la quantité et la qualité des emplois des autres travailleurs. Les méthodes à forte intensité de main-d'œuvre dans les infrastructures, les travaux publics, la promotion des secteurs et des méthodes de production qui demandent une forte main-d'œuvre, notamment dans les pays en développement et en transition, les activités de placement et autres dispositifs novateurs peuvent améliorer les perspectives d'emploi des jeunes.
- L'entrepreneuriat et l'emploi indépendant productif et durable, en tant que possibilités de carrière et sources d'emplois décents pour les jeunes. Une stratégie globale en faveur de l'emploi des jeunes devrait aussi promouvoir l'esprit d'entreprise ainsi que les petites et moyennes entreprises, et comprendre des mesures, des réglementations et des services d'appui qui rendent possible cet entrepreneuriat. Les coopératives et les entreprises sociales sont d'importantes sources d'emploi pour les jeunes; les stratégies nationales et internationales devraient les promouvoir.
- Des services de l'emploi et de conseil, notamment en matière d'information sur le marché du travail et de conseil d'orientation professionnelle, à la disposition des jeunes gens, en prévoyant une assistance intensive pour ceux qui ont subi de longues périodes de chômage.
- Des politiques salariales qui garantissent aux jeunes une rémunération équitable et suffisante pour

un travail productif, des politiques en faveur de la liberté syndicale, de la négociation collective, des conditions de travail sûres et saines et une durée du travail appropriée, et la promotion de la création d'emplois durables pour les jeunes.

- Le renforcement des réseaux de jeunes entrepreneurs et de jeunes syndicalistes qui existent dans le monde.
- e) Par une étroite coordination de l'action des institutions et organismes publics, locaux et nationaux. Pour accroître la quantité des emplois et améliorer leur qualité, les initiatives représentant un investissement dans la jeunesse doivent bénéficier de ressources financières et humaines suffisantes.
- f) Par l'implication des partenaires sociaux dans la conception et la mise en œuvre des programmes de promotion du travail décent pour les jeunes.
- g) Par la promotion de l'égalité entre hommes et femmes à toutes les étapes du cycle de vie et par l'élimination de toute discrimination à l'encontre des jeunes, qui sont des impératifs. La création d'emplois en plus grande quantité et de meilleure qualité pour les adultes et, dans de nombreux pays, l'abolition du travail des enfants sont essentielles à la promotion d'emplois de qualité pour les jeunes.
- h) En encourageant les gouvernements à créer un environnement propice à une croissance forte, durable et intégratrice, au travail décent et au développement des entreprises publiques, privées et sociales.

## L'action de l'OIT

7. La réunion a aussi convenu que l'OIT devrait jouer un rôle majeur dans l'intégration du travail décent dans le programme international pour le développement. A cet égard, l'OIT devrait renforcer sa coopération avec les institutions mul-

tilatérales et les autres organisations internationales pour favoriser une approche coordonnée qui fasse du plein emploi et du travail décent des priorités, et comprenne des politiques qui assurent une demande globale suffisante et une expansion des capacités productives. La réunion en a appelé à une meilleure coordination des services consultatifs et des activités de coopération technique au sein de l'OIT pour garantir, partant de l'Agenda global pour l'emploi, la cohérence des initiatives nationales en cours, telles que les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et les programmes par pays pour un travail décent. S'agissant du travail de l'OIT vis-à-vis des jeunes, le paradigme en est fourni par le projet du travail décent, et les piliers en sont l'Agenda global pour l'emploi et ses dix éléments clés et thèmes transversaux. Ces derniers comprennent les quatre éléments du Réseau pour l'emploi des jeunes. Ce dernier peut aussi contribuer à la réussite de la stratégie par un soutien de haut niveau et ses réseaux.

8. La réunion a recommandé que le travail à venir de l'OIT se concentre sur l'expansion des connaissances relatives à la nature et à l'ampleur du problème de l'emploi des jeunes, en mettant au point des indicateurs chiffrés du travail décent, en établissant des éléments de comparaison et des objectifs en matière de travail décent pour les jeunes et en réunissant une documentation sur les expériences des pays qui ont atteint ces objectifs sans porter atteinte à l'emploi des adultes. L'OIT devrait promouvoir les forums tripartites d'échanges sur les expériences nationales en matière d'emploi des jeunes.

9. La réunion a demandé à l'OIT de constituer une série d'instruments pouvant être adaptés et utilisés avec souplesse par les pays pour formuler leurs politiques relatives à l'emploi des jeunes et leurs programmes destinés à faire accéder ceux-ci, y compris les jeunes travailleurs migrants, à l'emploi décent et productif. Ces instruments, parmi lesquels figurent les politiques actives du marché du travail, la formation professionnelle, les services de

l'emploi et le conseil d'orientation professionnelle, devraient, entre autres, servir à promouvoir toutes les normes internationales du travail pertinentes, les meilleures pratiques, l'employabilité, la création d'emplois et l'entreprenariat, les coopératives et les petites et moyennes entreprises comprises – ainsi que le dialogue social.

10. La réunion a convenu qu'une combinaison de mesures éducatives, préventives, curatives et médicales est nécessaire pour atténuer les conséquences de l'épidémie-pandémie de VIH/SIDA sur la main-d'œuvre jeune. Cela pourrait consister à intégrer dans les activités de l'OIT sur le travail décent pour les jeunes: la promotion du Recueil de directives pratiques du BIT, des initiatives conjointes prises par les organisations d'employeurs et de travailleurs et des partenariats avec des institutions internationales.

11. La réunion a recommandé au Bureau de demander au Conseil d'administration d'envisager des moyens novateurs d'échanges sur les expériences nationales relatives à l'emploi des jeunes, par exemple par des rencontres d'experts et des tables rondes à l'occasion de la Discussion générale sur l'emploi des jeunes lors de la 93<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail en 2005. Ces rencontres et tables rondes devraient être organisées pour aider à la mise en œuvre concrète de politiques et de programmes en faveur de l'emploi des jeunes, en fonction des situations nationales. Il a aussi été convenu que les gouvernements ainsi que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient prévoir une forte participation de jeunes gens à la Conférence.

12. La réunion a convenu que l'objectif central de ses discussions était d'identifier les premiers domaines d'accord et de fournir un cadre à la discussion plus approfondie qui aura lieu sur le sujet à la Conférence internationale du Travail en juin 2005, lors de laquelle des conclusions plus complètes feront l'objet d'une décision. C'est dans cet esprit que les présentes conclusions ont été rédigées et ont fait l'objet d'un accord.



## Note

<sup>1</sup> La définition retenue pour l'employabilité est large. L'employabilité est l'un des principaux résultats de l'éducation et d'une formation de grande qualité, ainsi que d'une vaste gamme d'autres politiques. Elle englobe les compétences, connaissances et qualifications qui renforcent l'aptitude des travailleurs à trouver et conserver un emploi, progresser au niveau professionnel et s'adapter au changement, trouver un autre emploi s'ils le souhaitent ou s'ils ont été licenciés et s'intégrer plus facilement au marché du travail à différentes périodes de leur vie. Les personnes qui bénéficient du meilleur degré d'employabilité sont celles qui ont reçu une éducation et une formation diversifiées, des compétences de base transférables – y compris l'aptitude à travailler en équipe, à résoudre des problèmes, à utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication, à s'exprimer dans des langues étrangères et à communiquer avec les autres, la capacité d'«apprendre à

apprendre», et qui ont bénéficié des compétences nécessaires pour se protéger elles-mêmes et leurs collègues contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. Cette combinaison de compétences leur permet de s'adapter aux changements qui interviennent dans le monde du travail. L'employabilité recouvre également les compétences multiples indispensables pour obtenir et conserver un emploi décent. L'esprit d'entreprise peut également contribuer à une plus grande créativité dans la recherche ou la création d'opportunités pour l'emploi et, par tant, à l'amélioration de l'employabilité. Mais l'employabilité ne dépend pas que de la formation – elle nécessite le recours à un large éventail d'autres instruments favorisant l'existence d'emplois, le développement d'emplois de qualité et d'emplois durables. L'employabilité des travailleurs dépend d'un environnement économique qui stimule la croissance du nombre des emplois disponibles et récompense l'investissement individuel et collectif dans la formation et la mise en valeur des ressources humaines.





