

**PROGRAMME POUR L'APPRENTISSAGE MUTUEL:**

**SEMINAIRE DU PRINTEMPS 2010**

Les réponses à la récession:  
de la «priorité au travail» à la «priorité à la formation et à la sauvegarde  
de l'emploi»

Séminaire thématique «Aller de l'avant – les stratégies de sortie des mesures de crise  
dans le contexte de la stratégie Europe 2020», 29 juin 2010

Une communication de Gerhard Bosch, Institut Arbeit und Qualification,

Université de Duisburg-Essen

en collaboration avec GHK et CERGE-EI

*Date: 26/05/2010*



*Ce document bénéficie d'un soutien au titre de PROGRESS, le Programme Communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013) de l'UE. Ce programme est géré par la Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne. Il a été créé en vue de financer la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, tels que les fixe l'Agenda social, et de contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne en la matière.*

*Le programme septennal cible tous les intervenants pouvant contribuer à l'élaboration d'une législation et de politiques de l'emploi et sociales appropriées et efficaces à travers l'UE-27, l'AELE-EEE et les pays candidats et pré-candidats à l'UE.*

*La mission de PROGRESS est de consolider la contribution de l'UE en soutenant les engagements et les efforts faits par les Etats membres pour créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, et renforcer la cohésion de la société. A ces fins, le rôle de PROGRESS sera de:*

- *fournir des analyses et des conseils sur les domaines politiques couverts par PROGRESS;*
- *assurer le suivi et préparer des rapports sur la mise en œuvre de la législation et des politiques dans les domaines couverts par PROGRESS;*
- *promouvoir le transfert des politiques, l'apprentissage mutuel et l'entraide entre les Etats membres en ce qui concerne les objectifs et les priorités de l'UE;*
- *relayer les points de vue des parties prenantes et de l'ensemble de la société.*

*Pour plus de précisions, consulter:*

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

*Les informations contenues dans ce document ne reflètent pas nécessairement la position ou les points de vue de la Commission européenne.*

## TABLE DES MATIÈRES

|   |                                                                        |    |
|---|------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | MESSAGES CLÉS/ SYNTHÈSE.....                                           | 4  |
| 2 | EXPLORATION RAPIDE DE LA QUESTION .....                                | 5  |
| 3 | PARTAGE DES POSTES EN TEMPS DE CRISE .....                             | 6  |
| 4 | SURMONTER LA CRISE GRÂCE À LA FORMATION .....                          | 9  |
| 5 | HAUSSE DU CHÔMAGE: ÉVITER LES CICATRICES À LONG TERME DU CHÔMAGE ..... | 12 |
| 6 | REMARQUES DE CONCLUSION .....                                          | 15 |
| 7 | RÉFÉRENCES .....                                                       | 16 |

## 1 MESSAGES CLÉS / SYNTHÈSE

Une politique du marché du travail qui encourage la flexibilité externe et repose sur le l'insertion rapide des travailleurs par le biais de l'amélioration des services publics de l'emploi (SPE) ou de l'intensification des pressions sur les chômeurs atteindra vite ses limites, en période de récession, en raison de la pénurie de créations d'emploi. De toute évidence, une politique basée sur des approches axées sur la « priorité au travail » a des effets limités en période de crise. Il faut trouver un nouvel ensemble d'approches alliant l'insertion dans l'emploi, la formation et le maintien dans l'emploi.

Le partage des postes permettant de maintenir les travailleurs en activité peut aider à éviter les effets néfastes du chômage et les pressions excessives sur le SPE, ainsi qu'à maintenir la capacité de production et les compétences spécifiques des entreprises. Il permet aux entreprises existantes de créer de nouveaux emplois en période de récession économique.

Il n'est pas raisonnable de subventionner de manière permanente le chômage partiel. Lorsque l'économie se redressera, il faudra adopter de nouvelles réglementations pour changer les situations du marché du travail. Différentes politiques qui seraient liées à la situation des marchés du travail nationaux sont possibles.

Au cours de la dernière décennie, on a pu observer que la formation a perdu de l'importance dans les politiques nationales du marché du travail en raison des doutes accrus des décideurs politiques quant à l'efficacité des dispositifs de formation.

Les résultats des évaluations des dispositifs de formation sont extrêmement influencés par le moment où elles ont été réalisées. Des études récentes ont mis en lumière les effets positifs à long terme de la formation sur l'emploi et le revenu. Vu que le nombre des emplois disponibles est limité, les coûts d'opportunité de la formation baissent en temps de crise.

Le chômage des jeunes a augmenté de manière disproportionnée dans les pays où les l'éducation et la formation sont dispensées dans les établissements scolaires tandis qu'il est resté plus faible dans les pays ayant de puissants systèmes d'apprentissage. La crise exacerbe les problèmes structurels à long terme qui affectent la transition du système éducatif vers l'emploi.

Pour éviter les effets dommageables à long terme, il faudrait utiliser la crise comme une opportunité de s'attaquer à ces problèmes structurels et d'améliorer les liens entre l'éducation, la formation et le marché du travail.

Les coûts des faibles niveaux d'éducation augmentent. Il faudrait faire une priorité de l'objectif de l'UE de réduction à moins de 10 % la proportion des jeunes en situation d'échec scolaire.

## 2 EXPLORATION RAPIDE DE LA QUESTION

Avec un léger décalage, la crise financière a atteint l'économie réelle. En 2009, le PIB réel dans l'UE-27 a chuté de 4,2 %, pour seulement 2,4 % aux Etats-Unis. Dans un premier temps, des similarités inquiétantes sont apparues entre cette crise et le grand crash de 1929. Néanmoins, contrairement à 1929, les gouvernements ont évité la faillite des banques par le biais d'interventions massives. De plus, face à la crise, ils n'ont pas essayé de réduire les dépenses. Ils ont fait jouer les stabilisateurs automatiques, tels que l'augmentation des dépenses liées aux indemnités chômage et les politiques actives du marché du travail, tout en tentant de stimuler l'économie en introduisant des mesures de relance économiques de diverses ampleurs. Cette renaissance du keynésianisme a permis d'enrayer le déclin du PIB.

En 2009, le taux de chômage dans l'UE-27 a progressé de 7 % à 8,9 % et le nombre des emplois vacants a fortement régressé. Toute approche de la politique du marché du travail qui, en période de récession, encourage la flexibilité externe et repose sur la réinsertion rapide des travailleurs par le biais de l'amélioration des services publics de l'emploi (SPE) ou l'intensification des pressions sur les chômeurs aura des effets limités en raison de la pénurie de nouveaux emplois. En conséquence, les approches basées sur la soi-disant « priorité au travail » présentent de toute évidence des limitations en temps de crise. L'OCDE recommande de privilégier l'approche « priorité à la formation » (OCDE, 2009a: 14) et souligne la nécessité d'introduire une politique qui pourrait être qualifiée de « priorité au maintien en activité » (OCDE, 2009a: 48). Sans les réductions temporaires du temps de travail, le chômage aurait augmenté encore davantage. Contrairement aux stratégies basées sur le partage permanent des postes pendant la crise, une telle approche est destinée à être temporaire et réversible.

En raison des conclusions contradictoires des effets des programmes de formation sur l'emploi des chômeurs, la priorité accordée à l'approche « priorité au travail » est devenue le fil conducteur des politiques de l'emploi dans la plupart des pays européens au cours des dix dernières années. Des évaluations récentes portant sur les résultats à long terme des programmes de formation ont mis en lumière les impacts plus positifs de ces programmes. Les effets négatifs potentiels d'enfermement de la formation semblent ne jouer qu'un rôle mineur lors d'une crise caractérisée par une carence des offres d'emploi. De ce fait, un ralentissement conjoncturel de l'économie constitue le moment opportun pour étendre les programmes de formation. Il existe toutefois des contraintes en termes de capacités qui limitent une expansion rapide de la formation sans risquer d'en compromettre la qualité.

Les jeunes sont particulièrement durement touchés par la crise. Dans la plupart des pays de l'UE, leurs taux de chômage ont augmenté beaucoup plus rapidement que ceux des adultes. Dans les pays disposant de systèmes d'apprentissage bien développés, les jeunes sont moins affectés par cette crise que lors des récessions précédentes. En raison des puissants effets néfastes dans la durée du chômage des jeunes et du danger de perdre une génération, l'objectif de l'UE de réduire à moins de 10 % la proportion de jeunes en situation d'échec scolaire devrait être une priorité des pouvoirs publics. Par ailleurs, la crise devrait être utilisée comme une opportunité de promouvoir les réformes structurelles, notamment en améliorant les liens entre la formation professionnelle et le marché du travail.

### 3 LE PARTAGE DES POSTES EN TEMPS DE CRISE

Pour réduire les coûts, les entreprises peuvent être contraintes de licencier des travailleurs dont elles auront besoin lorsque l'économie se redressera. Dans ces circonstances, le partage des postes peut être utile pour redistribuer le travail entre de nombreux travailleurs, car il permet de les maintenir en activité. En d'autres termes, il offre aux entreprises la possibilité de « réduire le temps de travail, mais pas le nombre de travailleurs ».

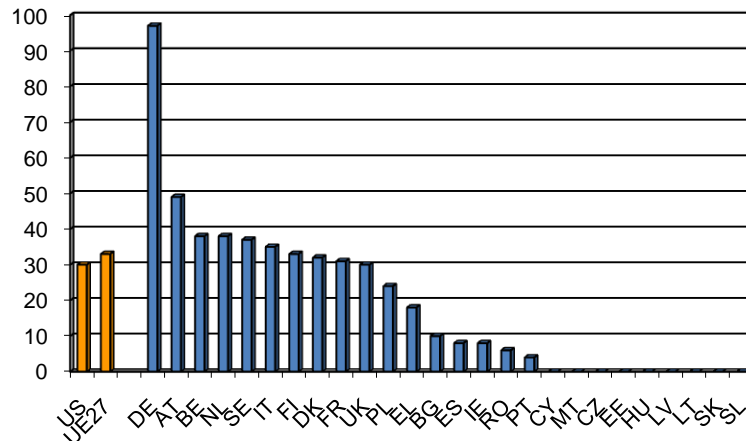
Contrairement aux stratégies basées sur un partage permanent des postes, telles que les réductions de la durée hebdomadaire du travail obtenues par le biais de la législation ou de la négociation collective, le partage des postes pendant une crise a vocation à être temporaire et réversible. Dès que la demande commence à reprendre, les entreprises peuvent rétablir les horaires de travail qui prévalaient avant la crise. Une deuxième caractéristique du partage des postes en temps de crise est qu'il permet de cibler les travailleurs qui sont sous-employés et donc menacés de licenciement. Ce type de partage des postes n'est pas généralisé à travers toute l'économie ou l'ensemble d'une branche, mais peut être appliqué par les entreprises en fonction de leurs besoins et éviter les licenciements. Une troisième caractéristique est la diversité des dispositifs de partage des postes. Ils peuvent être avec ou sans compensation salariale, subventionnés ou non subventionnés, volontaires ou subis (pour les travailleurs). Il existe également des dispositifs qui influent fortement sur le marché du travail et d'autres qui n'ont qu'un impact réduit, certains dispositifs sont appropriés pour une crise de courte durée et d'autres pour un ralentissement plus durable de l'activité. Quelques dispositifs sont établis par une loi ou une convention collective de branche, d'autres sont négociés au niveau de l'entreprise ou, en l'absence de représentation syndicale, sont imposés par l'employeur.

Il existe dans de nombreux pays des exemples de réduction du temps de travail individuel dans les entreprises. Ce sont généralement les entreprises ayant une forte proportion d'employés qualifiés qui offrent des opportunités de réduction, indemnisée ou non, du temps de travail ; c'est le cas par exemple des agences bancaires de Permanent TSB en Irlande, de KPMG à Londres ou du groupe BBVA en Espagne (Eurofound, 2009: 79). Les employés de ces entreprises ont pu choisir entre soit une réduction de la durée hebdomadaire du travail, soit un congé sabbatique de quelques mois. Certains des dispositifs ne sont pas simplement conçus comme des réponses à la crise mais constituent des éléments d'une approche moderne de la gestion des ressources humaines qui vise à fidéliser les employés en leur offrant des horaires de travail flexibles. L'impact global sur le marché du travail de ces dispositifs reste, cependant, très faible.

Un impact beaucoup plus marqué sur le marché du travail a été ressenti à la suite de l'application sur une vaste échelle des réductions des heures supplémentaires – qui étaient souvent la première réponse des entreprises face à la baisse des commandes – et des dispositifs de chômage partiel. Le chômage partiel n'est un élément classique du répertoire des mesures de la politique du marché du travail que dans un petit nombre de pays de l'UE. Il existe depuis longtemps des dispositifs subventionnés de travail à temps réduit ou de chômage partiel en Autriche, en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Suisse et en France. Avant la crise financière, ces programmes visaient essentiellement à servir de tampons en cas de baisse à court terme des commandes et non pas à répondre à une crise profonde et de longue durée. A la fin de 2008, la durée maximale d'obtention des indemnités de travail à temps réduit a été allongée dans ces pays. De nouveaux secteurs, tels que les agences de travail temporaire, ont été inclus dans les dispositifs, les conditions financières ont été améliorées et les exigences en termes de qualification ont été assouplies. Le pays de Galles est la seule partie du Royaume-Uni ayant introduit un

dispositif de travail à temps réduit. Plusieurs autres pays, principalement en Europe centrale et orientale, ont également introduit des dispositifs de chômage partiel (Bosch, 2010).

**Graphique 1: Pourcentage de baisse du volume total de main-d'œuvre due à la baisse du nombre d'heures de travail par employé (2008-09)**



Source: <http://www.conference-board.org/économiques/database.cfm> (EUROSTAT).

A ce jour, l'Allemagne est le seul pays où l'emploi a été presque complètement dissocié de la situation économique par le biais de diverses formes de partage des postes (graphique 1). En mai 2009, le nombre d'employés travaillant à temps réduit a atteint un pic de 1,5 million et régresse depuis lors. Malgré des conditions similaires, la part de travailleurs à temps réduit était plus faible dans les autres pays. On ne sait pas vraiment pourquoi le travail à temps réduit a été utilisé plus fréquemment en Allemagne que par exemple en France. Les explications les plus plausibles sont les suivantes:

- la proportion d'employés qualifiés est plus élevée dans les entreprises du secteur manufacturier allemand, qui souhaitent amortir leurs investissements dans le capital humain;
- les entreprises allemandes étaient plus confiantes quant à leurs probabilités de redressement après la crise en raison de perspectives favorables à l'exportation et de leur forte compétitivité;
- les pressions d'opposition aux licenciements exercées sur les décideurs politiques par les pouvoirs publics, les syndicats et les comités d'entreprise étaient plus fortes en Allemagne que dans d'autres pays de l'UE.

Les principaux arguments en faveur d'une approche favorisant le maintien en activité lors de graves crises peuvent se résumer ainsi :

- le potentiel de production et les compétences spécifiques à l'entreprise peuvent être maintenus. Lors de la reprise de l'économie, il est possible d'augmenter à nouveau l'emploi sans les délais associés à la mise en œuvre des nouveaux investissements.

- b. Cela aide les entreprises existantes à créer de nouveaux emplois lors du redressement de l'économie et à promouvoir le changement structurel interne.
- c. Les effets néfastes sur les employés peuvent être évités. Ainsi, les coûts de la crise non seulement pour les individus mais aussi pour la société dans son ensemble sont moins élevés.
- d. Les pressions excessives sur le SPE peuvent être évitées. Lorsque le chômage augmente rapidement, la qualité des services d'insertion dispensés aux chômeurs peut se détériorer.
- e. La cohésion sociale est consolidée si les coûts de la crise sont répartis de manière plus égale entre un plus grand nombre d'employés.

Devant les réponses diverses des pays à la crise, on peut se demander si une politique de stabilisation des forces de travail basée sur le travail à temps réduit est réellement une réaction rationnelle. Les économistes modernes tendent à douter de l'efficacité du travail à temps réduit. Lors des crises de plus longue durée, expliquent-ils, le travail à temps réduit est un frein au changement structurel, qui entraîne à plus long terme une croissance moindre (Eichhorst/Marx, 2009; Snower, 2009). Cet argument est immédiatement convaincant lorsque des entreprises en expansion ne parviennent pas à trouver suffisamment de personnel en raison du travail à temps réduit. Néanmoins, rien n'indique que cela a été le cas en 2009 et toutes les prévisions de croissance pour 2010 et 2011 suggèrent qu'il est peu probable que la situation change dans de nombreux pays de l'UE. Certains s'inquiètent également du maintien en activité d'entreprises en difficulté au-delà de leur cycle naturel de vie. Les recherches menées en France et en Allemagne n'étaient pas cette inquiétude. Cependant, dans le passé, les mécanismes utilisés pour retarder les licenciements étaient des dispositions temporaires (Bosch, 2010).

Néanmoins, il est généralement reconnu qu'il n'est pas judicieux de subventionner les emplois de manière permanente. C'est pourquoi, les dispositions relatives au travail à temps réduit doivent être adaptées pour répondre aux mutations du marché du travail. Lorsque l'économie se sera suffisamment redressée, il faudra réduire la durée maximale pendant laquelle les entreprises pourront avoir droit aux subventions. La part des coûts à la charge de l'entreprise pourrait également être augmentée, pour éviter les abus du travail à temps réduit. En fonction de la situation des marchés du travail nationaux, différentes réponses pourraient être possibles. Les Pays-Bas, du fait de leur faible taux de chômage, ont déjà rendu plus difficile le recours au travail à temps réduit alors que l'Allemagne a prolongé le dispositif introduit en 2009 jusqu'au printemps 2012.

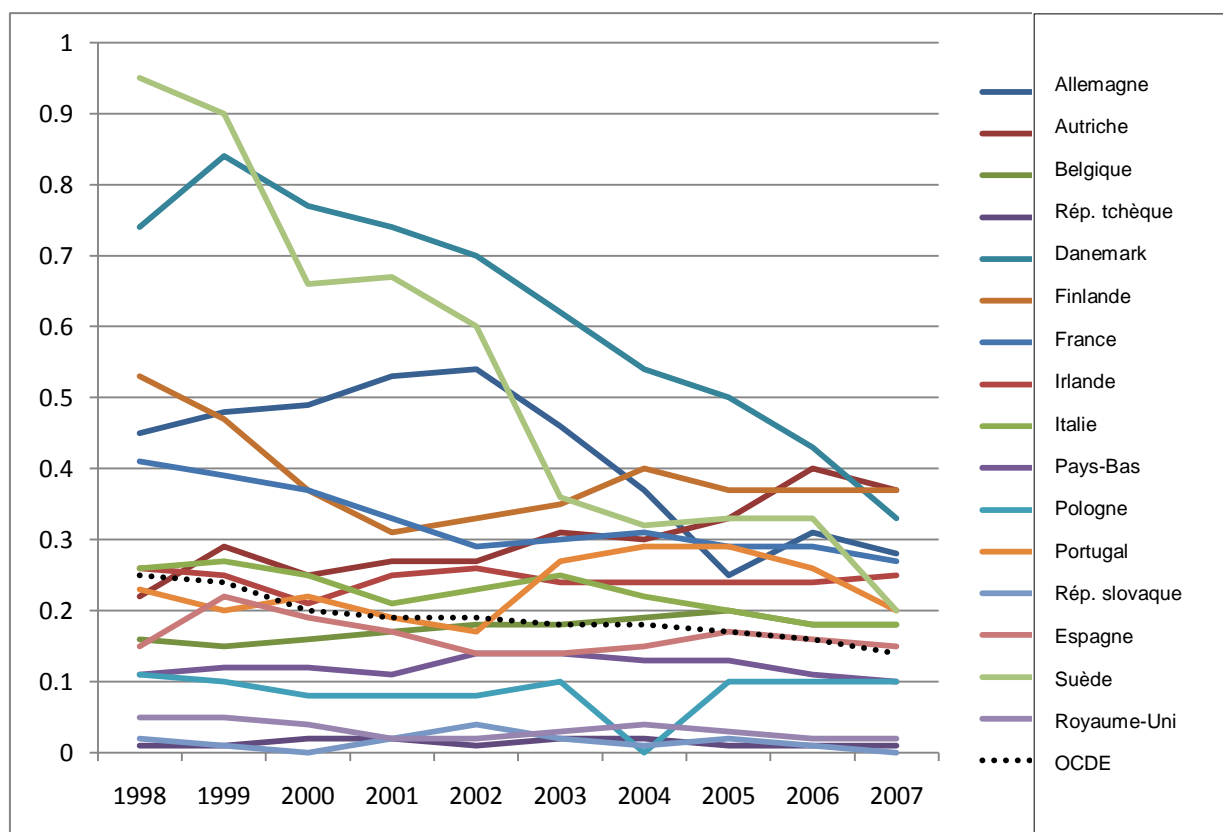


## 4 SURMONTER LA CRISE GRACE A LA FORMATION

Vu la crise actuelle de l'emploi, tant l'OCDE (2009) que la Commission européenne (2009) ont recommandé que les travailleurs ayant des difficultés à trouver un nouvel emploi participent à des formations complémentaires ou de reconversion afin d'améliorer leur employabilité dans des temps incertains. Cette recommandation est fondée sur le fait que les taux d'emploi augmentent avec le niveau d'éducation et que ceux qui ont les niveaux d'instruction les plus faibles ont à la fois une plus faible probabilité de participer aux forces de travail et une plus forte probabilité d'être au chômage. Il existe également une forte corrélation positive entre la formation des adultes et les résultats en termes d'emploi (OCDE, 2004: 185).

Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays de l'UE ont attaché une grande importance aux activités de recherche d'emploi et à l'accélération des transitions du chômage vers l'emploi. Cette approche a résulté dans quelques pays tels que le Danemark, la Suède, l'Allemagne et - venant d'un niveau plus faible - le Royaume-Uni, en une importance moindre accordée à la formation au sein des politiques actives nationales du marché du travail (Heyes, 2010). La réduction de la dépense dans la formation dans de nombreux pays de l'UE peut s'expliquer par les doutes croissants des décideurs politiques quant à l'efficacité des dispositifs de formation. Ces doutes étaient alimentés par des évaluations montrant que les politiques classiques du marché du travail basées sur les compétences étaient relativement inefficaces.

**Graphique 2: Dépense publique dans la formation en pourcentage du PIB**



Source: Heyes 2010 (basé sur les statistiques de l'OCDE).

La question qui émerge donc est de savoir si on dispose d'assez d'évidences pour justifier le passage d'une approche « priorité au travail » à une approche favorisant la formation. Les conclusions de l'évaluation de tels dispositifs de formation sur les perspectives d'emploi des chômeurs à travers les marchés du travail européens semblent hétérogènes, de même qu'au sein des pays. Il semblerait que les résultats de ces évaluations soient fortement influencés par la dimension temporelle des recherches. A court terme, les effets d'enfermement peuvent dominer car les participants aux mesures de formation ne recherchent pas activement un emploi alors que les non-participants parviennent souvent à trouver un poste. Les investissements dans le capital humain sont cependant des investissements à long terme et devraient donc également être évalués dans une perspective à long terme. En Allemagne, des études sur les effets à court terme de vastes programmes de formation dans les années 90 n'ont pas mis en lumière des impacts positifs tandis que des études récentes ont révélé des améliorations réelles à moyen et long termes des chances de retrouver un emploi, en particulier pour les participants d'Allemagne de l'Ouest (Biewen et al, 2006). Des études récentes portant sur la Suède ont montré les impacts positifs à long terme de la formation sur l'emploi et le revenu (Strandh/Norlund, 2008; Ohlsson/Storrie, 2007).

Les autres explications des résultats variés relèvent des divergences dans la conception et la mise en œuvre des programmes de formation. Les programmes de formation sont si différents, entre et au sein des pays, en termes de contenu, de localisation des études, de durée, de structure des participants, de type de certification et de mise en œuvre que leurs impacts sur le marché du travail peuvent facilement être disparates. Les programmes ciblés qui sont de petite échelle, débouchent sur des qualifications transférables et ont une forte composante pratique, semblent particulièrement efficaces (Martin/Grubb, 2001: 26). Par ailleurs, les besoins des employeurs en matière de compétences peuvent différer d'un pays à l'autre en fonction de la part des entreprises développant des modèles d'activité de pointe et ayant un besoin croissant d'améliorer les compétences de leurs forces de travail. Il semble que dans un environnement novateur où de nombreuses entreprises investissent dans les nouvelles technologies, la R&D et la formation professionnelle, les effets sur le marché du travail des programmes de formation peuvent être meilleurs que dans les économies moins innovantes. Tout porte à croire que dans une économie de la connaissance, les besoins en compétences des employeurs ne sont pas « donnés » mais peuvent être influencés positivement par une augmentation de l'offre de travailleurs bien qualifiés.

Il apparaît que la politique du marché du travail est confrontée à un compromis difficile: les mesures donnant la priorité à l'emploi avec une formation de courte durée au poste de travail peuvent donner des résultats impressionnant à court terme mais leurs effets à plus long terme sont moins évidents. Par ailleurs, la formation permettant d'acquérir des diplômes généralement reconnus présente des avantages à plus long terme sous la forme d'un accroissement de la compétitivité et d'une certaine stabilisation des taux d'emploi (Strandh/Norlund, 2010). Etant donné que les programmes de formation sont les dispositifs les plus coûteux du marché du travail et que les gouvernements confrontés à des taux de chômage élevés sont surtout intéressés par les effets à court terme, il existe un risque de sous-investissement dans le capital humain des chômeurs.

Rares sont les recherches relatives à l'impact du cycle conjoncturel sur les effets de la formation sur le marché du travail. De nouvelles études allemandes et suédoises (Strandh/Norlund, 2010; Biewen et al, 2006; Ohlsson/Storrie, 2007) ayant mis en évidence les effets positifs à long terme de la formation sur le marché du travail ont été réalisées alors que le marché du travail était dans une situation très difficile. Une crise économique peut tempérer le compromis entre les effets d'enfermement à court terme et les effets positifs à long terme que peuvent avoir les dispositifs de formation ciblant les chômeurs étant donné

que peu d'emplois sont disponibles. Néanmoins, le nombre limité de places offertes par les prestataires de formation risque de restreindre l'expansion de la formation si les normes de qualité élevées sont respectées. Vu que la mise en place de nouveaux équipements de formation requiert du temps, l'extension des programmes existants et une implication accrue des entreprises privées qui peuvent avoir des capacités de formation pourraient être une voie possible pour pallier les failles des systèmes.

L'association du travail à temps réduit avec une formation semble être une autre option prometteuse de la politique de l'emploi. Quelques-uns des pays ayant introduit le travail à temps réduit, tels que l'Allemagne, la France et l'Autriche, ont tenté d'associer le travail à temps réduit avec des formations en vue d'améliorer l'employabilité des travailleurs. Néanmoins, seul un petit nombre d'entreprises ont demandé les indemnités de formation. En Allemagne, moins de 20 000 employés ont suivi un programme de formation pendant leur chômage partiel entre janvier et septembre 2009. Les raisons sont d'ordre structurel. Vu la prééminence de l'activité professionnelle sur l'application du travail à temps réduit, il a fallu interrompre des programmes de formation à la réception de nouvelles commandes. Il aurait été possible de donner le choix aux employés dans le cadre d'un dispositif temporaire du marché du travail permettant, par exemple, d'attribuer une indemnité équivalente à l'allocation de chômage à ceux qui participent à un programme de formation de leur choix pendant qu'ils ont encore un emploi.

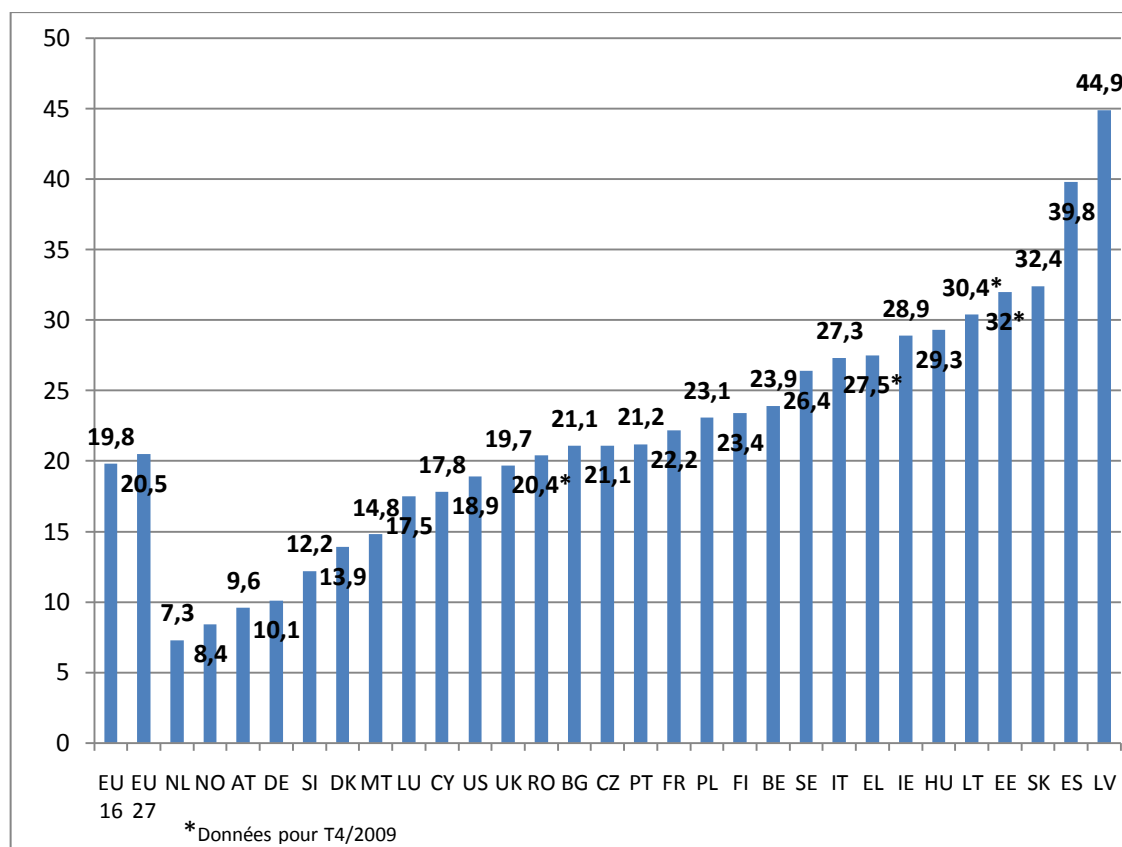
## 5 HAUSSE DU CHOMAGE DES JEUNES: EVITER LES CICATRICES A LONG TERME DU CHOMAGE

Entre décembre 2008 et décembre 2009, le chômage des jeunes a progressé plus de deux fois plus vite que le chômage des adultes dans l'UE, voire même dans quelques pays tels que la Suède et l'Italie plus de trois fois plus vite. Le taux de chômage des jeunes dépasse les 40 % en Lettonie et en Espagne (graphique 3). Le chômage des jeunes est plus réactif au cycle conjoncturel que celui des adultes. Les jeunes en fin de scolarité n'ayant aucune expérience professionnelle sont souvent les perdants dans la concurrence accrue avec les autres demandeurs d'emploi alors que le nombre des offres d'emploi est en baisse. Leur présence disproportionnée parmi les travailleurs temporaires et leur forte concentration dans des secteurs très sensibles aux cycles économiques les rendent particulièrement vulnérables.

La crise actuelle exacerbe les problèmes structurels de long terme qui affectent la transition de l'éducation ou la formation vers l'emploi. Le chômage des jeunes a augmenté de manière disproportionnée dans les pays où l'éducation et la formation sont dispensées dans des établissements scolaires alors qu'il est resté relativement faible dans les pays ayant des systèmes d'apprentissage bien développés. Ce phénomène n'est pas inattendu. De multiples études ont montré que l'efficacité de l'EFP à générer des effets positifs sur l'emploi dans des temps de prospérité ou de difficulté diffère fortement entre les pays. Par rapport aux systèmes de formation en milieu scolaire, les systèmes d'apprentissage bien développés et fortement réglementés réduisent la probabilité que les jeunes deviennent chômeurs et intègrent le marché du travail en occupant des emplois peu qualifiés. Il semble que les perspectives des jeunes sur le marché du travail sont améliorées non seulement par la qualité de la formation mais aussi par la forte implication des partenaires sociaux qui organisent les passerelles vers le marché du travail. Ce n'est que lorsque le système de formation et le marché du travail sont organisés avec la même finalité professionnelle et par les mêmes partenaires, i.e. les organisations syndicales et patronales, que des liens étroits entre les deux systèmes peuvent être établis et maintenus (Bosch/Charest, 2010).

Les jeunes en 2010 ont un meilleur niveau d'éducation que les mêmes tranches d'âge lors des crises économiques précédentes. Un diplôme de fin d'enseignement secondaire long est de plus en plus souvent considéré comme un niveau minimum pour une insertion réussie dans le marché du travail. En conséquence, le handicap de ne posséder que de faibles qualifications du système éducatif ou d'avoir abandonné prématurément des études s'est accru. Dans tous les pays de l'UE, les jeunes n'ayant pas terminé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire sont représentés de manière disproportionnée parmi ceux qui ne sont ni employés, ni étudiants, ni stagiaires (NEET).

**Graphique 3: Taux de chômage des jeunes (de moins de 25 ans) corrigés des variations saisonnières, janvier 2010, en %**



Source: EUROSTAT 2010.

Si le chômage se révèle n'être qu'un épisode temporaire, les conséquences négatives sociales et sur le marché du travail diminuent avec le temps. Cependant, on dispose de nombreuses études montrant que le chômage de longue durée laisse des cicatrices durables. Kahn (2010) explique qu'aux Etats-Unis le fait de terminer des études en période de récession économique a de fortes conséquences négatives et durables sur le salaire. Durant toute leur vie professionnelle, les revenus de ces diplômés sont significativement plus faibles qu'ils n'auraient été s'ils étaient entrés dans le marché du travail en période de prospérité. Une étude récente menée au Royaume-Uni a montré que le chômage des jeunes augmente la probabilité future de chômage, baisse les salaires, détériore la santé et influe négativement sur la satisfaction professionnelle même 20 ans plus tard. Aucun effet de ce type n'est décelé pour les brefs épisodes de chômage lorsque les personnes interrogées avaient entre 30 et 40 ans (Bell/Blanchflower, 2009). Une enquête récente réalisée par le Prince Trust (2010) auprès des jeunes âgés de 16 à 25 ans a montré que les NEET ont une probabilité beaucoup plus forte de se sentir honteux, rejetés, perdus, anxieux, déprimés, isolés, non aimés et de souffrir d'un sentiment d'insécurité. Les NEET avaient une probabilité nettement plus forte à reconnaître avoir usé de drogues et à dire qu'il leur manquait un but dans la vie.

Le principal défi est d'éviter que la génération actuelle de jeunes qui terminent leurs études ne devienne une génération perdue. Les pouvoirs publics devraient considérer prioritaire l'objectif de l'UE pour 2020 de réduire à moins de 10 % (contre 15 % actuellement) le taux de jeunes quittant le système éducatif sans aucun diplôme. Cela implique que les autorités en charge de l'éducation doivent attacher une attention privilégiée aux jeunes

potentiellement en situation d'échec scolaire; elles doivent leur proposer de reprendre leurs études, de suivre une formation pratique dans le cadre d'un dispositif d'apprentissage ou de stage, ou leur offrir une deuxième chance par le biais d'un droit à l'éducation et à la formation pour tous les jeunes quittant le système éducatif sans avoir terminé l'enseignement secondaire long.

La crise offre également une opportunité de s'attaquer aux problèmes structurels liés à la transition du système éducatif vers l'emploi. Il faut mettre l'accent sur l'établissement de liens entre la formation professionnelle et le marché du travail en impliquant les partenaires sociaux et en élaborant des programmes d'études axés sur les compétences transférables.

## 6 REMARQUES DE CONCLUSION

Il est probable que les taux de croissance des Etats membres de l'UE dans les prochaines années seront inférieurs à ceux de la dernière décennie en raison des sévères restrictions budgétaires jugées nécessaires pour stabiliser les finances publiques. La politique du marché du travail peut jouer un rôle important non seulement pour surmonter la crise actuelle mais aussi pour faire face à une période de faible croissance économique. L'association des trois approches – « priorité au travail », « priorité au maintien en activité » et « priorité à l'éducation et à la formation » des adultes et des jeunes – n'a pas été optimale dans tous les pays de l'UE. Une nouvelle combinaison de la philosophie scandinave du marché du travail « priorité à la formation » et de l'approche de l'Europe continentale « priorité au maintien en activité » pourrait fournir des variantes politiques intéressantes pour les prochaines années et pourraient permettre d'éviter que les cohortes actuelles et futures de jeunes en fin de scolarité ne deviennent une génération perdue.

## 7 RÉFÉRENCES

Bell, D.N.F., et Blanchflower, D.G, 'What to do about rising unemployment in the UK?', IZA DP, 2009, #4040.

Biewen, M. et al, 'Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme', ZAF n° 3 et 4, 2006, p. 365-390.

Bosch, G., et Charest, J., 'Vocational Training: International Perspectives', Bosch, G., et Charest, J., (Eds.) Vocational Training: International Perspectives, Routledge, London, 2010.

Bosch, G., 'Dismissing hours not Workers - Work-sharing in the economic crisis', Heyes, J., et Rychly, L., (Eds.) Labour Administration and the Economic Crisis: Challenges, Responses and Opportunities, OIT, Genève 2010 (à paraître).

Eichhorst, W. et Marx, P., Kurzarbeit – sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld, Wirtschaftsdienst n° 5, 2009, p. 322-328.

EUROFOUND (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail), Europe in recession: Employment initiatives at company and Member State level, Background Paper, Dublin, 2009.

Commission européenne, The Employment Crisis, Trends, Policy Responses and Key Actions. Document de travail de la Commission: document préparatoire au conseil EPSCO, CE, Bruxelles, 2009.

Heyes, J., 'Training, employment and employability', Heyes, J., et Rychly, L., (Eds.) Labour Administration and the Economic Crisis: Challenges, Responses and Opportunities, OIT, Genève, 2010 (à paraître).

Kahn, L., B, The long terme labor market consequences of graduating from college in a bad economy, Labour Economics, 2010 (à paraître). Martin, J.P., et Grubb, D., 'What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies', Swedish Economic Policy Review, n° 8, 2001, p. 9-56.

Prince Trust, YouGov Youth Index 2010. Internet: [http://www.princestrust.org.uk/pdf/Youth\\_Index\\_2010.pdf](http://www.princestrust.org.uk/pdf/Youth_Index_2010.pdf) OCDE, Perspectives de l'emploi, Paris, 2004.

OCDE, Perspectives de l'emploi, Paris, 2009.

OCDE, Montée du chômage des jeunes pendant la crise: comment éviter un impact négatif à long terme sur toute une génération. Questions sociales, emploi et migration, n° 106, Paris, 2010.

Ohlsson, H., et Storrie, D., Long term effects of public policy for displaced workers in Sweden – shipyard workers in the West and miners in the North, n° 2007:19, Document de travail du Département de sciences économiques, Université d'Uppsala 2007.

Snower, D., Kurzarbeit schadet langfristig, Handelsblatt 12 novembre 2009.

Strandh, M., et Nordlund, M., Active Labour Market Policy and Unemployment Scarring: A Ten-year Swedish Panel Study, Jnl.Soc.Pol, n° 37,3,2008, p. 357-382.