OECD MULTILINGUAL SUMMARIES

Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes
United States 2009

Summary in French

Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes
États-Unis 2009

Résumé en français

RÉSUMÉ ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Les jeunes et le marché du travail

Face à la profonde récession économique actuelle, la situation des jeunes Américains sur le marché du travail s'est considérablement aggravée. Entre septembre 2007 et septembre 2009, le taux d'emploi des jeunes de 16 à 24 ans a reculé de 7 points de pourcentage, pour s'établir à 46 %, et leur taux de chômage a augmenté dans les mêmes proportions, pour atteindre 18 %. Malgré les discours selon lesquels le pire de la crise serait derrière nous, il ne fait guère de doute que ses conséquences sur l'emploi se feront encore sentir au cours des prochains trimestres.

Les séquelles du ralentissement de l'économie américaine au début des années 2000 suscitent des craintes sur la rapidité avec laquelle le marché de l'emploi des jeunes est susceptible de se remettre de la grave crise actuelle. Le fait est qu'en 2007, les résultats des jeunes sur le front de l'emploi étaient toujours nettement inférieurs à leur niveau de 2000. Le taux d'emploi des jeunes était de 53 % en 2007, contre 60 % en 2000, et leur taux de chômage de 11 % était environ 1 point de pourcentage au dessus de son niveau de 2000.

Face à la détérioration rapide de ces perspectives conjoncturelles, certaines des difficultés structurelles auxquelles le marché du travail des jeunes se heurtait avant la crise sont devenues plus pressantes et doivent être surmontées. Premièrement, si la flexibilité du marché du travail américain permet d'assurer une transition facile de l'école à l'emploi pour de nombreux jeunes, elle laisse néanmoins de côté un noyau dur de jeunes qui résiste à toute solution. Le devenir professionnel des jeunes Afro-Américains et des jeunes non diplômés est particulièrement incertain, et les jeunes femmes sont plus susceptibles que les jeunes hommes de n'être ni en emploi, ni en formation. Par ailleurs, ce sont les adolescents qui ont souffert le plus du fléchissement de l'activité économique du début des années 2000, et la chute de leur taux d'emploi qui s'en est suivie explique la majeure partie du recul général du taux d'emploi des jeunes enregistré entre 2000 et 2007. Ce phénomène a favorisé la scolarisation et réduit la part des jeunes de 16-19 ans qui cumulent emploi et études, mais on ne sait pas encore précisément quelles conséquences cela aura sur les expériences professionnelles à plus long terme des adolescents.

En second lieu, ceux qui quittent l'école avec les perspectives professionnelles les plus sombres, notamment les jeunes Afro-Américains, les jeunes peu qualifiés et les mères adolescentes, sont plus susceptibles de s'éloigner du marché du travail et de rester *piégés* dans l'inactivité pendant plusieurs années que de continuer à chercher un emploi. Environ 6 % des jeunes ayant quitté l'école au début des années 2000 avec, au plus, un diplôme du deuxième cycle du secondaire sont restés inactifs pendant la plus grande partie des 60 mois suivants, même si c'était un choix pour certains, notamment les jeunes femmes mariées.

Troisièmement, les programmes du marché du travail ciblés sur les jeunes éloignés de l'école et de l'emploi manquent de fonds. Non seulement la très grande majorité des jeunes qui compose ce groupe vulnérable ne reçoivent pas le soutien dont ils ont besoin pour revenir vers l'école et le monde du travail, mais leur nombre risque d'augmenter nettement au vu de la crise économique actuelle si des mesures urgentes ne sont pas prises. Effectivement, dans la mesure où il est très difficile aujourd'hui pour les jeunes qui quittent l'école de trouver du travail, les moins qualifiés d'entre eux risquent de glisser vers le chômage de longue durée ou l'inactivité et, faute de prestations et d'aide pour trouver un emploi ou suivre une formation, ils peuvent se retrouver totalement éloignés du marché du travail. Ce doit être un objectif majeur de l'action publique que d'atténuer le plus possible ces effets de stigmatisation, par lesquels l'expérience précoce du chômage ou de l'inactivité augmente les risques de chômage et d'inactivité dans le futur et/ou réduira les gains à venir.

Initiatives récentes

Début 2009, le gouvernement américain a adopté *l'American Recovery and Reinvestment Act*, qui prévoit plusieurs mesures destinées à limiter les conséquences de la crise économique sur les jeunes. Par cette loi, environ 3 milliards de dollars supplémentaires ont été débloqués pour les programmes du *Workforce Investment Act* (WIA), dont 1.25 milliards de dollars pour les programmes consacrés spécifiquement aux jeunes éloignés de l'école et de

l'emploi. En partant de l'hypothèse que les dépenses par participant restent inchangées et que la proportion des jeunes inscrits aux programmes ouverts à tous les groupes d'âge demeure constante, cette initiative bénéficierait à 240 000 jeunes de plus, soit deux fois plus en 2009 qu'avec les seuls financements annuels. En outre, les autorités fédérales ont prévu des fonds pour que les États établissent une période alternative de référence pour le calcul des allocations-chômage, mesure qui permet d'étendre l'admissibilité aux chômeurs ayant peu cotisé et que 30 États ont accepté d'appliquer jusqu'à présent. Enfin, le *Recovery Act* prévoit des dépenses supplémentaires importantes pour l'éducation. Au cours des deux prochaines années, 150 milliards de dollars vont être consacrés : à la rénovation des établissements scolaires ; à l'enseignement spécial ; à *Head Start* et *Early Head Start*, les plus grands programmes fédéraux pour l'éducation des jeunes enfants ; ainsi qu'aux bourses Pell, aide financière aux étudiants universitaires à faible revenu.

Par ailleurs, au cours des dix dernières années, le pouvoir fédéral a lancé un certain nombre d'initiatives visant à améliorer les résultats des jeunes à l'école et sur le marché du travail.

Grâce à l'initiative *Good Start, Grow Smart* mise en place en 2002, les agences fédérales encouragent les États à harmoniser les principes sur lesquels reposent les programmes d'apprentissage précoce avec les programmes scolaires du secondaire. On sait en effet que les interventions qui se prolongent au-delà de l'éducation préscolaire peuvent renforcer les effets positifs importants que la participation aux programmes d'apprentissage précoce a sur les résultats scolaires et l'avenir professionnel des enfants issus de milieux défavorisés.

La même année, les autorités fédérales mettaient en place le *No Child Left Behind Act* (NCLB), qui rend les établissements et districts scolaires responsables des résultats de leurs élèves, résultats qui sont mesurés par un examen et par les pourcentages de diplômés. Les écoles les moins performantes risquent des sanctions de plus en plus sévères. Cette réforme a eu certains effets bénéfiques, notamment sur l'attention portée aux élèves les plus susceptibles d'abandonner leurs études. Cependant, des craintes ont été exprimées à propos de la fiabilité du calcul des pourcentages de diplômés dans plusieurs États ainsi que sur l'appauvrissement des programmes scolaires dû à la pression générée par l'examen. Le ministère de l'Éducation a tenté de répondre à la première de ces préoccupations en modifiant la loi fin 2008 de sorte que les États doivent : *i)* adopter un calcul unique des « pourcentages de diplômés » d'ici 2013 ; *ii)* établir des objectifs liés aux pourcentages de diplômés pour tous les élèves et par sous-groupes pour l'année scolaire 2008/09 ; et *iii)* améliorer l'information sur les services additionnels à disposition des élèves dans les établissements scolaires peu performants. D'autres changements sont prévus afin de réduire les pressions qui pèsent sur les enseignants pour qu'ils « enseignent aux fins d'examen », notamment la mise en place de nouveaux outils d'évaluation en vue de mesurer le degré de préparation des élèves aux études supérieures et au monde du travail. En outre, une nouvelle loi a été proposée pour augmenter les pourcentages de diplômés grâce à des stratégies d'action dans le secondaire, notamment des plans

scolaires personnels, des équipes pédagogiques, l'implication des parents, le tutorat, des cours intensifs de lecture et de mathématiques, ainsi que des heures de cours plus nombreuses. On ne sait pas encore comment ces nouvelles dispositions législatives pourraient s'articuler avec le NCLB.

S'agissant de la formation en alternance, un nouvel article de loi instauré fin 2008, a introduit des critères alternatifs d'achèvement. Outre l'achèvement fondé sur le temps consacré à la formation, deux autres approches sont désormais admises : l'*approche fondée sur les compétences*, selon laquelle l'apprenti doit démontrer ses compétences dans un domaine particulier de la formation ; et une *approche hybride*, qui englobe à la fois les heures de formation et des critères de compétence. Ce nouvel article de loi prévoit également la possibilité de délivrer des titres intermédiaires, qui offrent aux apprentis une reconnaissance du niveau qu'ils ont atteint à mi-chemin de la formation, tout en les encourageant à achever le programme. Ces changements sont le fruit d'un processus de modernisation initié avec le programme *Advancing Apprenticeship* en 2002. Les réformes portent également sur : des liens plus étroits avec le secondaire ; une collaboration accrue avec les *colleges* (établissements d'enseignement post-secondaire) pour faire en sorte que les apprentis puissent capitaliser des crédits en vue de décrocher un diplôme supérieur ; des contrats d'apprentissage plus nombreux et de meilleur niveau dans le secteur des services ; et, depuis 2004, l'enregistrement de nouveaux programmes d'apprentissage dans des secteurs en forte croissance.

Pour que les fonds destinés aux programmes ciblés sur les jeunes éloignés de l'école et de l'emploi soient utilisés à meilleur escient, le ministère du Travail a lancé en 2003 l'initiative *Shared Youth Vision*, qui vise à réunir les ressources de tous les organismes qui financent des actions en faveur des jeunes vulnérables. Par ailleurs, en favorisant une meilleure coordination et des systèmes de notification plus standardisés, cette initiative peut permettre d'alléger les charges administratives qui pèsent sur des programmes financés par de multiples agences. Dans ce contexte, des subventions ont été accordées à 16 États pour les aider à élaborer des plans d'action en vue de rapprocher les divers mécanismes destinés aux jeunes.

Enfin, en 2003, l'administration de la sécurité sociale a mis en œuvre les projets *Youth Transition Demonstration* afin de promouvoir l'emploi des jeunes bénéficiaires d'une pension d'invalidité. Les services offerts sont variables mais ils comprennent généralement des conseils sur les aides disponibles et l'orientation professionnelle, des placements et un soutien une fois l'emploi trouvé. Ces projets dérogent également à diverses règles régissant le droit à prestations – en particulier, les revenus des étudiants et les salaires ne sont pas retenus dans le calcul des niveaux des prestations – afin d'encourager les jeunes handicapés à chercher un emploi ou à prolonger leurs heures de travail. Ces projets sont en passe de subir une évaluation rigoureuse afin de juger de leur efficacité.

Recommandations proposées au vu des difficultés restantes

Les initiatives récemment mises en place vont dans le bon sens, mais il est urgent de prendre des mesures complémentaires, s'accompagnant d'une hausse sensible des financements, afin de s'assurer que les jeunes qui vont quitter l'école pendant la crise actuelle n'iront pas grossir les rangs déjà nombreux des jeunes Américains éloignés de l'école et de l'emploi. En outre, les mesures en place doivent être ajustées et/ou transposées à plus grande échelle pour pouvoir faire face aux difficultés structurelles auxquelles se heurtent les jeunes sur le marché du travail.

Plus précisément, le gouvernement fédéral doit concentrer son action sur trois axes : *i)* veiller à ce que les jeunes quittent l'école en ayant acquis les compétences requises sur le marché du travail ; *ii)* atteindre davantage de jeunes éloignés de l'école et de l'emploi et améliorer les services disponibles pour les aider à trouver du travail ; et *iii)* analyser l'effet de la hausse du salaire minimum sur les perspectives d'emploi des adolescents.

Veiller à ce que les jeunes quittent l'école en ayant acquis les compétences requises sur le marché du travail

Il est essentiel de réduire la proportion des jeunes qui n'ont pas ou peu de qualifications afin de résorber les difficultés auxquelles les jeunes sont confrontés aux États-Unis. En 2006, 77 % seulement des jeunes de 18 ans étaient diplômés du deuxième cycle du secondaire, contre 82 % en moyenne dans l'OCDE. Si les pourcentages de diplômés étaient calculés de manière précise et uniforme en utilisant la méthode des cohortes, ces chiffres seraient sans doute encore plus bas. À cet égard, les modifications récentes apportées au NCLB constituent une étape importante en vue de mesurer correctement les pourcentages de diplômés et de renforcer la responsabilité des établissements secondaires dans ce domaine.

La plupart des jeunes qui quittent tôt le système scolaire arrêtent leurs études après la scolarité obligatoire, mais certains abandonnent encore plus tôt en profitant de dérogations à l'obligation scolaire appliquées dans certains États ou en tirant parti d'une mauvaise application de la loi. Actuellement aux États-Unis, 21 États autorisent les jeunes à quitter l'école à 14 ans avec le consentement de leurs parents ou pour un emploi, même si cette décision est subordonnée à l'approbation du district scolaire. De fait, même dans les États où les jeunes doivent rester à l'école jusqu'à l'âge de 18 ans, pas moins de 4 % des 14-17 ans n'étaient pas scolarisés en 2006. De nombreux jeunes qui quittent le lycée sans diplôme obtiennent par la suite un titre du deuxième cycle du secondaire, la plupart du temps en passant l'examen *General Education Development* (GED). Si ce titre améliore leurs perspectives professionnelles, plusieurs études montrent que ce n'est qu'une solution de second choix par rapport à un diplôme obtenu à la fin des études secondaires.

Les données tirées d'évaluations rigoureuses montrent que l'inscription des jeunes enfants dans des programmes préscolaires de qualité permet d'améliorer les taux de poursuite des études et d'augmenter les revenus à l'âge adulte. Aux

États-Unis, les programmes d'apprentissage précoce, qui sont du ressort des États, se concentrent sur les enfants de milieux défavorisés, qui sont susceptibles de tirer davantage profit de ces initiatives. En outre, le pouvoir fédéral finance deux programmes nationaux d'éducation préscolaire : *Head Start* pour les enfants de 3 à 5 ans et *Early Head Start* pour ceux de 0 à 3 ans. Cependant, malgré l'importance des actions précoces, le nombre des enfants de 0 à 3 ans qui bénéficient des programmes qui leur sont destinés est nettement inférieur à celui des enfants d'âge préscolaire. Le fait que le programme *Good Start, Grow Smart* mette l'accent sur les interventions *soutenues* au-delà du stade préscolaire va dans le bon sens, car les aptitudes cognitives et non cognitives acquises pendant la prime enfance ne sont ainsi pas oubliées lorsque l'enfant entre à l'école primaire.

La formation professionnelle est déterminante pour atteindre les jeunes qui manifestent peu d'intérêt pour l'école. Le manque d'une filière professionnelle dans l'enseignement secondaire aux États-Unis représente donc un obstacle de taille pour retenir ces jeunes. Il a été démontré que les *Career Academies* – sections spéciales au sein des lycées, proposant des programmes alliant formation théorique et technique dans un environnement pédagogique soucieux du bien-être des élèves – amélioraient les taux d'emploi des jeunes hommes qui risquent d'abandonner leurs études, mais trop peu d'établissements scolaires dans le pays proposent cette formule. En outre, les programmes alternatifs de formation à visée professionnelle, proposés en dehors des établissements publics, peuvent aider les jeunes confrontés à des barrières spécifiques à l'entrée sur le marché du travail grâce à des solutions ciblées. Malheureusement, rares sont les jeunes vulnérables à en bénéficier en raison d'importantes difficultés de financement. Un groupe ne fait actuellement l'objet d'aucun programme alternatif spécifique de formation, celui des mères adolescentes. Des constatations provenant de Nouvelle-Zélande montrent que les mères adolescentes tirent avantage des programmes d'enseignement alternatifs offrant une formation, mais aussi un certain nombre de services d'aide, allant de la garderie sur place jusqu'aux consultations familiales.

Les formations par l'apprentissage représentent une solution de choix, mais le programme reste globalement limité et la part des jeunes employés qui y participent n'est que de 0.6 %. Son développement se révèle malheureusement difficile, en particulier parmi les employeurs non syndiqués qui jugent compliqué de gérer et de soutenir la formation par apprentissage. Pour surmonter cette difficulté, on peut s'inspirer par exemple de l'Australie et du Royaume-Uni, où, faute d'un engagement fort de la part des syndicats, les autorités prennent une part plus active en garantissant l'enseignement théorique et en subventionnant les coûts de la formation. Pour adopter cependant ces bonnes pratiques aux États-Unis, il faudrait entreprendre une révision conséquente de l'actuel système en vigueur, incluant d'importantes subventions fédérales, une baisse du salaire minimum des apprentis, ainsi qu'un rôle plus étendu de l'*Office of Apprenticeships* – l'agence fédérale compétente – afin qu'il dispose de plus de financements. Si ces changements ne sont pas entrepris, il est peu probable que cette agence fédérale, chargée simplement à l'heure actuelle d'enregistrer les nouveaux programmes et de garantir qu'ils respectent les normes en vigueur, soit en mesure d'étendre l'apprentissage

au-delà du modèle élitiste qui prévaut.

S'agissant de l'enseignement supérieur, la nette hausse des bourses Pell – qui sont passées il y a peu de 19 à 27 milliards de dollars pour les deux prochaines années – et la simplification de la procédure de demande vont aider plus de jeunes ayant des revenus modestes à entreprendre des études supérieures. Toutefois, les pourcentages de diplômés doivent augmenter si les États-Unis veulent améliorer leur classement international en ce qui concerne le niveau d'instruction. À peine 55 % des étudiants inscrits à l'université obtiennent leur diplôme dans les six ans – le pire pourcentage parmi les pays de l'OCDE après celui de l'Italie. Bien que les règles de financement des États, qui s'appuient sur les admissions et non sur les crédits obtenus ou sur les taux de diplômés, contribuent à ces médiocres résultats, le pouvoir fédéral ne dispose que de peu d'outils pour s'attaquer à ce problème. En revanche, les actions visant à améliorer les résultats des élèves dans le secondaire – notamment à travers le NCLB – sont essentielles, dans la mesure où l'échec dans le supérieur s'explique également par le fait que de nombreux étudiants arrivent à l'université mal préparés et ont besoin d'une solide remise à niveau.

Le gouvernement américain devrait pallier aux faiblesses des mesures existantes pour pouvoir venir à bout des difficultés que connaît actuellement le système éducatif. Pour ce faire, les actions suivantes devraient être entreprises :

- *Étendre les programmes existants d'éducation des jeunes enfants et mettre l'accent sur les interventions soutenues*. Les programmes d'éducation préscolaire qui ont subi des évaluations rigoureuses et se sont révélés bénéfiques pour les résultats scolaires des enfants – par exemple, *Head Start* et *Early Head Start* – devraient être étendus pour atteindre davantage de familles défavorisées. L'accent devrait être mis en premier lieu sur les enfants de 0 à 3 ans, dans la mesure où les actions précoces sont les plus efficaces et où ce groupe est actuellement moins bien pris en compte que les enfants d'âge préscolaire. Il convient aussi d'accorder une attention toute particulière au passage à l'école primaire. Les enfants et leurs parents doivent être soutenus pendant cette phase afin de s'assurer que les bénéfices des actions préscolaires ne soient pas perdus.

- *Tirer le meilleur parti possible du NCLB afin que les taux d'obtention de diplômés soient correctement mesurés et que les établissements et districts scolaires soient tenus responsables des résultats*. En particulier : *i)* encourager les États à instaurer un suivi longitudinal des élèves à partir d'un système commun d'identifiant unique permettant un calcul précis des taux d'obtention de diplômés ; *ii)* imposer aux établissements scolaires des objectifs à atteindre concernant les taux d'obtention de diplômés, globalement et pour des sous-groupes spécifiques ; et *iii)* donner à ces objectifs obligatoires un caractère contraignant.

- *Rendre les établissements secondaires du deuxième cycle responsables du degré de préparation de leurs élèves à l'université et au monde du travail*. La proposition récente de remplacer les épreuves de lecture, écriture et calcul par des outils d'évaluation du degré de préparation

des élèves à l'université et au monde du travail dans le contexte du NCLB devrait être approuvée.

- *Réduire l'utilisation des examens GED au profit des diplômes de fin d'études secondaires obtenus à l'école ou dans des* chartered schools. Il faudrait pour cela encourager les jeunes ayant quitté l'école sans diplôme qui participent à des programmes d'employabilité – en particulier les plus jeunes – à obtenir un diplôme scolaire plutôt qu'un GED.

- *Développer des* Career Academies *dans tout le pays*. Les *Career Academies* devraient devenir un modèle pour la formation professionnelle dans l'enseignement secondaire, et le financement de leur développement devrait être directement assuré par le ministère de l'Éducation.

- *Envisager de repousser l'âge de fin de scolarité obligatoire à 18 ans dans les États où ce n'est pas déjà le cas*, éventuellement en s'attachant à retenir les élèves jusqu'à l'obtention de leur diplôme plutôt qu'en imposant l'obligation scolaire jusqu'à un âge défini, ainsi qu'en ont récemment décidé les Pays-Bas et l'Angleterre. Pour qu'une mesure de ce type ait du succès, les parcours scolaires doivent être élargis – notamment à travers les *Career Academies* – afin d'intéresser les jeunes qui auraient abandonné l'école si elle n'était pas obligatoire. Cet âge de fin de scolarité plus élevé devrait être assorti de moins de dérogations pour les 16-18 ans et ne devrait comporter aucune dérogation pour les jeunes de 14 à 16 ans.

- *Veiller à ce que des fonds supplémentaires soient consacrés à des programmes alternatifs d'enseignement de qualité*. Ce point est essentiel pour augmenter la part des jeunes vulnérables pouvant prétendre au modèle d'enseignement alternatif. Le district scolaire de Portland en est un bon exemple puisque les fonds alloués suivent chaque jeune, quel que soit l'endroit où il suit sa formation, y compris dans les établissements d'enseignement alternatif.

- *Appliquer le modèle d'enseignement alternatif aux mères adolescentes*. Le risque que les mères adolescentes s'éloignent de l'école et du marché du travail est très élevé. Parce qu'il leur est difficile d'aller à l'école publique au vu de leurs responsabilités, les jeunes mères peuvent tirer avantage d'une aide spécialisée pour compléter leur scolarité et acquérir des compétences professionnelles.

- *Élargir le rôle de l'*Office of Apprenticeships *pour y ajouter la responsabilité du financement, et autoriser le versement de subventions fédérales aux employeurs*. Il est essentiel de rémunérer les employeurs qui offrent des contrats d'apprentissage pour les encourager à embaucher plus d'apprentis. En outre, les subventions pourraient être ventilées par âge et qualifications, comme en Australie et au Royaume-Uni, et des salaires de départ en-dessous du salaire minimum pourraient être envisagés. Certains employeurs peuvent trouver difficile de fournir une formation théorique sans le soutien des syndicats. Le financement et/ou la certification des prestataires de formation privés, à l'exemple là encore de l'Australie et du Royaume-Uni, aideraient les employeurs à organiser une formation théorique de qualité.

- *Promouvoir les contrats d'apprentissage pour les adolescents*. L'*Office of Apprenticeships* et les agences chargées de l'apprentissage dans les États devraient diffuser les exemples de bonne pratique dans ce domaine. En particulier, l'État du Michigan a mis en place un programme intitulé *School to Registered Apprenticeships*, consistant à accorder des crédits d'impôt remboursables aux employeurs qui embauchent des jeunes de moins de 20 ans faiblement qualifiés comme apprentis. Pour avoir droit au crédit d'impôt, le jeune doit étudier en vue d'obtenir un diplôme secondaire du deuxième cycle ou un certificat GED. Si son rôle était élargi, l'*Office of Apprenticeships* pourrait également organiser des programmes de pré-apprentissage et accorder des subventions aux employeurs qui embauchent les jeunes diplômés de ces cours comme apprentis. En Australie, les employeurs qui accueillent des apprentis ayant suivi un apprentissage à l'école – c'est-à-dire un programme préparant les jeunes, pendant les deux dernières années du secondaire, à commencer un apprentissage après l'obtention de leur diplôme – se voient accorder plus de subventions. Un programme de ce type pourrait aider les jeunes qui manifestent peu d'intérêt pour l'enseignement théorique à préparer une formation professionnelle basée sur l'apprentissage.

- *Encourager les PME souhaitant accueillir des apprentis à se regrouper*. L'*Office for Apprenticeships* devrait encourager les petites entreprises des zones rurales/isolées, où la prestation privée de formation est difficile, à unir leurs forces pour former des apprentis. Les *Group Training Associations* au Royaume-Uni jouent ce rôle et obtiennent d'assez bons résultats dans la mesure où les employeurs participants peuvent superviser les classes et les relier à la formation sur poste.

Atteindre davantage de jeunes éloignés de l'école et de l'emploi et améliorer les services disponibles pour les aider à trouver du travail

Les estimations du nombre de jeunes éloignés de l'école et de l'emploi aux États-Unis – définis dans le *Workforce Investment Act* (WIA) comme les jeunes à faible revenu qui se heurtent à une ou plusieurs difficultés en termes d'emploi ou de formation – varient très fortement autour d'une moyenne de 5 millions environ. Ce groupe se confond sans doute largement avec celui des jeunes sortis du secondaire au début des années 2000 et qui ont glissé dans l'inactivité après avoir quitté l'école – un groupe qui atteindrait 6 % environ d'après le rapport. Avec la crise économique actuelle, ce groupe pourrait non seulement croître fortement, mais un autre groupe de jeunes piégés dans le chômage de longue durée pourrait également apparaître. La frontière entre ces deux groupes est particulièrement floue dans le cas des jeunes, puisque l'on sait qu'ils se découragent plus facilement que les adultes – autrement dit, ils quittent le marché du travail sans reprendre de formation après une période de chômage.

Dans la situation actuelle, les financements additionnels débloqués au titre du *Recovery Act* pour des programmes destinés aux jeunes vulnérables vont dans le bon sens. Toutefois, une augmentation permanente des crédits ouverts annuellement doit être une priorité. Malheureusement, la plupart des évaluations menées sur les programmes visant les jeunes très défavorisés, aux États-Unis comme dans d'autres pays de l'OCDE, ont produit des résultats

décevants. De fait, les jeunes éloignés de l'école et de l'emploi forment un groupe très disparate, avec des besoins très complexes et des problèmes multiples, allant du manque de compétences élémentaires à des difficultés comportementales et des problèmes d'alcoolisme et de drogue. Certaines actions sont néanmoins encourageantes et les dépenses supplémentaires devraient se concentrer exclusivement sur les programmes potentiellement bénéfiques.

Le ministère du Travail finance un certain nombre de programmes ciblés sur les jeunes éloignés de l'école et de l'emploi afin de les aider à recréer des liens avec la formation et le monde du travail. D'un côté, en vertu du WIA, le ministère verse des financements fédéraux aux États et aux conseils WIA locaux, qui proposent un éventail complet de services de formation, d'emploi et de suivi pour les 14-21 ans. De l'autre, certains programmes pour les jeunes de portée nationale reçoivent des financements fédéraux distincts.

Les programmes financés au titre des dispositions du WIA relatives aux jeunes présentent des structures et des contenus différents, mais ils doivent tous fournir : *i)* des services d'enseignement et de formation conduisant à un diplôme du deuxième cycle du secondaire ; *ii)* une aide à la formation professionnelle et au placement ; *iii)* des services d'orientation, de conseil et d'encadrement par des adultes ; et *iv)* des services de suivi. Exception faite de la hausse temporaire des financements accordée au titre du *Recovery Act*, le WIA touche moins de 5 % des jeunes éloignés de l'école et de l'emploi et les financements se sont réduits au cours des dernières années. Si le nombre des bénéficiaires pouvait doubler provisoirement grâce aux fonds du *Recovery Act*, le nombre des jeunes éloignés de l'école et de l'emploi devrait également s'accroître à cause de la crise, il est donc peu probable que le pourcentage des jeunes bénéficiaires augmente beaucoup. Les contraintes financières font que les hausses plus que nécessaires des fonds alloués aux jeunes non scolarisés – d'autant plus importantes compte tenu du taux de chômage extrêmement élevé des jeunes – ne peuvent être obtenues qu'en réduisant la part maximale de 70 % consacrée aux programmes destinés aux jeunes scolarisés. Bien que les jeunes non scolarisés représentent un groupe plus problématique, il est tout aussi important d'agir de manière précoce sur les jeunes scolarisés mais vulnérables, en particulier dans les zones où les solutions alternatives de formation sont limitées. En outre, les financements destinés aux jeunes scolarisés ont déjà souffert de la suppression du programme *Summer Jobs*, une décision qui pour de nombreux analystes est à l'origine de la dégradation des perspectives d'emploi des adolescents avant la crise actuelle. Des investissements fédéraux accrus sont également nécessaires pour permettre aux collectivités de reproduire et de transposer à plus grande échelle, là où les besoins sont les plus aigus, les programmes qui ont prouvé leur efficacité.

La seconde série d'actions financée par le ministère du Travail comprend un certain nombre de programmes fédéraux qui se sont révélés efficaces au moins pour un sous-groupe de leur population cible, notamment les *Youth Opportunity Grants*, *Job Corps* et *YouthBuild*. Tous ces programmes, à l'exception de YouthBuild (programme de formation scolaire et professionnelle spécialisé dans le secteur du bâtiment) ont été examinés à la

loupe pour juger de leur efficacité. S'ils sont relativement chers, entre 15 000 et 25 000 dollars par participant, ils sont efficaces et ils entraînent des économies non négligeables comparé à la prison – environ 80 000 dollars par détenu et par an – qui représente dans certains cas la destination la plus probable des jeunes concernés s'ils ne participaient pas à ce programme. Malgré les avantages avérés qu'offrent ces programmes par rapport à leur coût, certains problèmes de financement se posent là aussi.

Les *Youth Opportunity Grants*, qui avaient pour objectif de concentrer de multiples services orientés vers l'emploi et la formation des jeunes dans les zones très pauvres, ont permis de réduire les pourcentages de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation et d'augmenter le taux d'inscription dans le secondaire pour plusieurs sous-groupes de jeunes vulnérables. Malheureusement, les financements et les aides disponibles dans les zones très défavorisées pour mettre en œuvre ce programme ont cessé en 2005. Les Career Academies font également partie de programmes efficaces dont le développement est freiné par des financements limités.

Job Corps – programme d'internat mis en place il y a longtemps pour proposer à des jeunes vulnérables des cours de remise à niveau et du soutien pour se préparer à l'emploi – fait exception car son développement dans le temps a été rendu possible par des aides financières élevées et croissantes. Cependant, malgré une hausse constante du nombre de centres et de participants, *Job Corps* ne peut aider que 60 000 jeunes par an, à peine plus de 1 % du nombre estimé des jeunes éloignés de l'école et de l'emploi dans l'ensemble du pays. Avec un coût unitaire approximatif de 25 000 dollars, une augmentation du nombre des participants exigerait des hausses considérables des dépenses dont l'efficacité devrait être justifiée. Malheureusement, des évaluations rigoureuses de *Job Corps* n'ont montré un rapport coût/efficacité favorable que pour les participants âgés de 20 à 24 ans. De fait, si les premières évaluations reposant sur des données d'enquête avaient démontré que ce programme permettait à *tous* les participants d'augmenter leurs revenus, une étude plus récente, fondée sur des données administratives s'étalant sur une période plus longue, n'a pas permis de mettre en évidence des effets positifs sur le revenu des jeunes au-delà de quatre ans après l'entrée dans le programme. Les chercheurs semblent penser que certaines caractéristiques du programme peuvent expliquer cet écart : les 20-24 ans passent plus de temps en moyenne sur *Job Corps* et suivent plus d'heures de cours de formation professionnelle pendant qu'ils sont inscrits. Une initiative lancée récemment par le ministère du Travail peut également aider à améliorer le rapport coût/efficacité du programme. À travers cette initiative, appelée *New Vision*, les compétences transférables seront mises en avant et l'on cherchera à s'assurer que la formation fournie répond aux attentes des entreprises.

Des systèmes d'évaluation des résultats assez rigoureux ont été mis en place pour tous les programmes financés par le ministère du Travail. Toutefois, deux domaines devraient être améliorés. Premièrement, la plupart des objectifs de performance ne tiennent pas compte des conditions locales du marché du travail ni des caractéristiques des participants. Deuxièmement, malgré l'importance accordée à l'employabilité à long terme des participants, les

résultats sont rarement mesurés au-delà de six à douze mois après la fin du programme. De fait, seuls certains objectifs du programme *Job Corps* sont adaptés pour prendre en compte la situation locale du marché de l'emploi et/ou évalués jusqu'à 12 mois après la sortie du programme. Les participants aux programmes du WIA, quant à eux, ne sont suivis que jusqu'à six mois après leur sortie et aucun des objectifs ne fait l'objet d'adaptations.

La priorité accordée aux jeunes éloignés de l'école et de l'emploi plutôt qu'au sous-groupe des jeunes bénéficiaires d'allocations-chômage constitue un élément essentiel des programmes du marché du travail aux États-Unis. En effet, les jeunes chômeurs – qui sont entrés sur le marché du travail et ont acquis une certaine expérience – sont souvent loin d'être les plus vulnérables. De plus, rares sont les jeunes Américains à avoir cotisé suffisamment longtemps pour pouvoir toucher des allocations-chômage, mais pour ceux qui sont dans ce cas, les périodes de chômage sont généralement plus courtes que celles des adultes. Comme les allocations ne sont versées que pendant six mois maximum et que leurs montants sont modestes, la dépendance à l'égard des prestations ne constitue pas un problème majeur, malgré des obligations de recherche d'emploi limitées.

Ces structures vont sans doute être mises à dure épreuve par la crise économique actuelle. De tous les groupes d'âge, ce sont les jeunes qui ont subi la plus forte hausse du chômage jusqu'à présent, alors que ce sont les moins susceptibles de bénéficier des extensions temporaires des durées de prestations mises en place pour lutter contre la crise. Par ailleurs, la période alternative de référence pour les allocations-chômage proposée et financée par le pouvoir fédéral améliorera peut-être la prise en charge des jeunes ayant une expérience professionnelle limitée, mais tous les États n'ont pas accepté de l'appliquer. Une longue période sans aide sociale pourrait pousser certains jeunes à se retirer du marché du travail, pour venir éventuellement grossir les rangs des jeunes éloignés de l'école et de l'emploi à moyen terme. Les mesures d'urgence prises récemment peuvent avoir des effets positifs si elles reposent sur le respect du principe d'obligations réciproques, autrement dit une stricte obligation de recherche d'emploi (avec la menace d'une réduction modérée des prestations en cas de non-respect) en échange de services de réinsertion efficaces.

Lors de l'adoption des lois relatives aux programmes destinés aux jeunes éloignés de l'école et de l'emploi, les autorités fédérales devraient garder à l'esprit les recommandations suivantes :

- *Décider d'une hausse marquée et permanente des financements fédéraux alloués aux programmes efficaces consacrés aux jeunes éloignés de l'école et de l'emploi*. Cette hausse des financements fédéraux est essentielle face à la crise économique actuelle. Un net accroissement des fonds permettrait d'aider plus de jeunes non scolarisés sans sacrifier les initiatives réservées aux jeunes scolarisés appartenant à des groupes vulnérables. Les collectivités locales devraient néanmoins être tenues de justifier les dépenses qu'elles consacrent aux jeunes scolarisés en fonction de la situation locale et de la façon dont les services proposés complètent efficacement d'autres programmes et services

disponibles dans le cadre du secteur éducatif.

- *Encourager les programmes en faveur des emplois d'été pour les jeunes scolarisés appartenant à des groupes vulnérables et participant à des initiatives fédérales*. De nombreux analystes ont souligné le rôle que le programme *Summer Jobs* avait joué sur l'avenir professionnel des jeunes au sortir de l'école. De fait, ce programme permettait d'offrir des expériences professionnelles intéressantes à des jeunes qui ne pouvaient guère compter sur leur entourage, et empêchait des comportements à risque pendant les vacances scolaires. L'intérêt à l'égard des emplois d'été pour les jeunes est réapparu face à la crise actuelle et les pouvoirs publics ont souligné que les fonds supplémentaires destinés aux programmes relatifs aux jeunes au titre du *Recovery Act* devaient être consacrés en priorité à des programmes de ce type.

- *Apporter des financements et des aides afin de renforcer les capacités de prestation des services destinés aux jeunes dans les zones très pauvres*. Les *Youth Opportunity Grants*, qui portaient sur une collectivité entière plutôt que sur les jeunes éloignés de l'école et de l'emploi uniquement, ont permis de réduire sensiblement les pourcentages de jeunes ni en emploi, ni en formation. Leur exemple devrait être repris.

- *Étendre le programme* Job Corps *pour les jeunes adultes et améliorer son efficacité pour les adolescents*. Étant donné l'efficacité de ce programme par rapport à son coût pour les jeunes adultes, son développement devrait porter en premier lieu sur ce groupe. Parallèlement, des efforts supplémentaires devraient également être faits pour soutenir les revenus des adolescents au-delà du court terme, afin d'améliorer l'efficacité du programme pour ce groupe d'âge. Les évaluations menées donnent à penser que l'on devrait en priorité chercher à inciter les jeunes à rester dans le programme plus longtemps et à participer d'avantage à aux cours de formation professionnelle. Une nouvelle évaluation plus rigoureuse de l'efficacité de ces actions devrait être réalisée avant que le programme ne soit également étendu pour les adolescents.

- *S'assurer que les critères d'évaluation des performances permettent de récompenser les meilleurs programmes consacrés aux jeunes éloignés de l'école et de l'emploi*. Le nouveau système d'évaluation devrait améliorer celui utilisé pour les programmes du WIA et *Job Corps* sur deux points. Premièrement, la procédure d'évaluation devrait prendre en compte la situation du marché du travail au niveau local ainsi que les caractéristiques des participants. On peut prendre pour exemple le système *Star Rating* utilisé pour évaluer les résultats des prestataires du programme *Job Network* en Australie. Dans ce système, les notes sont établies à partir d'un modèle de régression reposant sur le nombre d'emplois ou sur les résultats obtenus par un site compte tenu des caractéristiques de ses usagers et du marché du travail local. Deuxièmement, la procédure d'évaluation devrait comporter des objectifs à plus long terme, au-delà des 12 mois actuels applicables à certains des

objectifs de *Job Corps*.

- *Lancer une évaluation expérimentale de* YouthBuild. *YouthBuild* est le seul grand programme fédéral qui n'a pas encore été soumis à une évaluation rigoureuse. Il coûte entre 15 000 et 18 000 dollars par participant et a bénéficié d'un financement additionnel de 50 millions de dollars au titre du *Recovery Act*.

- *Assouplir temporairement les conditions ouvrant droit aux allocations-chômage pour les jeunes ayant une certaine expérience professionnelle, mais appliquer des obligations de recherche d'emploi plus strictes.* Étant donné la gravité de la crise économique actuelle, une réduction provisoire de la durée de cotisation ouvrant droit aux allocations-chômage contribuerait à empêcher certains jeunes de s'éloigner du marché du travail. Le pouvoir fédéral pourrait débloquer les fonds supplémentaires nécessaires pour appliquer ces mesures temporaires au niveau des États, ainsi qu'il l'a fait pour l'application d'une autre période de référence pour le calcul des prestations. Autre solution, les pouvoirs publics pourraient créer un fonds d'assurance-chômage fédéral pour les jeunes. Dans les deux cas, le soutien financier doit être assorti d'obligations de recherche d'emploi plus rigoureuses s'accompagnant de la menace d'une réduction modérée des prestations pour éviter toute dépendance envers le système.

- *Envisager l'application du principe d'obligations réciproques aux bénéficiaires d'allocations-chômage*. L'application de ce principe offrirait la possibilité de diriger les jeunes chômeurs les plus vulnérables vers les programmes d'employabilité disponibles. Cela permettrait également d'aligner les pratiques en vigueur aux États-Unis avec celles de plusieurs autres pays de l'OCDE. Au vu de la crise économique actuelle, il serait particulièrement important de prendre rapidement une décision dans ce sens.

Analyser l'effet de la hausse du salaire minimum sur les perspectives d'emploi des adolescents

Le *Fair Labor Standards Act* de 2007 a autorisé une hausse importante du salaire minimum fédéral, qui est passé de 5.15 à 7.25 dollars de l'heure en trois étapes, entre juillet 2007 et juillet 2009. La possibilité d'augmenter encore le salaire minimum et de l'indexer sur l'inflation a récemment été avancée par le gouvernement fédéral actuel.

En 2007, avant que ces augmentations ne prennent effet, le ratio entre le salaire minimum fédéral et le salaire médian était, à 0.34, le plus bas des pays de l'OCDE après celui du Mexique. Bien que certains États enregistrent des ratios entre salaire minimum et salaire médian bien plus élevés que le niveau fédéral, les plus élevés ne font qu'approcher la moyenne de l'OCDE de 0.45. En conséquence, seuls 5.8 % des jeunes hommes et 8.1 % des jeunes femmes percevaient le salaire minimum en 2007, et plus de 70 % d'entre eux étaient passés à un salaire supérieur en 2008. Cependant, même à cette période, certains jeunes étaient plus touchés que d'autres, notamment, 16 % des

16-18 ans étaient employés au salaire minimum en 2007.

C'est pourquoi le relèvement de 40 % approuvé en 2007 pourrait compromettre les perspectives d'emploi de certains jeunes, notamment des adolescents, en particulier au vu de la grave crise actuelle. Même si le salaire médian devait progresser au même rythme qu'au cours des cinq dernières années, le ratio entre salaire minimum et salaire médian atteindrait 0.4 en juillet 2009. Ce chiffre serait encore inférieur à la moyenne de l'OCDE applicable aux adultes mais il serait supérieur au ratio de 0.37 applicable aux jeunes de 17 ans dans les pays de l'OCDE qui ont instauré un salaire minimum plus faible pour les jeunes.

La hausse du salaire minimum répond à la volonté de valoriser le travail, mais il est important que ses répercussions sur l'emploi des adolescents soient isolées des effets de la récession économique actuelle. Il serait donc souhaitable :

- *D'analyser l'incidence de la hausse approuvée du salaire minimum fédéral sur les adolescents.* La chute des taux d'emploi des adolescents au cours des dix dernières années justifie un examen approfondi des conséquences que le relèvement du salaire minimum peut avoir une fois les facteurs conjoncturels pris en compte. Par ailleurs, ses effets sur les taux de poursuite des études devraient être analysés, dans la mesure où des études indiquent que les élèves des milieux les plus modestes sont incités à quitter l'école pour chercher du travail lorsque le salaire minimum est trop élevé. Les conclusions de cette analyse devraient être utilisées pour étayer les décisions relatives à des hausses futures du salaire minimum.

© OCDE 2009

La reproduction de ce résumé est autorisée à condition que la mention OCDE et le titre original de la publication soient mentionnés.

Les résumés multilingues sont des extraits traduits de publications de l'OCDE parues à l'origine en anglais et en français.

Ils sont disponibles gratuitement sur la librairie en ligne de l'OCDE
www.oecd.org/bookshop/

Pour plus d'information, contactez le service des Droits et traductions de l'OCDE :
Direction des Affaires publiques et de la communication à l'adresse **rights@oecd.org** ou par fax au +33 (0)1 45 24 13 91

Service des Droits et traduction de l'OCDE
2, rue André-Pascal
75116 Paris
France

Consultez notre site Internet **www.oecd.org/rights/**