

Jobs for Youth / Des emplois pour les jeunes

Slovak Republic

Summary in French

Jobs for Youth / Des emplois pour les jeunes

République slovaque

Résumé en français

Les défis à relever

La situation des jeunes sur le marché du travail en République slovaque est extrêmement difficile. Si le taux de chômage des jeunes s'est établi à 27 % en 2006 après avoir atteint un record historique de 37 % en 2001, il reste le deuxième des pays membres de l'OCDE¹. En outre, près de 58 % des chômeurs de 15 à 24 ans sont à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an, contre 21 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Ces écarts sont globalement les mêmes pour ce qui est des taux d'emploi : seuls 26 % des jeunes occupaient un emploi en 2006 contre 42 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. En 1995, 35 % des jeunes slovaques étaient titulaires d'un emploi.

Une embellie des perspectives d'emploi des jeunes pourrait toutefois se dessiner dans les années à venir. La croissance économique de la République slovaque est supérieure à 4 % par an depuis 2002 et pourrait, selon des prévisions, atteindre 8 % en 2007 – ce qui devrait entraîner une augmentation générale de la demande de main-d'œuvre, y compris des jeunes.

Plusieurs obstacles risquent cependant d'empêcher à cette hausse de la demande de se répercuter sur l'emploi des jeunes. En particulier, les établissements d'enseignement secondaire professionnel ne sont pas en mesure de faire face à l'évolution rapide des exigences du marché du travail, même si des mesures ont été prises pour combler cette défaillance. Cet aspect est particulièrement important, lorsque l'on sait que 75 % des élèves slovaques fréquentent ce type d'établissement. Les liens entre l'enseignement supérieur et le marché du travail sont eux aussi insuffisants, ce qui explique en partie les difficultés que

1. La moyenne OCDE dans Synthèse et Recommandations se réfère à 2005.

rencontrent les entreprises internationales implantées depuis peu en République slovaque pour recruter du personnel qualifié.

L'emploi des jeunes est également pénalisé par des facteurs défavorables du côté de la demande. Les employeurs doivent notamment s'acquitter de cotisations de sécurité sociale élevées sur les bas salaires. Les aides ne sont pas suffisantes pour les jeunes à la recherche d'un emploi ou pour les jeunes parents qui s'efforcent de concilier obligations familiales et professionnelles. Enfin, les perspectives d'emploi des jeunes sont limitées par la faible mobilité régionale.

Les réformes entreprises récemment

Une série de mesures a été prise ces dernières années dans le but de faciliter le passage de l'école à la vie active, de réduire le chômage des jeunes et d'améliorer leurs perspectives de carrière. Ces mesures avaient notamment trait à des réformes de l'éducation, au renforcement des incitations à l'emploi et à l'aide à apporter aux jeunes dans leur recherche d'emploi.

Renforcement de l'enseignement de base

Entre 1989 et 2003, de nouveaux cursus, conçus spécialement pour répondre aux besoins d'une économie de marché, ont été mis en place à tous les niveaux d'éducation. Un certain degré de décentralisation a été introduit dans la gestion des établissements, et les établissements d'enseignement professionnel ont été amenés à diversifier leur offre jusqu'alors trop spécialisée. Ces réformes ont dans les faits permis de maintenir le taux des abandons scolaires à un faible niveau.

Des obstacles subsistent toutefois, notamment en ce qui concerne la qualité et la pertinence de l'enseignement slovaque. D'après les données issues du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) faisant référence à 2003, les résultats en mathématiques des élèves slovaques de 15 ans atteignaient presque la moyenne de l'OCDE, mais leurs compétences en lecture s'établissaient bien au-dessous.

Les incitations au travail ont été renforcées ; la participation des jeunes au programme Graduate Practice reste élevée en raison de son ciblage large

À partir de 1999, les conditions d'attribution de l'allocation de chômage se sont considérablement durcies pour les jeunes, ce qui a constitué une incitation supplémentaire au travail. En 2005 et suite à ces nouvelles conditions, seuls 2 % des jeunes demandeurs d'emploi percevaient l'allocation de chômage.

De même, le nombre des jeunes bénéficiant de l'aide sociale (que l'on appelle « allocations pour personnes en situation de dénuement ») a diminué de moitié. Le versement de l'aide sociale dépend désormais du revenu *du foyer* et non du revenu individuel, comme c'était le cas avant 2003. Compte tenu du fait que la plupart des jeunes vivent chez leurs parents, nombre d'entre eux ne peuvent plus prétendre à cette aide.

Une réforme récente de la législation en matière d'impôt sur le revenu a allégé la pression fiscale sur les bas salaires et a fourni une nouvelle incitation à l'emploi. Des incitations fiscales destinées à encourager les étudiants à occuper un emploi rémunéré ont également été mises en place.

La participation des jeunes aux programmes actifs du marché du travail (PAMT) reste élevée, en dépit de la baisse, entamée en 2002, des ressources affectées à ces programmes. Cette participation est obligatoire pour les demandeurs d'emploi inscrits.

Le programme Graduate Practice, mis en place en 2002, est l'un de ces programmes. Il s'adresse à *l'ensemble* des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans, quels que soient leur niveau d'études et leur expérience professionnelle. Il propose à ses participants d'effectuer un stage d'une durée maximale de six mois dans une entreprise privée ou publique, en temps partiel limité à 20 heures hebdomadaires, en contrepartie d'une allocation versée par le gouvernement (équivalant à 25 % du salaire mensuel minimum en 2006). Les employeurs ne sont pas tenus de former les stagiaires qu'ils accueillent dans leur entreprise. En 2005, 8 % des jeunes actifs ont participé au programme Graduate Practice.

Le ciblage large du programme risque de donner lieu à des effets de détournement considérables : les entreprises embauchent souvent des jeunes qu'elles auraient recrutés même en l'absence de subventions. En outre, les entreprises n'embauchent que rarement les jeunes à l'issue de leur stage et préfèrent recruter un nouveau stagiaire. En 2004-2005, moins de 20 % des participants ont trouvé un emploi à la fin de leur stage. Ces résultats pourraient se traduire par une rotation importante de la main-d'œuvre, une perte de capital humain et des périodes de chômage répétées chez les jeunes.

Un autre PAMT, intitulé *Activation Activities*, a été lancé en 2004 dans le but d'améliorer les perspectives d'emploi des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires de l'aide sociale. Il s'agit pour ses bénéficiaires de participer à des activités municipales ou locales en contrepartie d'un complément de revenu. Les jeunes sortis du système scolaire représentent 5 % des participants. Les répercussions de ce programme sur le chômage des jeunes semblent au mieux très limitées : le taux de chômage de longue durée des jeunes demeure stable depuis 2001, aux environs de 15 à 17 %.

D'autres programmes ont pour finalité de stimuler l'emploi des travailleurs très faiblement qualifiés et de les aider à parfaire leur éducation élémentaire et secondaire. Les chômeurs issus de la communauté rom, une classe sociale et notamment des jeunes extrêmement défavorisés en République slovaque, sont les premiers bénéficiaires de ces programmes.

Enfin, certaines catégories défavorisées de demandeurs d'emploi, dont les jeunes sortis depuis peu du système scolaire, bénéficient depuis 2004 d'aides à l'embauche. Dans les faits toutefois, seuls 5 % de ces jeunes ont perçu ces aides en 2005.

Les salaires minimums ne constituent pas un obstacle majeur à l'embauche des jeunes et des contrats plus flexibles ont été mis en place

Le salaire minimum, dont le niveau s'élevait en 2005 à environ 36 % du salaire de la production (contre 47 % en 2003), est faible. Il concerne moins de 2 % des employés et ne constitue par conséquent pas un obstacle global à l'emploi des jeunes, à l'exception peut-être des jeunes non qualifiés et de certaines régions. Les cotisations de sécurité sociale demeurent par ailleurs élevées en dépit de leur baisse relative et atteignent près de 50 % du salaire brut. Ce pourcentage peut représenter un frein à l'embauche dans les régions orientales et pour ce qui est des travailleurs jeunes non qualifiés.

Des formes d'emploi plus souples ont été introduites en 2004 en vue de favoriser l'embauche des étudiants et d'autres travailleurs dans le cadre de missions spécifiques de courte durée (il s'agit des « accords de performance professionnelle » et des « emplois temporaires pour les étudiants »). Les cotisations sociales applicables à ces contrats sont très faibles – à peine 1.05 % de la rémunération contractuelle. Si ces contrats aident les jeunes à acquérir une première expérience, ils favorisent toutefois la rotation de la main-d'œuvre et risquent, à terme, d'accroître la dualité du marché du travail en dissuadant les employeurs de proposer aux jeunes un contrat de travail en bonne et due forme – ce qui les obligerait à s'acquitter de cotisations de sécurité sociale non négligeables. La proportion de ces contrats et des contrats temporaires ordinaires dans l'emploi total des jeunes était cependant toujours faible en 2005 (13 %, contre 32 % en moyenne dans les pays de l'OCDE).

Recommandations pour la suite des réformes

Si plusieurs de ces réformes vont dans la bonne direction, elles n'en demeurent pas moins trop frileuses – selon les informations disponibles, elles n'auraient pas réellement amélioré les perspectives d'emploi des jeunes. De nouvelles réformes semblent par conséquent nécessaires afin de supprimer les nombreux obstacles qui subsistent du côté de la demande - et de l'offre – tout en conciliant les exigences de flexibilité et de sécurité de l'emploi. La suite de la présente synthèse formule quelques propositions destinées à faire face à ces enjeux.

Nombre des recommandations suivantes impliquent une hausse des dépenses publiques. Si cette augmentation est justifiée dans la plupart des cas, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que leurs ressources soient utilisées de façon optimale, et prévoir des dispositifs d'évaluation des nouvelles mesures et de vérification de leur intérêt sur le plan économique.

Veiller à ce que les jeunes quittent le système scolaire avec les compétences adéquates

Sur le plan de l'éducation, l'enjeu principal consiste à améliorer les liens entre le système éducatif – notamment l'enseignement professionnel – et le marché du travail. La collaboration entre les entreprises et les établissements professionnels doit être renforcée. En particulier, la pratique de l'apprentissage doit être développée dans les entreprises et celles-ci doivent participer davantage au financement de l'enseignement professionnel.

Faire participer les entreprises à l'élaboration des programmes et au financement de l'enseignement professionnel. Les savoirs enseignés dans les établissements professionnels doivent impérativement être en adéquation avec la demande du marché du travail. À cette fin, les responsables de l'éducation nationale doivent définir le contenu des programmes en collaboration étroite avec les partenaires sociaux. En outre, les entreprises doivent cofinancer l'enseignement professionnel. La participation récente des entreprises étrangères du secteur automobile au financement d'ateliers dans les établissements professionnels s'explique par la pénurie de main-d'œuvre dans ce secteur ; les pouvoirs publics doivent voir dans cette situation une opportunité de faire participer durablement davantage d'entreprises au cofinancement de l'enseignement professionnel.

Mettre en place un dispositif d'apprentissage efficace. Il est indispensable que l'enseignement professionnel mise davantage sur la formation en alternance, qui combine un enseignement scolaire à un apprentissage en milieu professionnel. À en juger par la pratique de la formation en alternance, celle-ci semble efficace pour faciliter le passage des jeunes dans la vie active. Pour cela, elle doit i) permettre aux jeunes d'acquérir une véritable expérience professionnelle en entreprise ; ii) comporter un volet théorique dispensé dans un cadre scolaire ; iii) être sanctionnée par une qualification officielle ; et iv) être financée conjointement par les employeurs et les pouvoirs publics. Le niveau de rémunération des apprentis doit être fixé de manière à inciter fortement les employeurs à proposer des postes d'apprentis en nombre suffisant. Le dispositif doit en outre permettre à ses bénéficiaires d'acquérir des qualifications reconnues et appréciées sur le marché du travail afin d'encourager les jeunes à opter pour l'apprentissage.

Promouvoir l'enseignement supérieur professionnel. Les domaines d'étude, l'automatisme par exemple, pourraient être organisés en formations d'une durée de deux ou trois ans à orientation professionnelle, selon le modèle mis en place dans d'autres pays. Ces formations comporteraient de longs stages en entreprise qui feraient partie intégrante du cursus. Le développement de l'enseignement supérieur professionnel est une entreprise onéreuse qui doit être financée en coopération avec les entreprises qui recherchent des employés aux compétences spécifiques.

Mettre en place des programmes d'aide précoce et durable à l'attention des jeunes en décrochage scolaire et des jeunes non qualifiés. Vingt et un pour cent des jeunes âgés de 15 à 24 ans sont hors du système éducatif et sans emploi. Des programmes d'aide durable doivent être mis en place le plus tôt possible dans les établissements scolaires, et un soutien scolaire après la classe doit être prévu pour les jeunes à risque. Cette aide doit intervenir avant que les enfants aient atteint l'âge de six ans et les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants doivent cibler les enfants les plus défavorisés et soutenir leur famille. Cette aide doit se poursuivre tout au long de la scolarité obligatoire.

Proposer aux jeunes une orientation professionnelle et des informations sur les perspectives d'emploi de qualité avant qu'ils ne s'engagent dans une filière spécifique. Les parents et les élèves ne reçoivent toujours pas d'informations suffisantes sur les perspectives futures du marché du travail et ce manque doit être comblé. La liberté de choix en matière d'éducation passe nécessairement par la mise à disposition d'informations objectives sur les perspectives de carrière qui attendent les jeunes à l'issue de leurs études. Un système de prévision des débouchés professionnels pourrait être mis en œuvre dans le but d'évaluer les besoins futurs. Ses données seraient diffusées auprès des centres d'orientation, des établissements scolaires, et des élèves et de leur famille afin de les aider à prendre des décisions mieux éclairées.

Renforcer les politiques de protection sociale et d'activation

Quarante-cinq pour cent des jeunes sont toujours au chômage un an après leur sortie de l'école. À moins qu'ils ne trouvent un emploi ou que la possibilité ne leur soit offerte de reprendre leurs études ou de participer à un PAMT, nombre d'entre eux risquent fort de se décourager et de sortir de la population active. Il est par conséquent fondamental d'intervenir précocement dans la période de chômage. Les mesures suivantes sont recommandées.

Veiller à ce que les jeunes s'inscrivent au service public de l'emploi (SPE) et à ce qu'ils bénéficient d'une stratégie ciblée dès le départ ; par ailleurs, rendre l'inscription au SPE obligatoire pour les jeunes bénéficiant de l'aide sociale. Les jeunes chômeurs doivent être un groupe cible prioritaire du SPE. Le taux d'inscription des jeunes chômeurs au SPE est élevé (60 % des 20 à 24 ans) mais en recul en raison du durcissement des obligations imposées aux demandeurs d'emploi. Le SPE doit impérativement consacrer un temps et des ressources suffisantes à l'établissement du profil de chaque jeune chômeur et faire à chacun d'entre eux des propositions adaptées à sa situation individuelle. Les jeunes faiblement ou non qualifiés doivent, le plus tôt possible, avoir la possibilité de suivre un enseignement dans des écoles de la seconde chance, et d'acquérir une expérience professionnelle en entreprise. Le SPE doit également cibler davantage le programme *Graduate Practice* (voir la recommandation suivante). Enfin, l'inscription au SPE doit être obligatoire pour les jeunes faisant partie d'un foyer bénéficiaire de l'aide sociale et considérés comme aptes au travail.

Transformer le programme Graduate Practice en un programme d'activation à part entière. Les jeunes chômeurs doivent avoir la possibilité d'acquérir une première expérience professionnelle en entreprise, validée par des qualifications officielles. Il faudrait pour cela transformer le programme *Graduate Practice*, qui se contente pour l'heure de proposer des stages, en un dispositif alliant expérience en entreprise et formation. Cette formation pourrait être organisée sur le lieu de travail ou dans des établissements scolaires et devra être officiellement reconnue. Le SPE ne doit proposer une participation au programme *Graduate Practice* en début de recherche d'emploi qu'aux jeunes considérés comme désavantagés sur le plan des compétences, de l'expérience professionnelle ou d'autres critères. Les autres jeunes chômeurs ne doivent pouvoir accéder à ce programme qu'à l'issue d'une période infructueuse de recherche d'emploi (de six à neuf mois, par exemple).

Renforcer les mesures d'activation destinées aux jeunes Roms. Avec des taux de chômage qui varient de 60 à 80 %, la situation de la minorité rom en matière d'emploi est extrêmement préoccupante. Comme indiqué plus haut, les demandeurs d'emploi qui n'ont pas suivi d'éducation élémentaire ou secondaire (ce qui est le cas de nombreux jeunes Roms) peuvent bénéficier de programmes de formation ciblés, mais les jeunes Roms ont besoin de davantage de soutien. Certaines des recommandations ci-dessus relatives au chômage de longue durée chez les jeunes, à l'aide précoce lors de la scolarité et à l'apprentissage bénéficieront dans les faits en premier lieu aux jeunes Roms. C'est la raison pour laquelle leur mise en œuvre doit s'accompagner de l'instauration de mesures strictes de lutte contre les discriminations, aussi bien dans les écoles que sur le marché du travail.

Modifier les conditions d'attribution de l'allocation de chômage. Les conditions d'attribution de l'allocation de chômage sont peut-être devenues trop strictes. Leur modification s'impose si, et seulement si, le versement de l'allocation s'accompagne d'un soutien à la réintégration professionnelle et d'une aide efficace à la recherche d'emploi, ainsi que le prônent les recommandations formulées plus haut. Il serait utile de faire converger les conditions de cotisation vers les niveaux généralement pratiqués dans les autres pays de l'OCDE (l'attribution de l'allocation de chômage est soumise à une période de cotisation d'un an ou moins, très rarement de deux ans, contre trois ans actuellement en République slovaque).

Supprimer les obstacles à l'emploi des jeunes

Il importe également de veiller à ce que les entreprises soient incitées à embaucher de jeunes travailleurs, et d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes parents. À cette fin, les solutions suivantes sont envisageables.

Diminuer les cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires. Les coûts de main-d'œuvre sont trop élevés par rapport à la productivité que l'on peut attendre d'un jeune faiblement qualifié. Il serait judicieux de diminuer les cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires de 15-20 %, ainsi que le suggère l'*Étude économique de la République slovaque* réalisée par l'OCDE en 2005. Une baisse des cotisations non seulement améliorerait les perspectives d'emploi des jeunes sans qualification, mais inciterait également davantage les employeurs à déclarer leurs employés auprès de l'agence de sécurité sociale. Même si l'on ne connaît pas avec précision l'ampleur du travail non déclaré, il semblerait qu'il soit plus élevé chez les jeunes travailleurs.

Accorder une aide à l'embauche des jeunes chômeurs de longue durée. Faire bénéficier les employeurs d'une baisse limitée dans le temps de leurs cotisations de sécurité sociale pourrait également favoriser l'embauche des jeunes chômeurs de longue durée.

Faire passer la durée du congé parental de trois à un an et développer les services de garde d'enfants. Il est prouvé qu'un congé parental de longue durée freine le retour à l'emploi des parents d'enfants en bas âge. Afin d'aider ces jeunes parents à concilier responsabilités familiales et professionnelles, il serait utile de réduire la durée du congé parental à un an et de développer parallèlement des services de garde d'enfants de qualité et abordables. La mise en place d'un dispositif de certification des nourrices à domicile constituerait un moyen efficace de permettre aux jeunes parents de reprendre leur activité. Le développement du travail à temps partiel pourrait également être envisagé pour contribuer à enrayer la baisse préoccupante des taux d'emploi, déjà faibles, des jeunes femmes âgées de 20 à 29 ans, en particulier des mères d'enfants de moins de six ans.

Protéger les jeunes en contrats flexibles d'abus éventuels. Comme indiqué plus haut, des formes flexibles de contrat de travail ont été mises en place récemment, qui permettent aux employeurs d'embaucher des jeunes dans le cadre de missions spécifiques, en économisant pratiquement la totalité de leurs cotisations de sécurité sociale. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que le recours à ces contrats reste limité au cadre de ces missions spécifiques, conformément à la loi, et ne remplacent pas les contrats de travail traditionnels. Afin d'éviter toute utilisation abusive, l'Inspection du travail doit se pencher sur la qualité des relations de travail qui régissent ces contrats.

Promouvoir la mobilité géographique des jeunes

Le chômage des jeunes varie considérablement d'une région à l'autre. Ces différences sont dans une certaine mesure dues à l'insuffisance de la mobilité géographique sur le territoire national. Les mesures suivantes sont recommandées.

Supprimer les obstacles administratifs à la mobilité interne. La mobilité interne pourrait être facilitée à tous les échelons, notamment lorsqu'elle concerne le transfert d'une école secondaire à une autre, ou la possibilité de saisir une opportunité d'emploi dans une autre région. Pour l'heure, l'inscription à certaines écoles est soumise à des conditions de domiciliation, et les élèves ne peuvent par conséquent pas choisir librement leur

établissement en fonction de leurs centres d'intérêt. Les programmes qui ont été mis en œuvre dans le but de promouvoir la mobilité des étudiants ont échoué, en raison notamment de ces conditions. Celles-ci doivent être supprimées pour les élèves des écoles secondaires. De même, un programme destiné à faciliter la mobilité géographique des chômeurs de tous âges n'a pas donné les résultats escomptés, car il imposait à ses bénéficiaires un changement de lieu de résidence. Il a été remplacé en 2006 par un nouveau programme qui prend en charge une partie des dépenses liées aux déplacements journaliers entre le domicile permanent ou temporaire et le lieu de travail du bénéficiaire. Cette innovation est intéressante, mais ses répercussions sur la promotion de ces migrations quotidiennes, en particulier chez les jeunes, doivent être évaluées.

Développer le marché de l'immobilier locatif. Le manque de logements abordables dans les régions à faible taux de chômage est un autre frein à la mobilité des jeunes vivant dans des régions défavorisées. En effet, 85 % des jeunes de 20 à 24 ans et 60 % des 25-29 ans vivent chez leurs parents, souvent dans des régions rurales ou de petites villes qui n'offrent que peu d'emplois adaptés à leurs qualifications. Il conviendrait de développer l'offre de logements sociaux abordables, qui pour l'heure représentent moins de 4 % de la totalité des résidences principales. En outre, le marché locatif privé est pratiquement inexistant, notamment en raison de la forte protection juridique dont bénéficient les locataires occupants. Les logements sociaux ainsi que la construction de logements nouveaux doivent être encouragés par l'instauration d'un cadre juridique approprié ; une partie de la hausse des investissements dans les logements sociaux pourrait être dirigée vers les jeunes foyers à faible revenu.

© OCDE 2007

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/

