

RÉSUMÉ ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

* * *

Il faut noter que l'analyse présentée dans ce rapport a été réalisée avant la crise budgétaire actuelle et avant que le gouvernement grec n'annonce les mesures prévues pour y faire face.

* * *

Les jeunes et le marché du travail

Ces derniers mois, les conditions rencontrées par les jeunes Grecs sur le marché du travail se sont sensiblement détériorées. Entre le troisième trimestre 2008 et le troisième trimestre 2009, le taux de chômage des jeunes a augmenté de 3 points de pourcentage. Les estimations de l'OCDE les plus récentes au moment de la rédaction de ce rapport (publiées en novembre 2009) montrent une réduction du PIB de la Grèce de 1 % en 2009 suivie d'une baisse ultérieure de 0.7 % en 2010. La situation des jeunes Grecs sur le marché du travail continuera donc à se dégrader à court terme.

Cette évolution marque un renversement par rapport à la tendance positive observée jusqu'en 2008. Entre la fin des années 90 et 2008, le taux de chômage des jeunes est passé de plus de 30 % à 21 %, la part du chômage de longue durée chez les jeunes a chuté de 52 % à 39 % et la proportion de jeunes ni en emploi ni en formation a baissé de 18 % à 13 %. Parallèlement, le taux d'emploi des jeunes a reculé de 4 points de pourcentage pour s'établir à 24 %, ce qui tenait toutefois principalement à un allongement de la durée des études et à la faible proportion de jeunes conjugant études et travail en Grèce.

En dépit de ces améliorations, en 2008, les jeunes Grecs accusaient toujours un retard par rapport à la plupart de leurs homologues de la zone OCDE en termes de situation sur le marché du travail. Selon

plusieurs indicateurs relatifs à la situation des jeunes sur le marché du travail, la Grèce figure toujours en bas du classement de l'OCDE : le taux de chômage des jeunes y est supérieur de 7 points de pourcentage à la moyenne de l'OCDE ; l'incidence du chômage de longue durée est deux fois plus élevée que la moyenne de l'OCDE ; et le taux d'emploi des jeunes est inférieur de 20 points de pourcentage à la moyenne de l'OCDE. Par ailleurs, le passage de l'école à la vie active reste long et difficile en Grèce, même pour les jeunes les plus qualifiés. Les jeunes Grecs mettent en moyenne deux ans avant de décrocher leur premier emploi une fois leurs études achevées, ce qui est largement supérieur à la moyenne européenne de 17 mois et quatre fois plus long que leurs homologues aux États-Unis. En outre, leur premier emploi est souvent peu rémunéré, avec un salaire correspondant à moins des deux tiers du salaire médian. En 2006, l'emploi à faible rémunération concernait 57 % des jeunes actifs – soit le plus haut niveau des pays de l'OCDE pour lesquels cette statistique était disponible – et il leur était difficile de trouver un emploi mieux rémunéré, particulièrement pour les moins qualifiés. De nombreux jeunes Grecs occupaient en outre des emplois temporaires.

Toutefois, comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE, les résultats moyens sur le plan professionnel des jeunes grecs masquent d'importantes variations entre les différentes catégories sociodémographiques. Les jeunes femmes, les adolescents et les jeunes habitants des zones rurales sont confrontés à une situation particulièrement difficile sur le marché du travail. Les femmes mettent plus de temps à trouver leur premier emploi après leurs études et leurs résultats sur le marché du travail sont largement inférieurs à ceux de leurs homologues masculins, ce qui tient principalement au fait qu'elles sont plus susceptibles de se retirer du marché du travail. S'agissant des compétences, la situation est relativement inhabituelle : à l'issue de leurs études, le taux de chômage des jeunes ayant suivi des études supérieures est plus élevé que celui des jeunes sans aucune qualification et cette situation ne commence à s'inverser qu'après deux à trois ans. Par ailleurs, le « déclassé » des diplômés – c'est-à-dire le travail dans des emplois nécessitant un niveau de compétences inférieur au leur – est répandu, de nombreux diplômés de l'enseignement supérieur travaillant dans le commerce de détail comme vendeurs. En revanche, les jeunes non scolarisés n'ayant peu ou pas de qualifications sont plus susceptibles de se retirer définitivement du marché du travail.

Pour remédier aux problèmes décrits ci-dessus, il est nécessaire de surmonter des obstacles structurels tenant à la fois du domaine de

l'enseignement et de celui de la politique du marché du travail. Tout d'abord, les liens entre le système éducatif et le marché du travail sont trop faibles et les possibilités de formation en entreprise sont limitées. Par ailleurs, de nombreux jeunes quittent l'école sans qualifications adéquates : en 2007, 12 % des Grecs âgés de 15 à 24 ans avaient abandonné leurs études avant d'être diplômés du deuxième cycle du secondaire, ce qui est considéré comme le niveau minimum pour intégrer aujourd'hui le marché du travail. Ensuite, le niveau relativement élevé du salaire minimum, du coût de la main-d'œuvre et des coûts de licenciement décourage les employeurs d'embaucher des jeunes sans expérience. Enfin, en dépit d'initiatives récentes, les mesures actives du marché du travail proposées par le service public de l'emploi aux jeunes chômeurs ne sont pas soumises au principe d'obligations réciproques et leur efficacité est inconnue.

Initiatives récentes

En octobre 2009, le gouvernement Papandréou nouvellement élu a annoncé plusieurs mesures visant à soutenir les jeunes sur le marché du travail dans le contexte de la crise économique. Les mesures annoncées incluaient notamment une baisse des cotisations de sécurité sociale, des exonérations d'impôt, des stages et des allocations de chômage plus généreuses. Le gouvernement Papandréou propose d'abaisser les cotisations de sécurité sociale pour chaque nouveau salarié de 30 ans ou moins embauché par une PME, à condition que l'entreprise ne procède pas à des licenciements pour tirer profit de ces aides. Ces aides seraient maintenues pendant quatre ans, à hauteur de 100 % des cotisations de sécurité sociale la première année, de 75 % la deuxième année, de 50 % la troisième année et de 25 % la dernière année. Le gouvernement envisage aussi d'instaurer une exonération d'impôt de cinq ans pour les petites entreprises créées par des jeunes dans les régions rurales ou semi-rurales. Il est en outre prévu de remanier les programmes de stage, qui dureraient six mois, seraient axés sur la formation pratique et limités au secteur privé, ne pourraient être suivis qu'une fois par bénéficiaire et cibleraient les diplômés de l'enseignement supérieur. Enfin, le gouvernement a annoncé que l'assurance-chômage serait progressivement relevée de 55 % du salaire minimum à 70 % pour tous les groupes d'âge.

Auparavant la même année, sous le gouvernement Karamanlis, deux autres programmes ciblés sur les jeunes avaient été introduits. Le *Programme spécial pour la promotion de l'emploi des jeunes* est destiné aux chômeurs âgés de 18 à 30 ans ayant au moins un diplôme du

deuxième cycle du secondaire et vise à favoriser leur embauche par les petites entreprises *via* une subvention salariale. Cette subvention est versée pendant 21 des 24 mois du contrat et correspond à 25 % environ du salaire moyen d'un travailleur grec. Le programme *Premier départ Première opportunité* cible les jeunes non scolarisés sans emploi âgés de 16 à 25 ans qui ont achevé leur scolarité obligatoire et sont diplômés au mieux du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Ce programme offre à ces jeunes la possibilité de choisir l'une des options suivantes : expérience professionnelle entièrement subventionnée pendant cinq mois, renforcement des compétences en matière d'information et de communication ou services de conseil incluant orientation professionnelle et formation à la recherche d'emploi.

Début 2009, le gouvernement Karamanlis avait également instauré/renforcé certaines mesures qui ne ciblaient pas les jeunes en particulier mais auxquelles ils avaient accès. Ainsi, la conversion des prestations de chômage en subventions salariales introduite en 2004 a été étendue à l'emploi dans le secteur public afin de compenser la faiblesse des créations d'emploi dans le secteur privé sous l'effet du ralentissement économique. Par ailleurs, des programmes de formation dédiés aux secteurs du tourisme, des « emplois verts », du BTP et des TIC ont été mis en place.

Ces initiatives récentes visant à soutenir l'emploi des jeunes pendant et après la crise doivent être analysées dans le contexte des efforts préalables de réforme. Ainsi, plusieurs mesures d'activation ont été adoptées entre 2006 et 2008 afin d'aider les jeunes à s'insérer plus rapidement sur le marché du travail, comme la formation à l'entrepreneuriat, l'offre de services d'orientation professionnelle et d'aide à la recherche d'emploi par le service public de l'emploi et l'aide financière et le conseil pour la création d'entreprise ou le démarrage d'une activité libérale.

Dans le domaine de l'enseignement, les efforts visant à réduire le taux d'abandon scolaire et à veiller à ce que les jeunes quittent l'école mieux armés pour entrer sur le marché du travail se sont intensifiés ces dernières années. Depuis l'année scolaire 2007/08, le gouvernement a rendu obligatoire la fréquentation de structures préscolaires pour les enfants dès l'âge de 5 ans. En 2006, le deuxième cycle de l'enseignement secondaire a été réformé dans l'objectif de renforcer la formation professionnelle. Outre un lycée d'enseignement général, la nouvelle structure prévoit : un lycée professionnel qui assure une formation professionnelle mettant l'accent sur le savoir théorique et donnant accès à l'enseignement supérieur, et des écoles professionnelles

qui mettent l'accent sur l'enseignement pratique. Par ailleurs, sous l'autorité du service public de l'emploi, plusieurs écoles professionnelles proposent un apprentissage en alternance. Si l'orientation très théorique de l'enseignement dispensé dans les lycées professionnels pose problème, cette nouvelle structure garantit que les jeunes souhaitant suivre une formation professionnelle ont la possibilité de le faire au sein du deuxième cycle du secondaire, ce qui pourrait contribuer à améliorer l'image de la formation professionnelle.

En 2005, le gouvernement a également lancé une réforme de l'enseignement supérieur reposant sur deux piliers. Tout d'abord, cette réforme a conduit à la création de l'Agence grecque pour l'assurance qualité, chargée d'évaluer les établissements d'enseignement supérieur. Une évaluation *interne* a été menée pour la première fois en 2009 et les établissements aux résultats non satisfaisants seront invités à prendre les mesures nécessaires dans un délai de quatre ans. Par ailleurs, quelques départements ont déjà fait l'objet d'une évaluation *externe* qui sera mise en œuvre prochainement dans tous les établissements d'enseignement supérieur. Toutefois, il est encore difficile de savoir comment les financements seront ajustés en fonction des résultats de l'évaluation. Ensuite, le gouvernement a instauré des limites à la durée des études pour les étudiants commençant leurs études supérieures, dans l'espoir de réduire la forte proportion de jeunes qui mettent plus de temps que nécessaire pour terminer leurs études. Outre cette réforme, le gouvernement a récemment revu à la hausse la note requise pour être admis dans l'enseignement supérieur, en vue de restreindre l'accès aux études supérieures aux seuls étudiants ayant les compétences de base indispensables pour obtenir leur diplôme. Cette mesure pourrait permettre de diminuer les taux d'abandon dans les établissements d'enseignement professionnel supérieur où sont inscrits la plupart des étudiants aux résultats les plus faibles.

Recommandations proposées au vu des difficultés qui demeurent

Les initiatives lancées dernièrement vont dans la bonne direction. Il est essentiel de renforcer le soutien offert aux jeunes chômeurs compte tenu des conséquences probables de la récession actuelle sur les résultats des jeunes sur le marché du travail. Cependant, il convient de privilégier des mesures bien conçues et complètes, à l'efficacité prouvée. Au cours des douze prochains mois, les jeunes sortis du système scolaire seront confrontés à des conditions très difficiles pour accéder au marché du travail. De ce fait, de plus en plus de jeunes, surtout les moins qualifiés, pourraient sombrer dans le chômage de

longue durée ou l'inactivité prolongée et, en l'absence de mesures efficaces de prévention, nombre d'entre eux se couperont totalement du marché du travail à terme. Les pouvoirs publics doivent se fixer comme priorité d'atténuer le plus possible ces effets de stigmatisation. Par ailleurs, les réformes menées récemment dans le système éducatif doivent être appliquées de manière plus stricte et ouvrir la voie à des changements plus radicaux.

Nombre de ces réformes supposent une hausse des dépenses publiques mais les autorités grecques doivent actuellement faire face à une crise budgétaire majeure, avec un déficit public estimé à 12.7 % du PIB en 2009 et une dette supérieure à 110 % du PIB. Dans ces conditions, les dépenses publiques supplémentaires consacrées aux politiques du marché du travail, à l'éducation et à la formation doivent faire la preuve de leur rapport coût-efficacité. Il est crucial d'évaluer rigoureusement toute nouvelle initiative et de ne dépenser que pour les mesures passant avec succès le test du rapport coûts/avantages. Toutefois, compte tenu de l'urgence de l'action à mener et des délais très longs nécessaires à une évaluation rigoureuse, la hausse des dépenses publiques devrait s'appuyer sur les évaluations rigoureuses réalisées dans d'autres pays.

Pour relever ces défis, le gouvernement doit se fixer trois objectifs : *i*) veiller à ce que les jeunes quittent l'école en ayant acquis les compétences requises sur le marché du travail ; *ii*) réduire les obstacles à l'embauche des jeunes ; et *iii*) mettre en œuvre une stratégie d'activation d'ensemble pour les jeunes sans emploi.

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 de qualifications afin de résorber les difficultés auxquelles les jeunes sont confrontés en Grèce. Si la proportion de jeunes quittant prématurément le système scolaire a sensiblement reculé, de 17 % en 1997 à 12 % actuellement, il n'est pas encore certain que la Grèce puisse atteindre l'objectif de Lisbonne fixé à 10 % d'ici fin 2010. Par ailleurs, les taux d'abandon sont plus élevés que la moyenne parmi les élèves suivant des cursus professionnels, les jeunes issus de l'immigration, les minorités et les jeunes vivant dans les régions insulaires.

Plusieurs obstacles structurels sont responsables de ces mauvais résultats. Tout d'abord, peu d'enfants grecs fréquentent des structures d'accueil et d'éducation des jeunes enfants par rapport aux autres pays

de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. S'il faut saluer la mesure récente rendant obligatoire la fréquentation de structures préscolaires pour les enfants dès l'âge de 5 ans, la Grèce demeure néanmoins en retard par rapport à certains pays européens – notamment l'Espagne, la France et l'Italie – où l'éducation préscolaire concerne tous les enfants de 3-5 ans. L'expérience a montré que des services d'accueil et d'éducation de qualité pour les jeunes enfants améliorent les taux de poursuite des études et les résultats sur le plan professionnel après les études, particulièrement pour les enfants issus de milieux défavorisés. Les interventions les plus efficaces sont celles qui prévoient un soutien au cours de la phase délicate de transition entre l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire. S'agissant des programmes ciblés sur les familles à faibles revenus, plusieurs initiatives menées aux États-Unis auprès des jeunes enfants, comme les *Chicago Child-Parent Centres* (CPC), offrent des exemples de pratiques exemplaires. Le CPC propose des services gratuits autour de la petite enfance pour les familles défavorisées, comme des conseils pour l'éducation, la famille et la santé et des services dans des écoles élémentaires partenaires.

La scolarité n'est obligatoire en Grèce que jusqu'à l'âge de 14 ans et demi, contre un âge médian de 16 ans au sein de la zone OCDE. En outre, il est avéré que le principe de la scolarité obligatoire n'est pas appliqué efficacement. En fait, 3,3 % environ des enfants ne poursuivent pas leurs études dans le premier cycle de l'enseignement secondaire après avoir terminé le primaire et 3,2 % supplémentaires s'inscrivent dans le secondaire mais abandonnent leurs études avant d'avoir terminé leurs trois années restantes de scolarité obligatoire. Plusieurs pays de l'OCDE envisagent de relever l'âge de la scolarité obligatoire à 18 ans ou de subordonner l'âge de fin de scolarité à l'obtention d'un diplôme du deuxième cycle du secondaire ou de l'enseignement professionnel et la Grèce pourrait donc creuser encore son retard. Dans ce contexte, la crise économique actuelle pourrait offrir l'occasion de relever l'âge de fin de scolarité obligatoire. En effet, au fur et à mesure que les perspectives du marché du travail s'assombrissent, particulièrement pour les jeunes sans qualifications, les taux d'abandon des études devraient reculer, ce qui permettra de dégager plus facilement un consensus politique et de faire appliquer plus efficacement les nouvelles mesures. Néanmoins, toute réforme visant à relever l'âge de fin de scolarité devrait s'accompagner de mesures veillant à ce que l'allongement de la scolarité se traduise par l'acquisition d'une qualification reconnue et à ce que le système scolaire et de formation dispose des capacités suffisantes pour répondre à la hausse de la demande. Par ailleurs, cette réforme

impliquera d'importantes dépenses publiques, dont les bénéficiaires escomptés devront être comparés à ceux d'autres mesures prévues – notamment le développement de l'offre de services d'accueil et de garde des jeunes enfants – compte tenu d'un budget public limité.

L'*enseignement professionnel secondaire* pâtit d'une très mauvaise image en Grèce, ce qui a une incidence négative sur les inscriptions. Par ailleurs, les employeurs sont rarement impliqués dans l'élaboration des programmes des filières professionnelles, ce qui limite les liens entre la formation et les besoins du marché du travail (local). Il est indispensable d'améliorer l'image et la qualité de ces filières pour attirer les jeunes déçus par l'enseignement général et tentés d'abandonner leurs études, d'autant plus si l'âge de fin de la scolarité obligatoire est revu à la hausse. Le gouvernement grec a récemment renforcé le cadre d'orientation professionnelle. Toutefois, dans les écoles, les élèves sont principalement conseillés par des enseignants ayant peu de connaissances spécifiques et il est difficile, en l'absence d'informations sur le marché du travail local, de conseiller efficacement les élèves et les parents sur les débouchés professionnels dans chaque filière.

La réforme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire lancée en 2006 a hissé l'enseignement professionnel au même niveau que l'enseignement secondaire général et a ouvert des passerelles entre les filières professionnelles et l'enseignement supérieur. Malheureusement, aucune des filières professionnelles actuellement proposées par le système éducatif grec ne conjugue apprentissage théorique et formation pratique en entreprise, alors que cette méthode est reconnue à l'échelle internationale comme la plus efficace dans le domaine de la formation professionnelle. Ainsi, l'expérience d'autres pays européens, comme la France, montre que des filières professionnelles trop théoriques – comme le lycée professionnel – n'offrent pas aux élèves de débouchés solides sur le marché du travail. À l'heure actuelle, seul l'apprentissage géré par le service public de l'emploi prévoit un important volet de formation en entreprise. Ce programme dure deux ans et conjugue formation théorique et pratique en entreprise. Les apprentis perçoivent une rémunération correspondant à une fraction du salaire de base, qui augmente avec l'ancienneté. Toutefois, les places d'apprentis sont rares et les possibilités d'expansion, notamment hors des secteurs d'activité traditionnels, n'ont pas été étudiées.

Parallèlement, divers programmes proposent un enseignement de soutien pour les jeunes qui ont quitté l'école sans avoir achevé leur

scolarité obligatoire ou le deuxième cycle du secondaire. Cependant, aucune campagne de sensibilisation n'est menée pour encourager ces jeunes à suivre ces cours de remise à niveau. De ce fait, seuls les jeunes les plus motivés tirent profit de ces initiatives.

Le système d'enseignement supérieur grec doit également faire face à de nombreux problèmes. Au début de leur carrière, de nombreux diplômés de l'enseignement supérieur sont confrontés à un taux de chômage plus élevé que leurs homologues moins qualifiés, même si leurs perspectives d'emploi et plusieurs aspects de la qualité de leur emploi s'améliorent au fur et à mesure qu'ils acquièrent de l'expérience. Le rendement de l'enseignement supérieur est bas par rapport à la moyenne internationale et il existe un mauvais appariement entre le contenu des études suivies et l'emploi décroché. Les taux de réussite et les salaires horaires après la fin des études sont particulièrement décevants pour les étudiants des *filiales supérieures professionnelles*. Ces résultats médiocres sont en partie attribuables au système actuel d'admission dans l'enseignement supérieur qui est à l'origine d'importantes distorsions. Les places disponibles dans les établissements supérieurs, en particulier, ne reflètent ni les préférences des étudiants ni la demande de main-d'œuvre. De nombreux étudiants suivent donc des cours qui ne les intéressent pas ou décident de partir étudier à l'étranger, tandis que nombre de diplômés rencontrent d'importantes difficultés dans leur recherche d'emploi. Par ailleurs, le recours très répandu aux *frontistiria* – écoles privées de préparation à l'examen d'entrée du supérieur – a fait du deuxième cycle de l'enseignement secondaire un simple passage vers l'accès aux études supérieures, passage qui privilégie les étudiants issus de familles favorisées.

Enfin, peu d'étudiants grecs travaillent par rapport à leurs homologues des autres pays de l'OCDE, en dépit de l'expérience ayant montré que la conjugaison d'une activité professionnelle et des études offre de meilleurs débouchés sur le marché du travail. Les études existantes donnent à penser que des bureaux de placement plus efficaces dans les universités et un plus grand nombre d'offres de programmes de stages pourraient contribuer à informer les étudiants des possibilités d'emploi disponibles et à les inciter à travailler.

Pour améliorer les possibilités offertes aux élèves de l'enseignement secondaire et supérieur d'acquérir les compétences requises sur le marché du travail, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- *Étendre les programmes existants d'éducation des jeunes enfants et mettre l'accent sur les interventions soutenues.* L'extension des programmes devrait en priorité concerner les enfants jusqu'à l'âge de 3 ans, étant donné qu'il est essentiel d'agir le plus tôt possible et que seuls 7 % des enfants de ce groupe suivent actuellement ces programmes contre 70 % de leurs homologues préscolarisés. Il faudrait particulièrement veiller à ce que les services d'enseignement pour les jeunes enfants soient accessibles aux familles à faibles revenus et/ou issues de l'immigration ou des minorités. En outre, les enfants et leurs parents devraient être soutenus au cours de la transition vers l'école primaire, afin de pérenniser les bénéfices tirés de la préscolarisation.
- *Envisager de repousser l'âge de fin de scolarité obligatoire à 18 ans ou selon les cas, jusqu'à l'obtention d'un diplôme.* La Grèce pourrait mener cette réforme progressivement de manière à limiter au maximum les coûts de transition, en relevant l'âge de fin de scolarité obligatoire à 16 ans dans un premier temps, puis à 18 ans. Elle pourrait aussi permettre aux jeunes qui souhaitent travailler de remplir cette nouvelle obligation en combinant emploi et formation, comme c'est le cas en Angleterre. Par ailleurs, les efforts menés pour garantir la fréquentation scolaire doivent être renforcés par les mesures suivantes : *i)* amélioration des flux d'information entre les établissements primaires et secondaires pour contrôler les inscriptions ; *ii)* contrôle de l'assiduité ; *iii)* suivi des élèves qui changent d'école et/ou déménagent ; et *iv)* définition claire des responsabilités entre les écoles, les services sociaux et les autorités chargées de faire respecter la loi en cas d'absences répétées. Enfin, pour que cette réforme soit couronnée de succès, il est essentiel d'améliorer l'image et la qualité de l'enseignement professionnel.
- *Créer une seule filière professionnelle dans le deuxième cycle du secondaire, associant enseignement théorique et apprentissage en entreprise.* Cette filière unique devrait réunir les programmes des lycées professionnels et des écoles professionnelles existants et proposer l'enseignement des compétences de base et des connaissances spécialisées, ainsi que des possibilités d'application pratique en laboratoire *et* en entreprise. Il faudrait renforcer les liens avec les besoins du marché du travail *local*, en les quantifiant mieux et en

impliquant de manière plus active les employeurs et les syndicats dans l'élaboration des programmes d'enseignement professionnel. L'évaluation précise de la demande locale de compétences professionnelles sur le marché du travail devrait jouer un rôle déterminant dans l'optimisation de l'orientation professionnelle.

- *Étendre l'apprentissage afin de couvrir davantage de professions et inciter les employeurs, particulièrement les PME, à accueillir plus d'apprentis.* La Grèce pourrait s'inspirer de l'expérience de plusieurs pays qui se sont récemment engagés à étendre leurs programmes d'apprentissage en adoptant les mesures suivantes : participation plus active des partenaires sociaux dans l'élaboration et la gestion des contrats d'apprentissage ; aide financière appropriée pour indemniser les employeurs pour les efforts consentis en matière de formation ; et validation des compétences acquises. Par ailleurs, les PME devraient être incitées à unir leurs forces à l'échelon local pour former les apprentis, particulièrement dans les régions rurales ou isolées. Au Royaume-Uni, les *Group Training Associations* jouent ce rôle et obtiennent d'assez bons résultats.
- *Mener des activités de sensibilisation pour encourager la participation à l'enseignement de soutien.* Les écoles de la deuxième chance devraient contacter les jeunes qui abandonnent leurs études dès que possible afin de les inciter à s'inscrire. Ces établissements s'adressent aux élèves déçus par l'enseignement général et leur permettent d'acquérir les compétences de base à l'aide de méthodes d'apprentissage interdisciplinaires et davantage axées sur la pratique. Néanmoins, il est essentiel de promouvoir les inscriptions et d'agir rapidement. Pour ce faire, il pourrait être possible de proposer aux jeunes sans qualifications, sans emploi et non scolarisés depuis un certain temps une petite allocation sous réserve qu'ils s'engagent à suivre des cours, une formation ou une forme d'apprentissage en entreprise. Un programme de ce type, baptisé *Activity Agreement*, est actuellement à l'essai au Royaume-Uni et pourrait servir de modèle à la Grèce.
- *Modifier le système d'admission à l'université.* Les projets de réforme actuels qui visent à relever le programme du deuxième cycle du secondaire et à créer une année préparatoire avant l'admission dans l'enseignement supérieur vont dans le bon

sens. Un système semblable a été adopté dans la province canadienne du Québec, où les élèves suivent leur formation dans les *Cégeps* (*Collèges d'enseignement général et professionnel*) pour préparer leur entrée dans l'enseignement supérieur. En Grèce, une année préparatoire *gratuite* contribuerait à cloisonner le deuxième cycle du secondaire et les examens d'admission dans l'enseignement supérieur, et à réduire la dépendance excessive des élèves *vis-à-vis* des *frontistiria*, à l'origine de disparités significatives en fonction du niveau de revenu. Cependant, ces initiatives doivent s'accompagner d'un changement du système d'admission dans l'enseignement supérieur. Dans cette optique, il serait envisageable de mettre en place un examen national fondé sur un programme amélioré à la fin du deuxième cycle du secondaire, qui aboutirait à un diplôme de fin d'études. La sélection pour l'accès à l'enseignement supérieur serait alors confiée aux universités elles-mêmes.

- *Établir un lien entre l'évaluation des établissements supérieurs et leur financement.* Il est impératif d'améliorer la qualité des établissements supérieurs pour offrir aux diplômés de meilleures perspectives sur le marché du travail. Pour encourager et récompenser un enseignement et une recherche de haute qualité au sein des établissements supérieurs, une partie du financement qu'ils reçoivent devrait être liée aux résultats des évaluations.
- *Améliorer la pertinence de l'enseignement supérieur professionnel par rapport aux besoins du marché du travail.* Outre les réformes recommandées pour l'enseignement supérieur dans son ensemble, certaines mesures spécifiques sont nécessaires pour améliorer les perspectives de rémunération des diplômés de l'enseignement supérieur professionnel. L'offre de places dans chaque filière devrait être conditionnée aux besoins du marché du travail local et les employeurs locaux devraient être impliqués dans l'élaboration des programmes. Des mesures similaires ont été appliquées avec succès en Finlande et sont actuellement lancées en Nouvelle-Zélande.
- *Promouvoir le travail des élèves, notamment dans l'enseignement supérieur.* Pour ce faire, on pourrait envisager d'étendre l'obligation de stages pratiques dans des conditions

réelles de travail comme c'est le cas aujourd'hui dans certaines disciplines telles que la médecine (hôpitaux) et l'enseignement (écoles). Ces stages devraient être validés par l'université et l'employeur, tandis que les étudiants qui y participent devraient être récompensés par des unités de valeur pour l'obtention de leur diplôme. Il faudrait aussi élargir le rôle des bureaux de placement/d'orientation au sein des établissements supérieurs, en vue d'aider et d'informer les élèves souhaitant conjuguer études et travail. Enfin, un système d'emplois d'été ciblé sur les élèves à risque – à l'image de celui qui a été récemment repris par les autorités américaines – pourrait offrir des possibilités d'emploi importantes aux élèves dont le réseau familial est limité.

Réduire les obstacles à l'embauche des jeunes

Compte tenu de la récession économique, la situation des jeunes sur le marché du travail s'est rapidement détériorée et les perspectives à court terme sont plutôt sombres. Selon les estimations actuelles de l'OCDE pour la croissance du PIB en Grèce, le taux de chômage des jeunes pourrait atteindre 28 % en 2010. Dans ce contexte, il est impératif de prendre des mesures visant à soutenir la demande de main-d'œuvre, de manière à éviter que la crise n'annule les progrès accomplis depuis le milieu des années 90. Outre des politiques destinées à stimuler la croissance économique, l'embauche des jeunes pourrait être relancée par la suppression de certains obstacles structurels.

En Grèce, le ratio du salaire minimum national négocié par les partenaires sociaux au salaire médian est élevé en comparaison avec les moyennes internationales, même si l'on se fonde sur le taux le plus bas applicable à un travailleur manuel sans expérience. Par ailleurs, aucune disposition spéciale ne s'applique aux jeunes ou aux stagiaires. En 2007, un jeune Grec de 17 ans employé au salaire minimum gagnait 51 % du salaire médian, contre 36 % seulement dans les pays ayant adopté un salaire minimum plus faible pour les jeunes. Les primes applicables aux travailleurs mariés, aux travailleurs non manuels et en fonction de l'expérience professionnelle creusent le fossé entre la Grèce et la moyenne de l'OCDE. Selon les données économétriques disponibles pour d'autres pays, ce taux salarial minimum élevé peut avoir d'importantes conséquences négatives sur le taux d'emploi des jeunes, particulièrement sur fond de crise économique. En outre, il peut inciter les plus jeunes à abandonner prématurément leurs études pour travailler.

Deux solutions peuvent être envisagées pour réduire le coût d'embauche des jeunes supporté par les employeurs. Tout d'abord, les partenaires sociaux devraient être incités à débattre de l'instauration d'un salaire minimum plus faible pour les jeunes, associé à des obligations de formation. Ensuite, une baisse des coûts de main-d'œuvre non salariaux pourrait être envisagée pour les jeunes qui perçoivent une rémunération équivalente au salaire minimum. Cette solution pourrait s'avérer particulièrement pertinente pour la Grèce, où les coûts de main-d'œuvre non salariaux sont élevés par rapport à la moyenne de l'OCDE et où le coût relatif de l'embauche d'un travailleur rémunéré au salaire minimum est supérieur à la moyenne de l'OCDE. À cet égard, la baisse des cotisations de sécurité sociale annoncée récemment par le gouvernement grec se traduirait par une baisse des coûts de main-d'œuvre non salariaux mais entraînerait également des effets d'aubaine importants si elle n'est pas précisément ciblée. Enfin, une baisse des cotisations de sécurité sociale proche du salaire minimum grèverait les finances publiques et, si l'équilibre budgétaire restait inchangé, elle impliquerait de relever les taux de cotisation des travailleurs les mieux rémunérés, ce qui aurait un impact négatif sur leur taux d'emploi.

Les opportunités d'emploi des jeunes Grecs sont également limitées par l'une des réglementations les plus strictes de l'OCDE en matière de protection de l'emploi. Les travailleurs non manuels sont protégés contre les licenciements par des délais de préavis et des indemnités bien plus généreuses que la moyenne de l'OCDE pour ces employés. Ces coûts élevés de licenciement, associés à des procédures complexes, pèsent lourdement sur les taux d'embauche en contrat à durée indéterminée pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail, comme les jeunes. De surcroît, la durée très courte des périodes d'essai décourage probablement l'embauche des jeunes, dont la productivité est difficile à évaluer *a priori*. Enfin, le recours aux contrats à durée déterminée et aux agences d'intérim est fortement réglementé, même si l'application relativement laxiste de cette réglementation se traduit par une utilisation fréquente de ces formes de travail. Le degré de protection relativement strict des travailleurs formels pourrait expliquer en partie l'essor de l'emploi informel et du pseudo-emploi indépendant, qui masque souvent un travail régulier pour un seul client ou employeur.

Les mesures suivantes sont donc recommandées :

- *Instaurer un salaire minimum plus bas pour les jeunes ou réduire les coûts de main-d'œuvre pour les travailleurs qui perçoivent le salaire minimum.* Les dispositions relatives à un salaire minimum spécifique pour les jeunes devraient être liées à une obligation de formation au travail. L'alternative consisterait à baisser les coûts de main-d'œuvre pour les travailleurs percevant le salaire minimum, en diminuant les cotisations patronales de sécurité sociale sur les rémunérations proches du salaire minimum.
- *Adopter un contrat de travail unique assorti d'une protection modérée contre les licenciements.* Ce contrat unique s'accompagnerait d'une protection modérée contre les licenciements augmentant avec l'ancienneté et ne ferait aucune distinction entre les travailleurs manuels ou non manuels ou entre les contrats à durée indéterminée ou à durée déterminée. Une telle réforme pourrait réduire la protection dont bénéficient certains groupes contre les licenciements : elle doit donc s'accompagner de services de réinsertion plus efficaces et d'allocations de chômage plus généreuses dans le cadre du principe d'obligations réciproques.
- *Allonger la période d'essai des contrats à durée déterminée.* La période d'essai actuelle de deux mois en Grèce figure parmi les plus courtes de la zone OCDE. Son allongement – par exemple à 10 mois comme au Danemark – inciterait davantage les employeurs à recruter des jeunes sans expérience en contrat à durée indéterminée et pourrait stimuler efficacement les embauches.

Mettre en œuvre une stratégie d'activation d'ensemble pour les jeunes sans emploi

La détérioration de la situation des jeunes sur le marché du travail grec en 2009 implique un soutien financier supplémentaire, couplé à des mesures efficaces de réinsertion. Les initiatives lancées en 2009 vont dans le bon sens mais elles doivent encore faire leurs preuves en termes d'application et d'efficacité. Par ailleurs, il est urgent de prendre des mesures supplémentaires pour améliorer les programmes d'activation gérés par le service public de l'emploi en Grèce.

Les jeunes Grecs ayant une expérience professionnelle suffisante ont droit à l'assurance-chômage. Toutefois, compte tenu des conditions ouvrant droit aux allocations de chômage, seuls 6 % environ des jeunes chômeurs en bénéficient, contre une moyenne de 17 % en Europe. À l'inverse, la Grèce est l'un des rares pays où les prestations de chômage

sont accessibles aux jeunes sans expérience professionnelle. Toutefois, seuls les jeunes âgés de 20 à 29 ans inscrits au chômage depuis un an au moins peuvent y prétendre et l'allocation reçue est modeste, puisqu'elle s'élève à 73 EUR par mois pendant une durée maximum de cinq mois. Ces deux régimes de prestations laissent de côté la grande majorité des jeunes chômeurs et compliquent l'application de l'obligation de participation aux programmes de réinsertion. Compte tenu des niveaux de couverture actuels, l'augmentation progressive prévue de la générosité de l'assurance-chômage ne devrait bénéficier qu'à un très petit nombre des jeunes sans emploi.

En 2006, la Grèce a consacré l'équivalent de 0.14 % de son PIB à la politique active du marché du travail – formation, emploi subventionné et aide financière pour les travailleurs indépendants – contre 0.41 % en moyenne dans la zone OCDE. Ces mesures représentaient environ un quart du total des dépenses consacrées aux programmes du marché du travail. En dépit de l'absence de données par tranche d'âge, les programmes destinés aux jeunes tendent à privilégier les mêmes domaines que les programmes ciblés sur les chômeurs dans leur ensemble. Par ailleurs, les mesures de politique active du marché du travail adoptées pour faire face à la crise économique correspondent à 0.18 % supplémentaire du PIB par an pour la période 2009-11.

Le cadre d'activation de la Grèce comporte deux obstacles majeurs. Tout d'abord, les programmes du marché du travail en Grèce n'appliquent *pas* le principe d'obligations réciproques, selon lequel une stricte obligation de recherche d'emploi (sous la menace d'une réduction modérée des prestations en cas de non respect) est accompagnée de services de réinsertion efficaces. Les obligations de recherche d'emploi sont rarement imposées aux bénéficiaires des allocations et les sanctions existantes en cas de non respect de ces obligations n'ont jamais été appliquées. De la même manière, la participation aux actions ciblées de réinsertion n'est pas obligatoire et les chômeurs sont *invités* mais non *tenus* à participer aux programmes considérés comme les plus adaptés à leurs besoins. Cependant, l'application du principe d'obligations réciproques aux jeunes participants au programme est compliquée par le fait que de nombreux jeunes inscrits au chômage ne perçoivent pas d'allocation, ce qui rend inopérante la menace d'une baisse des prestations. Ensuite, aucune évaluation rigoureuse des programmes d'activation n'a été réalisée en Grèce et la mesure des résultats, à savoir l'enregistrement des résultats des participants à l'issue du programme, est rare.

Parmi les programmes de formation, la formation à l'entrepreneuriat est celle qui rencontre le plus grand succès chez les jeunes Grecs, ce qui témoigne de la disponibilité d'aides à la création d'entreprise et d'une proportion plus élevée de travailleurs indépendants chez les jeunes actifs que dans la plupart des autres pays européens. En revanche, très peu de jeunes chômeurs choisissent de participer à la formation à la recherche d'emploi, en dépit d'études démontrant qu'elle est l'une des rares à être efficace. Le recours aux aides à l'embauche a été conséquent ces dernières années et elles constituaient le principal pilier des mesures annoncées en 2009 en réponse à la crise économique. Leur montant varie de 25 % du salaire moyen à une couverture totale du salaire et des coûts de main-d'œuvre non salariaux. Plusieurs règles s'appliquent pour veiller à ce que ces aides aboutissent à une création nette d'emplois. Cependant, les données montrent que les aides à l'embauche entraînent également d'importants effets d'aubaine si elles ne sont pas précisément ciblées sur les groupes qui en ont le plus besoin. En Grèce, une grande part des bénéficiaires des subventions existantes sont de jeunes chômeurs récents diplômés du deuxième cycle du secondaire, c'est-à-dire des jeunes qui auraient pu être embauchés même en l'absence d'aide. En effet, 67 % au moins des participants du *programme spécial pour la promotion de l'emploi des jeunes* doivent être récemment inscrits au chômage. Par ailleurs, si le programme *Premier départ Première opportunité* est aussi ouvert aux jeunes de 16 à 17 ans, aucune initiative de sensibilisation n'est prévue pour encourager la participation des jeunes ni en emploi ni en formation qui ne sont pas inscrits auprès du service public de l'emploi. Comme nous l'indiquons ci-dessus, les baisses des cotisations de sécurité sociale annoncées récemment ne font pas exception à cette pratique.

Pour améliorer l'efficacité de sa stratégie d'activation à destination des jeunes défavorisés, le gouvernement grec pourrait s'inspirer des exemples de bonnes pratiques fournis par d'autres pays de l'OCDE. Au Royaume-Uni, le programme *New Deal* guide progressivement les chômeurs vers des actions qui sont de plus en plus ciblées sur leurs besoins spécifiques, tandis que les jeunes ni en emploi ni en formation bénéficient d'un traitement spécial au sein du programme. La France, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont établi des guichets uniques d'information/de conseil visant à entrer en contact avec les jeunes sans emploi non scolarisés et à les orienter vers les programmes de formation et d'emploi disponibles. Les États-Unis ont une solide expérience des programmes ciblés sur le noyau dur des jeunes les plus exposés au risque d'éloignement du marché du travail et d'exclusion

sociale. *Job Corps* – l’initiative nationale la plus ancienne ciblée sur ce groupe difficile – est l’une des rares actions menées dans la zone OCDE à avoir obtenu des résultats prometteurs pour ces jeunes particulièrement défavorisés. Le programme associe apprentissage, aide à l’emploi et encadrement par des adultes dans un contexte d’internat. Toutefois, une telle initiative pourrait s’avérer coûteuse : les places dans *Job Corps* coûtent environ 25 000 USD chacune. Mais les bénéfices peuvent être importants sur le plan social : certaines évaluations (mais pas toutes) ont en effet montré des rapports coûts/avantages positifs pour les participants.

Pour garantir le retour à l’emploi des jeunes chômeurs dans le contexte du ralentissement économique actuel et au-delà, les mesures suivantes sont recommandées :

- *Assouplir temporairement les conditions ouvrant droit aux allocations de chômage pour les jeunes, tout en appliquant 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 de chômage contribuerait à empêcher certains jeunes de s’éloigner du marché du travail. Le gouvernement grec pourrait également étendre l’allocation versée aux jeunes chômeurs de longue durée sans expérience professionnelle aux jeunes récemment inscrits au chômage et aux jeunes âgés de 16 à 19 ans. Dans ce cas, ces allocations devraient s’accompagner d’un durcissement des obligations de recherche d’emploi et de la menace d’une baisse modérée des prestations afin d’éviter tout phénomène de dépendance.
- *Envisager l’application du principe d’obligations réciproques aux bénéficiaires d’allocations de chômage.* L’application de ce principe offrirait la possibilité de diriger les jeunes chômeurs vers les programmes d’employabilité les plus adaptés à leurs besoins, surtout si les conditions ouvrant droit aux prestations de chômage étaient étendues à davantage de jeunes. Cette mesure permettrait également d’aligner les pratiques en vigueur en Grèce avec celles de plusieurs autres pays de l’OCDE. Il est indispensable de fusionner les administrations responsables du paiement des prestations et celles en charge des mesures de réinsertion pour pouvoir appliquer efficacement le principe d’obligations réciproques en Grèce.

- *Entreprendre des évaluations et introduire des mesures de performances rigoureuses pour les activités du service public de l'emploi.* Les évaluations expérimentales constituent le meilleur moyen de déterminer si les programmes d'activation fonctionnent, c'est-à-dire si les participants obtiennent de meilleurs résultats que ceux qu'ils auraient obtenus sans participer au programme. Pour ce faire, on compare les participants aux programmes avec un groupe témoin composé de jeunes partageant les mêmes caractéristiques. Outre des évaluations rigoureuses, le pointage des résultats obtenus dès la fin du programme – taux d'emploi, caractéristiques des emplois et rémunération – et à plusieurs reprises par la suite est essentiel pour évaluer et motiver les agences publiques pour l'emploi.
- *Imposer le suivi d'une formation à la recherche d'emploi à tous les jeunes chômeurs après une période de recherche indépendante infructueuse.* Jusqu'à présent, la plupart des évaluations de l'impact des programmes de formation sur les taux de réinsertion des jeunes chômeurs se sont avérées relativement décevantes. La formation à la recherche d'emploi est la seule mesure dont l'efficacité est démontrée. Malheureusement, seuls 1 000 jeunes chômeurs environ choisissent de suivre cette formation chaque année en Grèce. Les cours d'aide à la recherche d'emploi devraient figurer en tête des priorités des plans d'action individuels élaborés avec l'aide des conseillers et la participation à ces programmes devrait être obligatoire après une période de recherche d'emploi indépendante infructueuse. Toutefois, l'obligation de participation ne serait crédible que si les conditions ouvrant droit aux prestations de chômage pour les jeunes étaient assouplies de manière à rendre possibles les sanctions appliquées sur les prestations.
- *Cibler les aides à l'embauche sur les jeunes chômeurs sans qualifications et sur les jeunes ni en emploi ni en formation de longue date, tout en limitant leur application à des emplois comprenant une formation.* Les effets d'aubaine liés aux aides à l'embauche devraient être minimisés en ciblant précisément les jeunes les plus défavorisés. La priorité devrait consister à soutenir les possibilités d'emploi des jeunes sans emploi et non scolarisés de longue date et des jeunes chômeurs n'ayant pas terminé le deuxième cycle du secondaire, qui sont les plus

exposés au risque d'exclusion du marché du travail. Les employeurs devraient être tenus d'assurer une formation en échange des aides à l'embauche. Pour les chômeurs récents, l'action initiale devrait prendre la forme d'une aide à la recherche d'emploi plutôt que des interventions lourdes et coûteuses (comme l'emploi subventionné) utilisées actuellement.

- *Revoir la structure du programme Premier départ Première opportunité en s'inspirant de programmes plus complets mis en œuvre dans d'autres pays de l'OCDE.* Le programme *New Deal* adopté au Royaume-Uni est un exemple de bonne pratique. Dans le cadre de cette initiative, les clients sont dirigés vers des services de formation à la recherche d'emploi et de suivi, de conseil et de placement après 6 mois de chômage. Ceux qui n'ont toujours pas trouvé un emploi après 12 mois sont orientés vers des spécialistes du retour à l'emploi pour bénéficier de mesures plus personnalisées. Un conseiller personnel accompagne les participants dès le début du programme jusqu'à leur retour à l'emploi ou à leur orientation vers une action de suivi encore plus étroite comme la formation ciblée et/ou un emploi subventionné. La participation au programme est obligatoire sous peine d'une baisse des prestations.
- *Mettre en place des services dédiés aux jeunes ni en emploi ni en formation.* Ces services pourraient être fondés sur ceux qui existent déjà dans d'autres pays de l'OCDE. Leur mission devrait être de nouer un contact avec les jeunes exclus du marché du travail et du système scolaire et de les diriger vers les programmes de réinsertion disponibles.
- *Envisager la création d'un programme d'accueil en internat afin de venir en aide aux jeunes les plus difficiles à réinsérer.* Ce noyau dur est composé de jeunes aux besoins complexes qui sont très difficiles à mobiliser. Pour eux, un programme d'internat mettant fortement l'accent sur les cours de remise à niveau, l'expérience professionnelle et l'encadrement par des adultes pourrait représenter un nouveau départ dans un environnement constructif. Un programme de ce type conviendrait particulièrement aux jeunes sans emploi et non scolarisés de longue date. Les efforts de mobilisation devraient cibler les jeunes à risque qui ne sont pas inscrits auprès du service public de l'emploi.



From:
**Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes:
Greece 2010**

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264082106-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2010), "Résumé et principales recommandations", in *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes: Greece 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264082106-2-en>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.