

# Etats-Unis

## Choc de la récession et reprise sans emploi pour les jeunes

Catherine SAUVLAT et Estelle SOMMEILLER

---

Les Etats-Unis ont connu leur récession la plus longue de l'après Seconde Guerre mondiale : entre le quatrième trimestre 2007 et le second trimestre 2009, le PIB a enregistré son plus fort déclin depuis 1945 (-4,2 %). Depuis la fin de cette récession, la situation du marché du travail américain reste préoccupante : le taux de chômage annuel se maintient à un niveau supérieur à 9 % en moyenne, la plupart des experts estimant qu'il va demeurer à un niveau élevé dans les prochaines années, et le chômage de longue durée a progressé de façon spectaculaire. Entre décembre 2007 et juin 2009, soit les 18 mois entre le début et la fin de la récession officielle, il y a eu 7,4 millions d'emplois supprimés dans le secteur privé non agricole, en conjonction à une baisse du nombre d'heures hebdomadaires travaillées et un quasi doublement du sous-emploi. De surcroît, les rémunérations réelles des travailleurs stagnent alors même que les entreprises connaissent à nouveau une augmentation significative de leurs profits et regorgent de liquidités, qu'elles utilisent à racheter leurs actions plutôt qu'à des fins d'investissement productif. Cette reprise apparaît donc non seulement comme une nouvelle reprise sans

emploi (PIB en hausse sans croissance de l'emploi), mais aussi comme une reprise sans gain de pouvoir d'achat.

Dans ce contexte, les jeunes, déjà pénalisés par un sur-chômage par rapport aux adultes, ont été particulièrement touchés. Les 16-24 ans ont connu la plus forte augmentation de leur taux de chômage jamais enregistrée au cours d'une récession depuis 1948. De même, leurs taux d'emploi (emplois d'été inclus) et d'activité sont tombés à des niveaux historiquement bas. Certains n'hésitent d'ailleurs pas aujourd'hui à qualifier cette situation de véritable crise nationale de l'emploi des jeunes (Sum, McLaughlin, 2011). Or les seules mesures « jeunes » contenues dans les plans de relance successifs (l'American Recovery and Reinvestment Act adopté par le Congrès en 2009 ou l'American Jobs Act proposé début septembre 2011 par le président Barack Obama mais rejeté par le Sénat en l'état) n'ont concerné jusqu'à maintenant que les jeunes défavorisés, ce qui peut surprendre.

De nombreuses études ont montré que les jeunes sont généralement plus vulnérables que les adultes lors d'une récession (*last in, first out*) mais plus

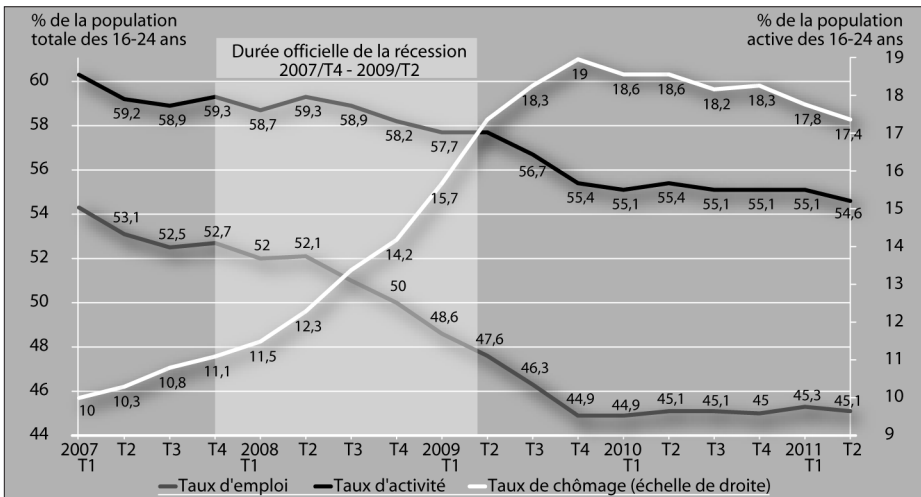
favorisés lors de la reprise. Cependant, la récession de 2007-2009 a non seulement affecté les jeunes de manière inédite depuis les années 1980 mais la reprise qui lui a succédé est plus encore que les précédentes marquée par l'atonie de l'emploi. La conséquence est une aggravation prononcée de la situation des jeunes sur le marché du travail ces deux dernières années. Pourtant, cette question ne fait pas débat aux Etats-Unis. Qu'il s'agisse des pouvoirs publics, des employeurs ou même des syndicats, la question du chômage des jeunes mobilise peu les acteurs politiques (hormis au niveau des Etats et des collectivités locales), économiques et sociaux en général. Pourquoi n'est-elle pas devenue un enjeu majeur ou

prioritaire du débat public, contrairement à d'autres pays en Europe, et pourquoi rares sont les experts à s'en inquiéter ? Le mouvement de protestation « Occupy Wall Street », impulsé largement par les jeunes, ne pourrait-il pas changer le cours des choses ?

**Une détérioration de la situation des jeunes... sans surprise**

Les jeunes ont été très affectés par la crise financière dès 2007. Le taux de chômage <sup>1</sup> des 16-24 ans s'est littéralement envolé en trois ans, passant de 10 % à 19 % au plus fort de la crise (graphique 1). C'est plus que lors des trois récessions précédentes, celle de 2001 et

**Graphique 1. Taux de chômage et d'emploi des 16-24 ans (2007-2011)**



Source : Bureau of Labor Statistics, Labor Force Statistics from the Current Population Survey. Données trimestrielles corrigées des variations saisonnières. Le taux de chômage est calculé en référence à la population active, les taux d'emploi et d'activité sont relatifs à la population totale de la classe d'âge concernée.

1. La définition des chômeurs est extrêmement sensible aux critères retenus. Dans l'enquête « Current Population Survey », le Bureau of Labor Statistics (BLS) considère comme demandeur d'emploi toute personne âgée de 16 ans ou plus étant au chômage et en recherche active d'emploi au moment de l'entretien, et l'ayant aussi été une fois au moins durant les quatre semaines qui précèdent la période de référence.

de 1990 mais aussi celle de 1981 qui pourtant avait été particulièrement aiguë (Edwards, Hertel-Fernandez, 2010).

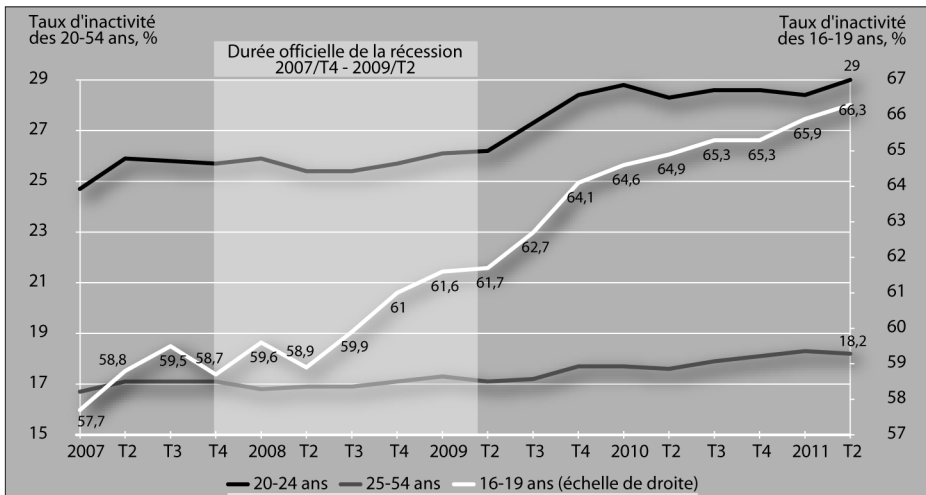
Entre le premier trimestre de 2007 et le second trimestre de 2011, le taux d'activité des 16-24 ans a perdu 5,7 points (de 60,3 % à 54,6 %), et le taux d'emploi presque 10 points (de 54,3 % à 45,1 %). Une distinction d'âge un peu plus fine révèle deux tendances différentes selon qu'il s'agit des 16-19 ans ou des 20-24 ans.

**Les 16-19 ans se retirent du marché du travail**

Le taux d'emploi des 16-19 ans en 2011 est le plus bas jamais enregistré dans la série mensuelle du BLS constituée depuis 1948. Non seulement ce taux a décliné depuis la fin de la précédente récession (novembre 2001), mais surtout il est tombé en juin 2010 et pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale en dessous de 30 % (Sum *et al.*, 2011).

Traditionnellement, les adolescents aux Etats-Unis connaissent leurs premières expériences d'entrée sur le marché du travail à un âge assez précoce, le plus souvent au travers des emplois d'été exercés entre les mois de juin et d'août. C'est pourquoi leur activité connaît généralement un pic à cette période de l'année. Cependant, la « prime salariale » aux études supérieures, ainsi que de nouvelles facilités de financement accordées à partir des années 1990 par le gouvernement fédéral et les Etats ont rendu plus attrayante la poursuite des études et entraîné une relative désaffection des jeunes à l'égard des emplois d'été (Aaronson *et al.*, 2007 ; Morisi, 2010 ; Shierholz, 2010). Avec la récession, les 16-19 ans se sont largement retirés du marché du travail et ont continué de le faire après la fin de la récession, en 2010 et 2011, leur taux d'inactivité grimpa à plus de 66 % (graphique 2). Ce phénomène de retrait s'est produit alors même que la décennie 2000 n'avait pas permis à la génération d'alors

**Graphique 2. Taux d'inactivité selon les âges (2007-2011)**



Source : Bureau of Labor Statistics, Labor Force Statistics from the Current Population Survey.  
 Note : Données trimestrielles corrigées des variations saisonnières.

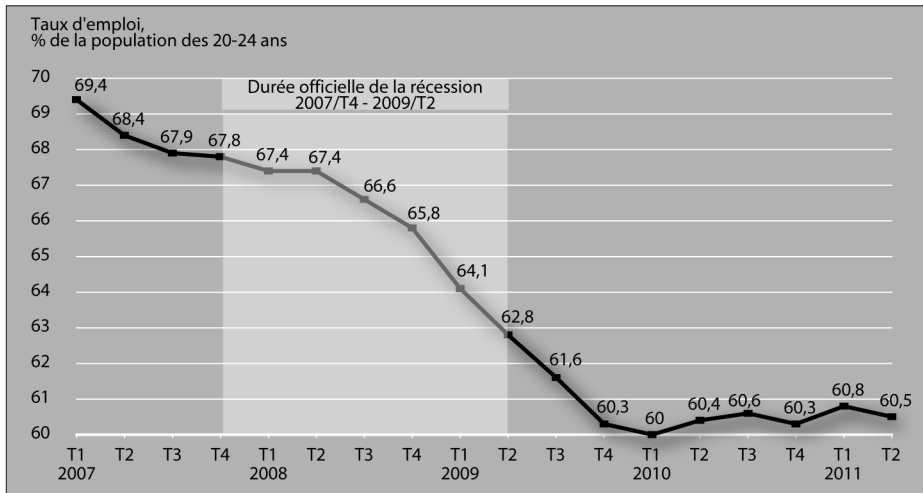
de renouer avec les niveaux antérieurs à l'éclatement de la bulle Internet en 2000. Le taux d'inactivité des 16-19 ans a donc progressé selon une évolution en « marches d'escalier » qui ne paraît réversible que dans le long terme.

**Les 20-24 ans subissent une chute du taux d'emploi**

La crise a affecté différemment les 20-24 ans, pour qui reporter l'entrée sur le marché du travail présente évidemment un coût d'opportunité nettement plus élevé que pour les adolescents. Leur taux d'inactivité n'a augmenté que de 4 % entre le premier trimestre de 2007 et le second de 2011, contre 9 % chez les 16-19 ans au même moment (graphique 2). C'est donc beaucoup plus la hausse du chômage que celle de l'inactivité qui accompagne la baisse du taux d'emploi chez les 20-24 ans (graphique 3).

Une hausse du taux de scolarisation s'observe également pour cette catégorie d'âge (de 51,9 à 54,3 % entre 2007 et 2010), mais cette évolution est allée de pair avec une forte augmentation de leur niveau d'endettement (25 000 dollars par étudiant en 2010, l'endettement total étant passé de 80 à 550 milliards de dollars entre 1999 et mi-2011). Ce phénomène est principalement dû à une augmentation des coûts d'entrée à l'université (qui peuvent aller jusqu'à 45 000 dollars pour certaines universités de l'Ivy League). C'est particulièrement le cas dans les universités publiques où les frais d'inscription n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, une mesure des Etats en réponse à leurs difficultés budgétaires. Ceci a entraîné une brusque progression des défauts de remboursement chez les étudiants ayant contracté une dette (11,2 % mi-2011 contre 6,5 % en 2003) <sup>1</sup>. Il semble que la tendance à la

**Graphique 3. Taux d'emploi des 20-24 ans (2007-2011)**



Source : Bureau of Labor Statistics, Labor Force Statistics from the Current Population Survey.  
 Note : Séries trimestrielles corrigées des variations saisonnières.

1. M. Kennard et S. Bond, « US Student debt impact likened to subprime », *The Financial Times*, 16 octobre 2011.

hausse de la scolarisation des 16-24 ans soit moins liée à la récession qu'à la poursuite d'une tendance de plus long terme, engagée depuis les années 1980. En revanche, la récession de 2007-2009 a entraîné une forte remontée de la proportion des 18-24 ans vivant au domicile de leurs parents (Shierholz, Edwards, 2011).

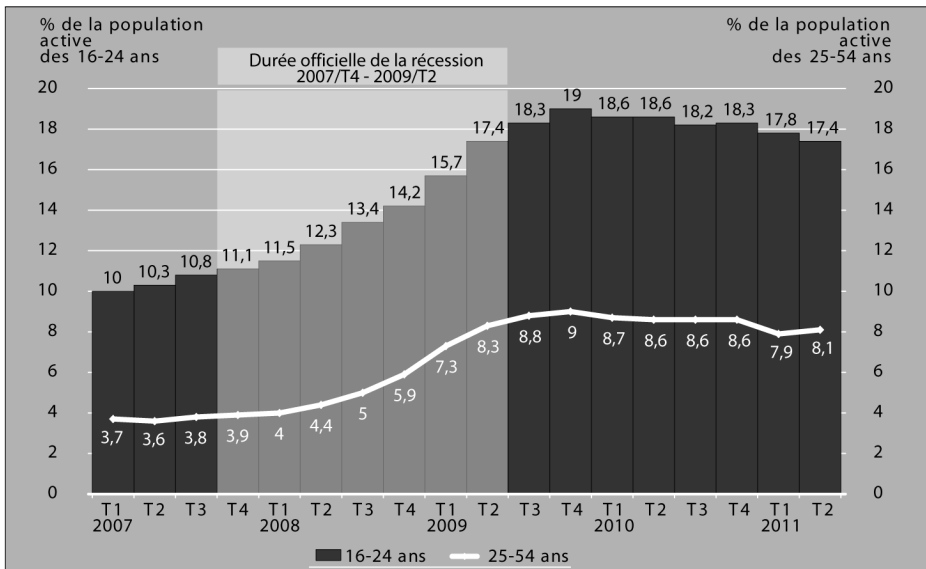
**Les écarts de chômage entre générations**

Les séries du BLS montrent que les dernières récessions (1989-1990, 2000 et 2007-2009) exacerbent toujours la différence de taux de chômage entre les jeunes et leurs aînés. Cette différence passe de 7,2 à 10 points d'écart entre les derniers trimestres de 2007 et de 2009, avant de redécroître lentement à 9,3 points au second trimestre de 2011 (graphique 4). Ainsi, entre début 2007 et fin 2009, le taux de chômage des jeunes double pour

les 16-24 ans (de 10 % à 19 %) alors qu'il triple quasiment pour les 25-54 ans (de 3,5 % à 9,0 %).

Est-ce à dire que les jeunes sont mieux protégés que leurs parents des phases récessives du cycle économique ? Sur le plan sociologique, l'allongement des études le laisse supposer. Sur le plan économique, le caractère extrêmement sévère de la dernière récession (Farber, 2011) et l'évolution longue du marché du travail (Lazonick, 2009, 2011) tendent à nuancer ce propos. La récession du début des années 1980, provoquée par la mondialisation de la concurrence, touche principalement les « cols bleus » ; celle des années 1990, nourrie par la doctrine de maximisation de la valeur actionnariale, concerne pour la première fois les « cols blancs » ; celle du début des années 2000 accélère la délocalisation des emplois qualifiés des entreprises « high tech » ; la

**Graphique 4. Taux de chômage selon l'âge (2007-2011)**



Source : Bureau of Labor Statistics, Labor Force Statistics from the Current Population Survey.  
 Note : Séries trimestrielles corrigées des variations saisonnières.

récession de 2007-2009 ne fait que précipiter cette tendance à la disparition des emplois de la classe moyenne américaine. Il est peu probable que les jeunes générations sortent indemnes de cette tendance à l'œuvre depuis maintenant trois décennies.

jeunes travaillant à temps partiel ont été les plus exposés.

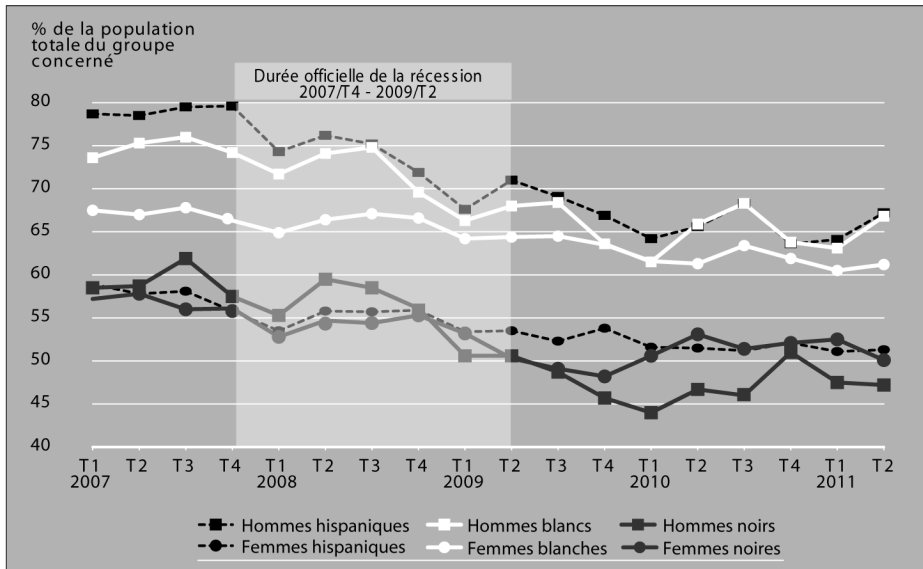
**Les jeunes hommes noirs, les jeunes femmes noires et hispaniques**

Différencier l'emploi et le chômage par genre d'un côté et par origine ethnique de l'autre ne permet pas de suffisamment dévoiler l'hétérogénéité que masquent les moyennes ; la combinaison de ces deux caractéristiques, en revanche, y parvient de manière plus satisfaisante. Les séries du BLS croisées par genre et par « origine ethnique » ou « raciale »<sup>1</sup> sont disponibles, pour les classes d'âge 16-19 ans et 20-24 ans prises

**Certains jeunes plus vulnérables que d'autres**

La crise n'a cependant pas frappé tous les jeunes de la même manière. Les Afro-américains (surtout les hommes), les femmes hispaniques, les 20-24 ans au chômage de longue durée et, enfin, les

**Graphique 5. Taux d'emploi des 20-24 ans par genre et origine raciale (2007-2011)**



Source : Bureau of Labor Statistics, Labor Force Statistics from the Current Population Survey. Séries trimestrielles brutes (les séries corrigées des variations saisonnières ne sont pas disponibles avec le triple filtre âge-genre-origine). De même, sur la période 2007-2011, les données ne sont pas disponibles pour la population asiatique.

1. Le BLS ne classe pas les Hispaniques dans la même catégorie que les Afro-américains, les Asiatiques et les Blancs. Les premiers appartiennent à une « ethnie », les seconds à un groupe « racial ». La population hispanique peut donc être de n'importe quelle origine raciale, de même que les individus classés parmi le groupe racial peuvent être d'origine hispanique ou non.

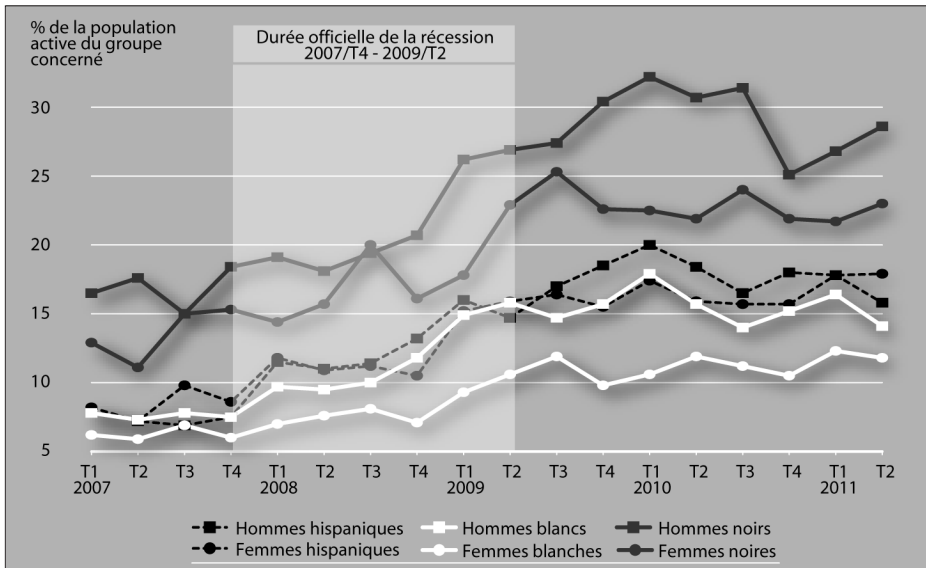
séparément. Nous avons fait le choix de retenir la classe des 20-24 ans parce qu'ils sont, en règle générale, davantage préoccupés par la recherche d'un emploi que les 16-19 ans.

Les femmes enregistrent souvent des taux d'emploi inférieurs à ceux des hommes (graphique 5). Si un tel constat est vrai chez les Hispaniques et chez les Blancs, ce n'est pas le cas chez les jeunes noirs où la part des hommes en emploi tombe sous le seuil de 45 % début 2010 contre 50,6 % chez les femmes. Ce sont aussi les jeunes hommes noirs qui perdent le plus d'emplois au plus fort de la crise avec un écart de presque 18 points entre les creux et pics de la période 2007-2011, contre 14,5 points chez les jeunes hommes blancs. En revanche, les femmes blanches et d'origine hispanique ont mieux résisté (-7,3 et -7,8 points respectivement).

Les jeunes hommes noirs sont doublement discriminés au regard des chiffres du chômage (graphique 6). D'une part, leur taux de chômage se situe toujours au-dessus des autres sur toute la période 2007-2011. D'autre part, ce sont eux qui subissent le plus le choc de la récession (+17,2 points de chômage), alors que les femmes blanches connaissent la plus faible montée du chômage (+6,4 points). Pour les 20-24 ans, la discrimination par « l'origine ethnique » semble donc jouer de façon beaucoup plus marquée que la discrimination par le genre. Un rapide coup d'œil sur les 25-54 ans montre que cet ordre s'inverse avec l'âge (être femme devient un facteur plus pénalisant que « l'origine raciale » ou « ethnique »).

Serait-il temps de réactiver les programmes de discrimination positive aux Etats-Unis ? Mis en place dans les

**Graphique 6. Taux de chômage des 20-24 ans par genre et origine raciale (2007-2011)**



Source : Bureau of Labor Statistics, Labor Force Statistics from the Current Population Survey.  
 Note : Séries trimestrielles brutes.

années 1970, les politiques d'*affirmative action* prévoyaient l'instauration de quotas ethniques à l'embauche et l'admission à l'université. Plusieurs Etats les ont déjà abolies par élection référendaire ou voie judiciaire : la Californie (1996), suivie de la Floride (2000), de l'Etat de Washington (1998), du Michigan (2006), du Nebraska (2008) et plus récemment de l'Arizona (2010). Pour attaquer le mal à sa racine, c'est la question des inégalités à l'école primaire qui est posée, tant sur le plan de la mixité des origines raciales que de l'état d'insalubrité de certains établissements scolaires.

**Les chômeurs de longue durée et les salariés à temps partiel**

En progression depuis la crise, le taux de chômage de longue durée <sup>1</sup> est passé de 1,3 % en 2007 à 4,1 % en 2009 chez les 16-24 ans (et de 0,7 % à 2,8 % pour les 25-54 ans). Dans le contexte actuel de reprise sans emploi, les jeunes ne parvenant pas à retrouver du travail sont aujourd'hui davantage exposés à l'effet d'hystérèse du chômage que leurs pairs ne l'étaient dans les décennies 1970 et 1980.

Les 16-19 ans paraissent moins touchés que les 20-24 ans par le chômage de

**Tableau 1. Répartition par âge et niveau de formation des chômeurs de longue durée en 2010 (en %)**

	Chômeurs de longue durée Col (1)	Population en âge de travailler (16-64 ans) Col (2)	Ecart Col (1) - Col (2)
<b>Age</b>			
16-19 ans	7	9	-2
20-24 ans	13	11	2
25-54 ans	63	63	0
55- 64 ans *	17	18	-1
<b>Education</b>			
Moins que le baccalauréat	19	11	8
Baccalauréat	37	30	7
Etudes courtes	28	27	1
Bachelor et plus	16	32	-16

Source : Les données de la colonne (1) sont extraites d'Allegretto et Lynch (2010), tableau 1, p. 8. Les pourcentages de la colonne (2) résultent d'un calcul des auteurs d'après des données du Bureau of Labor Statistics, Labor Force Statistics from the Current Population Survey.

\* 17 % des chômeurs de longue durée ont 55 ans et plus (et non entre 55 et 64 ans).

1. Le BLS définit le chômage de longue durée comme la proportion de personnes en recherche d'emploi pendant 6 mois ou plus dans le total de la population active. Un changement va être opéré dans les séries statistiques du BLS sur la durée du chômage. Jusqu'en 2010, les durées supérieures à 2 ans sont ramenées à 2 exactement dans le calcul de la moyenne. Les séries 2011, à paraître, repousseront cette limite à 5 ans. La rupture statistique qui s'opère aujourd'hui en dit long sur la dégradation du marché du travail américain.



longue durée (tableau 1), les premiers y étant sous-représentés (écart de -2) et les seconds sur-représentés (écart de +2). L'éducation joue évidemment un rôle majeur dans la durée du chômage qui s'allonge toujours plus d'une récession à l'autre (BLS, 2006 ; Farber, 2011).

Avec la crise, l'emploi à temps partiel ne facilite plus l'entrée des jeunes sur le marché du travail mais entraîne au contraire une insécurité persistante, d'autant plus que les emplois atypiques sont moins rémunérateurs que les emplois classiques. Les travailleurs à temps partiel ont en général des taux horaires moins élevés que les travailleurs à temps plein, de même qu'ils bénéficient d'un accès plus restreint aux avantages sociaux (assurance santé et retraite).

L'incidence de l'emploi à temps partiel s'est considérablement accrue chez les jeunes relativement aux adultes, ayant augmenté davantage chez les 20-24 ans (+7,4 points) que chez les 16-19 ans (+5,3 points) sur la période (tableau 2).

#### **Des dispositifs publics peu favorables aux jeunes et trop ciblés**

Aux Etats-Unis, les dispositifs publics de soutien aux revenus et de protection sociale sont en général plus favorables aux personnes âgées qu'aux jeunes, ce qui est aussi le cas d'autres pays de l'OCDE comme la Grèce, l'Italie ou le Japon (Lynch, 2001). Les mesures de

relance n'ont d'ailleurs pas permis d'améliorer l'accès aux 16-24 ans, pourtant frappés de plein fouet par la récession. Quant aux dispositifs d'aide à l'emploi des jeunes, bien que renforcés dans la crise, ceux-ci sont restés principalement ciblés sur les « jeunes à risque », ce qui fait qu'une grande partie des jeunes ne dispose d'aucun soutien face à cette récession.

#### **Des dispositifs de soutien au revenu quasi inchangés malgré la récession**

Le salaire minimum fédéral, qui date de 1938, s'applique aux salariés des entreprises dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 500 000 dollars et aux petites entreprises engagées dans le commerce entre Etats fédérés. Plusieurs catégories de jeunes échappent cependant à sa couverture : les moins de 20 ans pour lesquels il existe un salaire minimum dérogatoire depuis 1999 (4,25 dollars de l'heure pour les trois premiers mois d'un nouvel emploi, après lesquels les employeurs sont tenus de rémunérer les jeunes au salaire minimum fédéral en vigueur ou à celui qui prévaut dans l'Etat concerné) ; les étudiants occupant un emploi à temps partiel, qui ne peuvent toutefois être payés moins de 85 % du salaire minimum fédéral ; les apprentis et les travailleurs rémunérés au pourboire. Parmi les travailleurs payés à l'heure, les jeunes de 16 à 24 ans représentent la très grande majorité de ceux payés au salaire minimum

**Tableau 2. Part de l'emploi à temps partiel selon l'âge depuis 2007 (en %)**

	<b>Décembre 2007</b>	<b>Juin 2009</b>	<b>Septembre 2011</b>
16-19 ans	72,4	70,0	77,7
20-24 ans	29,7	33,5	37,1
25 ans et +	13,5	9,8	15,8

Source : BLS, *Employment and Earnings*, Tableau A18, données non-corrigées des variations saisonnières.

ou en deçà (18,9 % contre 2,3 % pour les 25 ans et plus)<sup>1</sup>. Si l'effet du salaire minimum (et de ses augmentations) sur l'emploi des jeunes a fait l'objet de nombreuses études aux Etats-Unis, la plupart d'entre elles ont conclu le plus souvent à des effets négligeables (Neumark, Washer, 2008). Ce constat vaut également pour la période récente (Allegretto *et al.*, 2011), qui a pourtant connu une revalorisation du salaire minimum fédéral de 5,25 à 7,25 dollars de l'heure en trois étapes, dont les deux dernières ont eu lieu en pleine récession (juillet 2008 et 2009).

Le système de protection et d'aide sociale est peu accessible aux jeunes en général, et aux jeunes chômeurs en particulier. La caractéristique du système fédéral d'indemnisation du chômage instauré en 1935, outre son caractère peu généreux et sa validité limitée dans le temps, est en effet sa très forte sélectivité. Bien que particulièrement vulnérables au chômage comme on l'a vu, les jeunes ne peuvent pas la plupart du temps réunir les critères ouvrant droits à indemnisation (durée en emploi et niveau de rémunération précédant le chômage, variables selon les Etats). En réponse à la récession, le Congrès a renouvelé des programmes d'urgence mis en place fin 2008. En 2009, le président Barack Obama a fait adopter dans le cadre du plan de relance (American Recovery and Reinvestment Act ou ARRA) de nouvelles mesures d'aide aux chômeurs. D'une part, une trentaine d'Etats se sont engagés, grâce à des fonds fédéraux, à assouplir les conditions d'éligibilité aux indemnités chômage pour les personnes ayant peu cotisé à cause d'une période de référence insuffisante (ce qui est souvent

le cas des jeunes). D'autre part, une extension additionnelle de la durée des droits à indemnisation a été autorisée, extension prolongée par un vote du Congrès dans les Etats où le taux de chômage était supérieur à 8,5 %. Néanmoins, les jeunes ont été peu nombreux à bénéficier de ces extensions temporaires alors qu'ils ont été très affectés par la récession (OECD, 2009).

Le système d'aide sociale, outre qu'il ne bénéficie qu'aux familles avec enfants, a été reconfiguré en 1996 pour privilégier les seuls pauvres « méritants », c'est-à-dire essentiellement ceux qui travaillent ou font des efforts pour retrouver un emploi (formation, etc.). L'instrument privilégié de lutte contre la pauvreté, le crédit d'impôt (Earned Income Tax Credit), a lui aussi été instauré en direction des familles pauvres méritantes (avec enfants), celles dont l'un au moins des membres travaille. Ce dispositif n'atteint donc pas les jeunes chômeurs.

Enfin, l'accès à l'assurance santé se fait principalement *via* l'emploi et s'assurer n'est pas obligatoire, ce qui explique que 27,2 % des jeunes de 18 à 24 ans ne soient pas assurés – contre 16,3 % pour l'ensemble de la population (US Census, 2011). La loi de réforme de la santé adoptée en 2009 pourrait toutefois améliorer le taux de couverture de ces jeunes. Ainsi, les compagnies d'assurance sont désormais tenues de les conserver sur la police d'assurance de leurs parents, à condition que ces derniers en aient une, jusqu'à l'âge de 26 ans (au lieu de 18 ans précédemment). Par ailleurs, le programme d'assurance santé pour les pauvres, Medicaid, réservé jusqu'en 2009 aux seules familles pauvres

1. « Characteristics of Minimum Wage Workers: 2010 », *BLS/US DOL*, 25 février 2011.

(dont le revenu est inférieur à 133 % du seuil de pauvreté) avec enfants et aux femmes enceintes, sera ouvert aux familles pauvres sans enfant, pouvant ainsi bénéficier aux jeunes couples concernés (Sauviat, Sommeiller, 2010). Toutefois, ces deux mesures ne prendront effet qu'à partir de 2014.

**Des programmes d'aide à l'emploi pour les « jeunes à risque »**

Aux Etats-Unis, les politiques d'emploi sont structurellement faibles, principalement passives et centrées sur l'offre de travail (Sauviat, Lizé, 2010). Il n'y a pas de politique particulière menée en faveur de l'emploi des jeunes. Néanmoins, le ministère du Travail finance des programmes ciblés sur les jeunes éloignés de l'école et de l'emploi, dits « déconnectés » (US GAO, 2008 ; Fernandes, Gabe, 2009). La priorité donnée aux jeunes exposés au risque de marginalisation, dont le taux de pauvreté atteint presque 50 % et où les Noirs sont surreprésentés, est une constante des politiques de soutien aux « emplois jeunes » aux Etats-Unis (OECD, 2009), et ce depuis leur apparition dans les années 1960. Ces dispositifs dédiés aux jeunes en difficulté font en général partie de programmes destinés à des publics plus larges mais toujours ciblés (bénéficiaires de l'aide sociale, travailleurs victimes de restructurations, etc.) (encadré ci-contre). Ils sont donc souvent perçus comme stigmatisants, donc peu attractifs pour la plupart des jeunes potentiellement concernés.

De manière générale, ces programmes ont vu leur financement par le

ministère du Travail réduit au cours des trois dernières décennies : les dépenses fédérales sont passées de 15 à 3 milliards de dollars entre la fin des années 1970 et 2005 (OECD, 2009) et le plus récent de ces programmes (le WIA pour les jeunes) a vu sa subvention progressivement réduite au début des années 2000 (Fernandes-Alcantara, 2011). Certains de ces programmes ont même été supprimés. Ainsi, le Youth Opportunity Grants, conçu comme un programme pilote lors de sa création en 1996 et qui concentrait de multiples services destinés à l'emploi et à la formation des jeunes dans les zones défavorisées, a été arrêté en 2005.

Le plan de relance adopté en 2009 par le Congrès (ARRA), en doublant le montant des fonds alloués à l'emploi et à la formation, a pu donner lieu à des subventions additionnelles pour les trois programmes ciblés existants du ministère du Travail. Le « WIA jeunes » a bénéficié d'une aide supplémentaire de 1,2 milliard de dollars distribuée aux Etats. Ce programme, habituellement destiné aux jeunes défavorisés de 16 à 21 ans, a été étendu pour inclure ceux âgés de 22 à 24 ans. Cette aide a permis de réactiver pour l'année 2009 un programme spécifique de soutien aux emplois d'été en faveur des jeunes à bas revenu dont les résultats ne sont pas négligeables (Belloti *et al.*, 2010)<sup>1</sup>. Le Jobs Corps a obtenu 250 millions de dollars additionnels et le Youth Build a été gratifié de 50 millions de dollars en plus, pour former des jeunes vulnérables à des emplois dans le secteur de la construction. Ces programmes de soutien direct aux jeunes défavorisés

1. Ce programme a bénéficié à 355 000 jeunes au niveau national, dont 45 % de Noirs, payés au salaire minimum fédéral pour environ 30 heures de travail hebdomadaires. La plupart ont obtenu des emplois entre mai et septembre 2009, principalement dans les secteurs de la santé, des services publics, de l'éducation et de la garde d'enfants (Belloti *et al.*, 2010).

### Les programmes du ministère du Travail pour l'emploi des jeunes défavorisés

**Jobs Corps (1964)** : Il s'agit d'un programme dédié aux 16-24 ans à faible revenu, créé par l'Economic Opportunity Act en 1964. Ce programme propose des cours de remise à niveau scolaire et de soutien pour préparer leur entrée sur le marché du travail. Il délivre un diplôme équivalent à celui octroyé dans le cycle secondaire (General Equivalency Diploma). Il ne profite qu'à 60 000 jeunes environ par an, faute de fonds suffisants, soit à peine plus de 1 % du nombre estimé de jeunes éloignés de l'école et de l'emploi aux Etats-Unis (OECD, 2009).

**Youth Build (1978)** : C'est un programme de formation scolaire et professionnelle destiné aux jeunes défavorisés, offert en alternance à une expérience professionnelle de 6 à 24 mois dans des projets locaux de construction et de rénovation urbaine. A l'origine, il s'agissait d'une initiative privée destinée à aider des jeunes de Harlem (New York). Il a ensuite été étendu et reçoit un financement du gouvernement fédéral depuis 1993, d'abord *via* le ministère du Logement et de l'Urbanisme puis depuis 2006 *via* le ministère du Travail. En 2009, ce programme a reçu une aide de 70 millions de dollars et a également bénéficié d'un financement additionnel de 50 millions au titre de l'ARRA, soit au total 120 millions de dollars cette année-là. Il existe 273 programmes de ce type dans 45 Etats.

**Workforce Investment Act (1998)** : Ce programme finance la formation des adultes, des travailleurs victimes de licenciement à l'occasion d'une restructuration (*dislocated workers*) et de certains jeunes. Lorsqu'il a été mis en œuvre en 2000, c'était la première fois depuis 1964 que les Etats et les collectivités locales pouvaient recevoir des fonds pour la jeunesse, hors fonds dédiés aux emplois d'été pour les jeunes vulnérables. Ce programme constitue la première source de financement fédéral pour l'emploi et la formation des jeunes défavorisés. Il touche cependant moins de 5 % d'entre eux (OECD, 2009). Le ministère du Travail verse les fonds aux Etats et aux conseils WIA locaux qui proposent des services de formation, d'emploi et de suivi pour les 14-21 ans à faible revenu rencontrant des problèmes scolaires ou d'accès à l'emploi (déficiences dans les connaissances de base, sortie précoce du lycée, sans abri, etc.).

étaient cependant loin d'être prioritaires : ils n'ont représenté qu'à peine 0,2 % des 787 milliards de dollars de dépenses liées au plan de relance et qu'à peine un tiers des dépenses du plan de relance dédiées à l'emploi et à la formation (O'Leary, Eberts, 2009).

L'ARRA a également étendu pour deux ans aux jeunes éloignés de l'école et de l'emploi un crédit d'impôt (Work Opportunity Credit Act) destiné aux entreprises qui embauchent des individus rencontrant des difficultés sur le marché du travail <sup>1</sup>.

1. En juillet 2011, le secteur des loisirs employait 25,6 % des 16-24 ans, le commerce de détail 20,8 %, le secteur de l'éducation et de la santé 10,5 %, le secteur public 7,4 % et celui des services aux entreprises 7,1 %, contre 3,9 % pour la finance (BLS, 2011).

Quant au plan de sauvetage (Troubled Asset Relief Program) mis en place en 2008 au début de la récession par le gouvernement Bush, il a bénéficié à des secteurs (l'automobile et la finance) dans lesquels les jeunes ne sont pas massivement présents. Au contraire, les secteurs des services qui servent généralement de sas d'entrée aux jeunes sur le marché du travail et où ils sont particulièrement concentrés (loisirs, commerce de détail, éducation et santé ou encore services aux entreprises) n'ont reçu aucune aide particulière<sup>1</sup>. De surcroît, les restrictions budgétaires mises en œuvre par l'Etat fédéral et par les Etats et collectivités locales ont tari les emplois disponibles pour les jeunes dans le secteur public, lequel a perdu plus d'un demi-million de postes depuis la fin de la récession (Mishel, Shierholz, 2011).

L'un des seuls à avoir été épargné est le programme fédéral d'aide aux étudiants à faibles revenus (Pell Grants) dans le cadre du Control Budget Act adopté le 2 août 2011, qui bénéficie à plus de 9 millions d'entre eux. Il a même été prévu qu'il augmente de 17 millions de dollars, mais au détriment d'un autre programme qui lui, a été éliminé. Ce dernier dispositif permettait à 1,5 million d'étudiants à faibles revenus de ne pas payer d'intérêts sur leurs emprunts bancaires à condition qu'ils consacrent plus de la moitié de leur temps à leurs études.

A côté de ces diverses initiatives fédérales face à la récession, de nouvelles initiatives locales en faveur de la

formation et de l'emploi des jeunes défavorisés sont réapparues récemment<sup>2</sup>. Ainsi, le maire de New York, Michael Bloomberg, a annoncé au cours de l'été 2011 le lancement d'un programme de soutien aux jeunes Noirs et Latinos âgés de 16 à 24 ans. Ce programme sur 3 ans sera financé par des fonds publics et privés à hauteur de 127 millions de dollars, dont 30 millions provenant de la fortune personnelle du maire et 30 autres millions de dollars accordés par la fondation George Soros. Il devrait inclure des mesures pour améliorer les performances scolaires et promouvoir les occasions d'emploi de ces jeunes en développant des services d'assistance dans le cadre du programme Jobs Plus<sup>3</sup>.

---

#### Les jeunes, laissés-pour-compte du débat public

Le chômage des jeunes n'est certes pas une question nouvelle aux Etats-Unis. Dès la seconde moitié des années 1970, il est devenu un sujet de préoccupation, en témoignent l'adoption du Youth Employment and Demonstration Projects Act en 1977 et la réalisation de la première étude d'envergure sur la situation particulière des jeunes sur le marché du travail (Freeman, Wise, 1982). Mais l'ampleur et la durée des dernières récessions, notamment celle de 2007-2009, incitent à penser que ce problème a pris une nouvelle dimension, quasi structurelle, sans que la plupart des acteurs politiques, économiques ou sociaux s'en soucient ou en aient pris la mesure.

- 
1. En juillet 2011, le secteur des loisirs employait 25,6 % des 16-24 ans, le commerce de détail 20,8 %, le secteur de l'éducation et de la santé 10,5 %, le secteur public 7,4 % et celui des services aux entreprises 7,1 %, contre 3,9 % pour la finance (BLS, 2011).
  2. Ces initiatives locales avaient commencé dans les années 1990 dans quelques grandes villes du pays (Memphis en 1993, Seattle en 1997, Los Angeles en 2005).
  3. E. Orden, « Mayor Funds Youth Plan », *The Wall Street Journal*, 4 août 2011.

L'absence ou la faiblesse des politiques actives de l'emploi et la sélectivité du système de protection et d'aide sociale ne permettent pas à l'Etat fédéral de s'attaquer de front à la situation très dégradée des jeunes sur le marché du travail, carence parfois compensée par des initiatives prises par les Etats et les collectivités locales. Le système d'apprentissage, qui existe depuis les années 1930 aux Etats-Unis, reçoit peu de soutien de l'administration fédérale, au contraire là encore de certains Etats. Souvent perçu comme stigmatisant y compris par la communauté noire, qui lui préfère l'enseignement général, il reste peu développé (500 000 jeunes environ, soit 0,3 % des jeunes en emploi).

Du côté des employeurs, le système d'apprentissage reste marginal (à l'exception du secteur de la construction qui emploie 80 % des apprentis). Face à l'atonie de la demande et à la faiblesse des perspectives de croissance (menace du *double dip*), ils sont de toute façon très réticents à embaucher. Du côté syndical, l'apprentissage a longtemps inspiré de la méfiance, perçu comme un système visant avant tout à l'amélioration de l'efficacité de l'entreprise et synonyme de bas salaire (Gregson, 1995). Ce système est, à l'instar des employeurs, porté pour l'essentiel par les syndicats de la construction. Or ce secteur a été l'un des plus durement frappés par la récession (30 % des suppressions d'emplois), laissant sur la touche nombre de jeunes apprentis. Pour les autres syndicats, les priorités sont souvent ailleurs : les 16-24 ans sont près de trois fois moins syndiqués qu'en moyenne (4,3 % contre

11,9 % en 2010). L'âge moyen des travailleurs syndiqués s'est de surcroît régulièrement accru depuis le début des années 1980 (plus de 45 ans aujourd'hui contre 38 ans en 1983), évolution largement due au déclin de la part des jeunes dans la population active au cours des trois dernières décennies (Schmitt, Warner, 2009). Toutefois, il convient de souligner l'effort nouveau entrepris par l'AFL-CIO pour attirer les jeunes. Cet effort s'est traduit depuis deux ans par la nomination d'un responsable chargé de mettre en œuvre un programme « jeunes », et l'organisation de sommets réunissant ces jeunes au sein de la centrale. Le second de ces sommets a eu lieu début octobre 2011 à Minneapolis : il a attiré 800 jeunes, qui ont voté une motion de soutien à Occupy Wall Street (OWS) et poussé l'AFL-CIO à en faire autant<sup>1</sup>.

En fait, la plupart des experts, même ceux proches des syndicats, considèrent toujours que la restauration de la croissance est la solution à une reprise de l'emploi et que la lutte contre le chômage passe par des politiques macroéconomiques, à défaut de politique active de l'emploi. Selon eux, il suffit que le marché du travail reprenne pour que la situation des jeunes sur le marché du travail s'améliore *ipso facto*, point de vue qui privilégie l'instauration de mesures générales plutôt que ciblées en leur faveur. La lutte pour l'emploi est certes devenue la nouvelle priorité de la Maison Blanche, après des mois de débat centré sur la réduction du déficit budgétaire. Mais le plan pour l'emploi rendu public par Barack Obama devant le Congrès début septembre 2011, dont le coût de 447 milliards de dollars

---

1. M. Trotman, « Union Look to Protesters for Future Supporters », *The Wall Street Journal*, 29 octobre 2011.

doit être compensé par un montant équivalent d'économies à moyen terme (2013-2021) <sup>1</sup>, poursuit la même logique que les précédentes mesures de relance adoptées en fin d'année 2010. Ainsi, une partie de ces dernières devant expirer fin 2011 ont tout simplement été reconduites pour un an ou renforcées dans le nouveau plan de relance (réduction de la cotisation de Sécurité sociale pour les salariés et les employeurs, extension de la période d'indemnisation du chômage) tandis que de nouvelles initiatives sont proposées pour financer des dépenses d'infrastructures (modernisation du réseau routier et ferré et des écoles publiques) et d'éducation (aides aux Etats pour maintenir les postes d'enseignants, de pompiers, etc.). De même, les mesures d'assouplissement monétaires mises en œuvre début octobre 2011 (opération Twist) par la Fed ne font que poursuivre la politique engagée par Ben Bernanke depuis le début de la récession, dont l'objectif central réside dans le maintien des taux d'intérêt directeurs à un niveau proche de zéro.

Finalement, seule une petite poignée d'experts s'inquiète de la situation des jeunes, prônant au contraire l'instauration de mesures renforcées <sup>2</sup>, voire d'un programme d'envergure à l'image de celui mis en place dans les années 1930 par la National Youth Administration <sup>3</sup>. Ces

experts ont cependant du mal à se faire entendre compte tenu du contexte politico-économique actuel, mais surtout en l'absence d'un *lobby* « jeunes » au Congrès (contrairement à celui des personnes âgées) et d'un relais dans l'administration fédérale. Dès lors, la question des jeunes sur le marché du travail risque de rester encore longtemps un non-dit du débat public aux Etats-Unis. A moins que le mouvement de protestation OWS n'annonce un tournant ? Attirant de nombreux jeunes, ce mouvement a pris racine dans le district financier de New York à la mi-septembre ; il s'est depuis étendu à de nombreuses villes des Etats-Unis tout en redonnant de l'élan aux mouvements de protestation des jeunes en Europe, et un peu partout dans le monde. Depuis, il n'a cessé de gagner en crédibilité, recevant notamment le soutien des syndicats (l'AFL-CIO mais aussi les syndicats du textile habillement, des enseignants, des employés des Etats et des collectivités locales, des transports new-yorkais, etc.) et de la population (Sauviat, 2011).

Faut-il y voir les prémices d'une mobilisation sociale qui pourrait servir de levier au Président Obama pour accélérer et amplifier les réformes déjà engagées (santé, éducation et système financier), voire en entreprendre d'autres (fiscalité) sans être l'otage des Républicains et du Tea Party ? Nul doute en tous les cas qu'à

1. Une commission sur la réduction du déficit, instituée par la loi ayant autorisé le relèvement du plafond de la dette publique américaine, doit proposer au Congrès des mesures d'économies budgétaires à hauteur d'au moins 1 200 milliards de dollars entre 2013 et 2021 avant le 23 novembre 2011. Faute de quoi la loi prévoit des mesures automatiques de coupe budgétaire concernant les dépenses discrétionnaires (mais non celles qui ont un caractère obligatoire comme Medicare).
2. Sum *et al.* (2008), *op. cit.* ; *The Task Force on Job Creation*, juillet 2011 ; Woolner (2011).
3. Cette agence fédérale avait été créée par le président Franklin Delano Roosevelt en 1935 pour venir en aide aux jeunes particulièrement affectés par la grande crise économique. Plus de 4,5 millions de jeunes âgés de 16 à 25 ans avaient alors bénéficié de ce programme, avant qu'il n'y soit mis fin en 1943.

l'occasion de ce mouvement de protestation, Barack Obama est devenu soudain très attentif aux revendications exprimées par les jeunes, dont le vote risque d'être décisif pour l'obtention d'un second mandat présidentiel. En témoigne la décision du président d'accélérer l'application des mesures adoptées par le Congrès en vue d'alléger le fardeau de la dette des étudiants. Son montant, estimé par la Fed à plus de 1 000 milliards de dollars pour l'année 2010-2011, a d'ores et déjà dépassé celui de la dette contractée par les Américains *via* l'usage de leurs cartes de crédit. L'endettement des jeunes est en effet l'une des préoccupations phares d'OWS et son annulation, l'un des principaux slogans du mouvement. Cette initiative présidentielle, *a minima*, est aussi la réponse à une pétition dans ce sens, signée par 30 000 citoyens sur le site Internet de la Maison Blanche.

**Sources :**

Aaronson D., Park K.H., Sullivan D. (2007), « Explaining the Decline in Teen Labor Force Participation », *Chicago Fed Letter*, n° 234, January.

Allegretto S.A., Lynch D. (2010), « The composition of the unemployed and long-term unemployed in tough labor markets », *Monthly Labor Review*, October, p. 3-18.

Allegretto S.A., Dube A., Reich M. (2011), « Do Minimum Wages Really Reduce Teen Employment? Accounting for Heterogeneity and Selectivity in State Panel Data », *Industrial Relations*, vol. 50, n° 2, April, p. 205-240.

Bellotti J., Rosenberg L., Sattar S., Esposito A.M., Ziegler J. (2010), « Reinvesting in America's Youth: Lessons from the 2009 Recovery Act Summer Youth Employment Initiative », *Mathematica Policy Research*, February 26.

BLS (2006), « A glance at long-term unemployment in recent recessions », *Issues in Labor Statistics*, Summary 06-01, January.

BLS (2011), « Summer Youth Labor Force News Release », *Economic News Release*, August 24.

Edwards K.A., Hertel-Fernandez A. (2010), « The Kids Aren't Alright. A Labor Market Analysis of Young Workers », EPI Briefing Paper n° 258, April 7.

Farber H.S (2011), « Job Loss in the Great Recession: Historical Perspective from the Displaced Workers Survey 1984-2010 », NBER Working Papers Series, n° 17040, May.

Fernandes A.L., Gabe T. (2009), « Disconnected Youth: A Look at 16- to 24- Year Olds Who Are Not Working or in School », Congressional Research Service, Report R40535, April 22.

Fernandes-Alcantara A.L. (2011), « Vulnerable Youth: Federal Funding for Summer Job Training and Employment », Congressional Research Service, Report R40830, March 18.

Freeman R.B., Wise D.A. (1982), *The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes and Consequences*, Chicago, London, The University of Chicago Press.

Gregson J.A. (1995), « The School-to-Work Movement and Youth Apprenticeship in the US : Educational Reform and Democratic Renewal? », *Journal of Industrial Teacher Education*, vol. 32, n° 3, Spring.

Lazonick W. (2009), *Sustainable Prosperity in the New Economy? Business Organization and High-Tech Employment in the United States*, Kalamazoo, WE Upjohn Institute for Employment Research.

Lazonick W. (2011), « Those Recurring Jobless Recoveries », March 4, [www.theairnet.org/perspectives/?p=113](http://www.theairnet.org/perspectives/?p=113).

Lynch J. (2001), « The Age Orientation of Social Policy Regimes in OECD Countries », *Journal of Social Policy*, vol. 3, n° 30, p. 411-436.

Mishel L., Shierholz H. (2011), « Sustained, High Joblessness Causes Lasting Damage to Wages, Benefits, Income, and Wealth », EPI Briefing Paper, n° 324, August 31.

Morisi T.L. (2010), « The Early's 2000 : a period of declining teen summer employment rates », *Monthly Labor Review*, vol. 133, n° 5, May, p. 23-38.

Neumark D., Wascher W.L. (2008), *Minimum Wages*, Cambridge MA, MIT Press.



## CHOC DE LA RECESSION ET REPRISE SANS EMPLOI POUR LES JEUNES

OECD (2009), *Jobs for Youth: United States*, Paris.

O'Leary J.O., Eberts R.W. (2009), « Employment and Training Policy in the United States during the Economic Crisis », Kalamazoo, WE UpJohn Institute for Employment Research.

Sauviat C. (2011), « "Occupy Wall Street", un mouvement social inédit aux Etats-Unis », document de travail IRES, n° 1, décembre.

Sauviat C., Lizé L. (2010), *La crise du modèle social américain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Sauviat C., Sommeiller E. (2010), « Une réforme de la santé en demi-teinte », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 124, mai, p. 1-13.

Schmitt J., Warner K. (2009), « The Changing Face of Labor – 1983-2008 », Center for Economic and Policy Research, November.

Shierholz H. (2010), « CIS Analysis of Immigration's Impact on Youth Employment Omits Key Facts », EPI, May 12, [www.epi.org/people/heid-shierholz](http://www.epi.org/people/heid-shierholz).

Shierholz H., Edwards K.A. (2011), « The class of 2011 – Young workers face a dire labor market without a safety net », EPI Briefing Paper, n° 306, April 20.

Sum A., Khatiwada I., McLaughlin J., Palma S. (2011), « The "Jobless and Wageless" Recovery from the Great Recession of 2007-2009: The Magnitude and Sources of Economic Growth Through 2011 I and Their Impacts on Workers, Profits and Stock Values », Boston, Center for Labor Market Studies, Northeastern University, May.

Sum A., McLaughlin J. (2011), « The Steep Decline in Teen Summer Employment in the US, 2000-2010 and the Summer 2011 Teen Job Market Disaster: Another Bummer Summer », Boston, Center for Labor Market Studies, Northeastern University, August.

US Census (2011), « Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States », Current Population Reports, US Department of Commerce, September

US GAO (2008), « Disconnected Youth – Federal Action Could Address Some of the Challenges Faced by Local Programs That Reconnect Youth to Education and Employment », Government Accounting Office – 08-313, February.

Woolner D. (2011), « Saving a "Lost Generation" Through the National Youth Administration », Roosevelt Institute, May 19, <http://www.newdeal20.org/2011/05/19/>.