

Royaume-Uni

Un *New Deal* en faveur des jeunes et des chômeurs de longue durée

Florence Lefresne

Le programme *Welfare to Work* en direction des jeunes chômeurs et des chômeurs de longue durée annoncé par Tony Blair au printemps dernier se situe sur le registre de l'« activation » des dépenses de la politique de l'emploi. La participation au programme revêt un caractère de contrainte pour les catégories concernées qui se voient, dans le cas contraire, supprimer leur indemnité de chômage (*Jobseeker's Allowance*). En ce sens, le dispositif s'inscrit dans la continuité de la politique de *Workfare* mise en place par les gouvernements précédents.

Toutefois, en ouvrant un débat sur le contenu même du programme significativement rebaptisé *New Deal* et en sollicitant l'engagement actif du TUC, le gouvernement entend démarquer son action de celle menée par ses prédécesseurs dans le champ de l'insertion ou de la réinsertion professionnelle.

Le contenu du dispositif

En dépit d'une décade sur les cinq dernières années, le taux de chômage des jeunes reste sensiblement plus élevé que celui de la moyenne des actifs, avec toutefois un resserrement de l'écart dans la récente période (cf. encadré p.19).

Le programme concerne 250 000 jeunes chômeurs de 18 à 24 ans répondant à au moins une des conditions suivantes :

- être au chômage depuis au moins six mois ;
- percevoir l'indemnité de chômage depuis 24 semaines ;
- subir un « handicap sévère dans sa recherche d'emploi » ; cette catégorie regroupe essentiellement des jeunes sans domicile et des toxicomanes, des jeunes handicapés ou non anglophones.

Disposant d'une enveloppe de départ de 3,5 milliards de livres sterling (35 milliards de francs) et alimenté par une taxe spéciale (*Windfall tax*) sur les profits jugés excessifs des sociétés privatisées, le dispositif est appelé à être financé par la suite sur une réduction des dépenses sociales et notamment des allocations chômage. Il comporte également des incitations à l'embauche des chômeurs adultes de très longue durée (plus de deux ans) représentant 266 000 personnes recensées en octobre 1997, pour lesquels 350 millions de livres seront débloqués d'ici la fin de l'année. Le plan pourra également concerner, sous condition de ressources, les mères célibataires et les personnes handicapées.

Quatre possibilités sont proposées aux publics concernés :

– la première concerne un emploi dans une entreprise qui recevra une subvention de 60 livres sterling (environ 600 francs) par semaine sur une période de six mois, le jeune quant à lui bénéficiant d'une formation d'une journée par semaine ;

– la deuxième est un placement pendant un semestre dans une équipe chargée de projets touchant à l'environnement devant conduire à une qualification reconnue, le jeune percevant la rémunération forfaitaire de 15 livres par semaine s'ajoutant à l'allocation de recherche d'emploi ;

– la troisième concerne le placement, toujours sur un semestre, dans une organisation bénévole, également avec maintien de l'allocation de recherche d'emploi, devant également conduire à une qualification reconnue ;

– la dernière possibilité est de suivre une formation à plein temps (enseignement à plein temps ou apprentissage) sur une période d'un an en continuant de percevoir l'allocation de recherche d'emploi.

La mise en place du programme suppose un partenariat local impulsé par les TEC's (*Training Enterprise Councils*) ou les LECs (*Local Enterprise Companies*) qui devront informer les jeunes sur l'état du marché local du travail, la nature et le nombre des offres de placement disponibles. Au cours d'une période préalable de quatre mois (*Gateway*), le jeune bénéficiera des services de conseil et d'un bilan des compétences afin d'orienter sa recherche active. Les plus vulnérables pourront bénéficier des services d'aide sociale.

Le programme expérimenté dans douze régions pilotes depuis le mois de janvier 1998 connaîtra un démarrage national en avril 1998.

En cas de recours au dispositif, les employeurs devront signer une convention avec le Service de l'emploi stipulant un engagement de leur part :

– à garantir une formation débouchant sur une qualification reconnue, au cours d'une journée hebdomadaire ;

– à maintenir le jeune sur son poste de travail au-delà des six mois (sauf circonstances particulières supposant une justification de l'employeur) ;

– à ne pas utiliser ce programme pour substituer un ou plusieurs jeunes bénéficiaires à des salariés déjà en place ;

– à garantir au jeune un salaire au moins égal à la subvention octroyée (60 livres sterling hebdomadaires) et si possible équivalent au taux de salaire en vigueur pour le poste ou un poste similaire.

Par ailleurs, le gouvernement a annoncé la suppression du principal programme en direction des jeunes, le *Youth Training*, qui tout en concernant un peu plus de 200 000 participants âgés de 16 à 18 ans, connaissait un discrédit croissant aux yeux des jeunes et de l'opinion publique . Seul, le *Modern Apprenticeship* répondant à des objectifs de formation intermédiaires est maintenu par le gouvernement . On notera que la suppression du *YT* laisse un vide pour les plus jeunes (moins de 18 ans) n'ayant pas accès au nouveau dispositif, qui certes, sont de moins en moins nombreux à sortir précocement du système éducatif (71 % des 16-17 ans sont encore en éducation à plein temps en 1997), mais qui sont dotés des niveaux de formation les plus faibles.

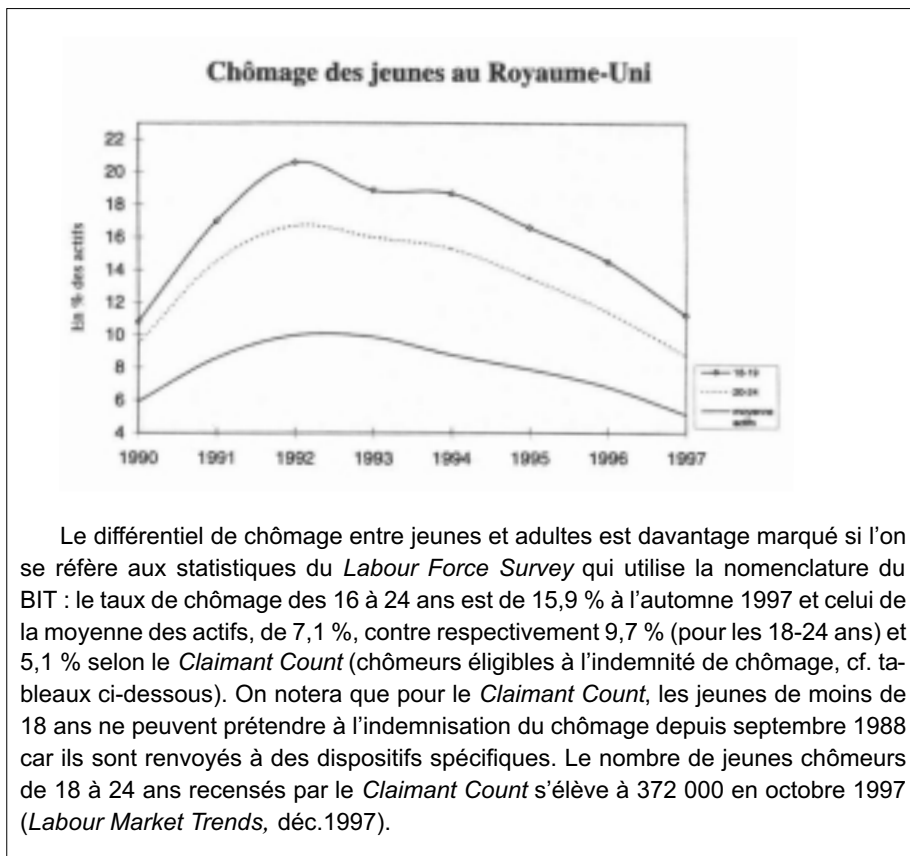
Les effets attendus

Les évaluations *ex ante* montrent que les effets attendus ne sont pas tant des créations nettes d'emploi qu'une modification de la structure du chômage ainsi qu'une amélioration des niveaux de qua-

lification des bénéficiaires. Les tableaux 1 et 2 témoignent de l'influence des niveaux de qualification sur les taux de chômage des jeunes. Le principal objectif en termes de formation porte sur un engagement du gouvernement à ce que tous les participants du programme atteignent le niveau NVQ 2 (cf. encadré ci-après).

Le *Labour Force Survey* indique qu'un quart des 16-19 ans au chômage ne

équivalentes en termes d'accès à des emplois à l'issue du programme. L'option la plus favorable, de ce point de vue, semble être la première, bien qu'une enquête réalisée par l'*Institute of Directors* (IRS, January 1998) montre que 42 % des employeurs interrogés ne se déclarent pas sur le point de savoir s'ils conserveront le jeune dans leur entreprise après la période



dispose d'aucune qualification, mais que 46 % des jeunes chômeurs ont déjà ce niveau.

Par ailleurs, la question se pose de savoir si les quatre solutions proposées sont

de 6 mois. Mais les critères de recrutement des employeurs ne privilégieront-ils pas les jeunes de niveau de formation initiale plus élevé ? L'enquête citée ci-dessus souligne que 73 % des employeurs

Tableau 1. Taux de chômage par niveau de qualification (%)

	<i>Degree</i> (NVQ4 et 5)	<i>A level</i> (NVQ3)	<i>O level</i> (NVQ2)	<i>Autre</i> (NVQ1)	<i>Sans qualification</i>
1990	4,2	6,3	6,6	12,6	20,1
1997	6,1	9,1	12,1	18,3	

Tableau 2. Taux de chômage par niveau de qualification (%)

	<i>A level</i>	<i>O level</i>	<i>Autre</i>	<i>Sans qualification</i>
1990	4,2	6,3	12,6	20,1
1997	6,1	9,1	18,3	31,6

émettent des doutes sur l'adéquation des candidats aux postes offerts et que 71 % d'entre eux s'inquiètent des effets d'inefficience associés à la nature coercitive du système. L'immense majorité des employeurs interrogés se déclarent plus favorables au recrutement de jeunes plutôt que des chômeurs de très longue durée... à condition qu'ils (les jeunes) ne soient pas sans qualification.

L'engagement du TUC dans le dispositif

Les syndicats ont été explicitement sollicités par Tony Blair qui a fait de leur engagement une garantie de la réussite du programme. Lors de la conférence du TUC tenue en décembre dernier sur les questions d'emploi, intitulée « Nouvelle donne, nouveau futur », le secrétaire général, John Monks, a assuré le gouvernement de son soutien et a encouragé les représentants locaux des différents syndicats à intervenir directement auprès des directions d'entreprise pour inciter ces dernières à recruter de jeunes chômeurs dans le cadre du *New Deal*. Cinquante grandes entreprises ont fait connaître leur participation au programme dans

l'agro-alimentaire, la grande distribution, l'automobile, l'électronique et l'énergie.

Plus concrètement, le TUC a mis au point une charte de garanties de ces emplois créés, dont les points forts concernent :

- le statut des jeunes ; le TUC revendique des contrats de travail garantissant un minimum de protection sociale (ce qui signifie notamment des durées hebdomadaires ouvrant droit à ce minimum) ;
- le droit pour les syndicats de représenter ces salariés ;
- l'octroi d'une formation dans l'entreprise sur les règles de sécurité ;
- l'accès à une formation débouchant sur une NVQ reconnue par l'entreprise en complément de l'emploi ;

Les syndicats sont appelés à veiller au respect des conventions signées notamment sur les trois points suivants : la non substitution à des travailleurs en place dont le coût salarial n'est pas subventionné ; l'application par les entreprises des taux de salaire en vigueur correspondant au poste confié ; l'engagement de l'entreprise à ce que le jeune soit prioritaire pour occuper l'emploi en question, une fois achevée la durée du programme (six mois).

Le TUC souligne par ailleurs le problème d'une inégalité potentielle de traitement entre les jeunes qui pourraient avoir accès aux entreprises du secteur concurrentiel et les autres, notamment ceux bénéficiant d'un placement dans un organisme à but non lucratif ou ceux impliqués dans un projet touchant l'environ-

nement. Le TUC revendique que les jeunes soient payés de la même façon que les autres salariés dans ces organismes.

Concernant la formation des jeunes, le TUC critique le peu d'ambition du programme et souhaite que les jeunes qui ont déjà atteint le niveau NVQ 2 puissent être assurés de suivre une formation leur don-

Le système des National Vocational Qualifications (NVQ)

Créé en 1986, ce système propose un cadre de codification nationale des qualifications destiné à promouvoir une approche en termes de compétences individuelles. Une NVQ se définit comme une mesure de la compétence d'un individu à pouvoir effectuer un certain nombre de tâches selon des critères reconnus. La démarche s'établit en deux temps :

- celui de la codification des compétences requises pour accomplir chaque type d'activité professionnelle. Cette tâche est confiée à des organismes sectoriels, les *Lead Bodies*, dirigés par des personnalités nommées par le gouvernement ;
- celui de l'évaluation des performances individuelles relativement aux normes de compétence prédéfinies, dans une situation professionnelle donnée.

Les NVQ sont regroupées par niveaux allant de 1 à 5. Le niveau 1, le plus bas, est défini comme celui de « l'accomplissement d'une grande variété de tâches, dont la plupart peuvent être des tâches répétitives et prédéterminées ». Ce niveau n'a pas d'équivalent en Europe. Le niveau 5 correspond à des critères de forte professionnalité. Pour les jeunes entrant sur le marché du travail, qui ne peuvent donc être évalués sur leur compétence en situation de travail, des équivalences formelles sont établies de la façon suivante :

- le niveau 1 correspond à des résultats médiocres obtenus à l'examen de fin de scolarité obligatoire à 16 ans (*O'level*) ;
- le niveau 2 correspond à la réussite à l'examen de sortie de scolarité obligatoire à seize ans ;
- le niveau 3 correspond à la réussite à l'examen *A'level* (équivalent au baccalauréat) ;
- le niveau 4 correspond au *First degree* de l'université ;
- le niveau 5 correspond au *Second degree* de l'université.

nement dont les textes précisent qu'ils toucheraient l'allocation de recherche d'emploi à laquelle s'ajouterait une somme forfaitaire. Les syndicats craignant parallèlement les effets de substitution engendrés par cette mesure,

ont obtenu un accès à une NVQ 3.

Arguant du fait que tous les titulaires de l'indemnité de recherche d'emploi ont le droit de suivre une formation jusqu'à 16 heures par semaine sans perdre leur éligibilité, le TUC souhaite que tous les

ROYAUME-UNI

jeunes du *New Deal* bénéficient, s'ils le demandent, du même montant horaire de formation.

L'esprit général de la conférence est reflété par Rodney Bickerstaffe, secrétaire général du syndicat du secteur public UNISON et responsable du projet « Plein emploi » du TUC, qui souligne que les attentes et les revendications des jeunes en matière d'emploi seront sensiblement réévaluées par le *New Deal* et que les syndicats devront veiller à ce que ces attentes ne soient pas déçues. La charte de garanties sera le principal outil pour cela.

Dans l'hypothèse où les employeurs du secteur concurrentiel jouent le jeu de la montée en charge du programme, il n'est pas exclu que ce dernier permette d'amorcer un processus de négociation dans l'entreprise sur les statuts d'emploi de catégories d'actifs jusqu'à présent dotées d'un pouvoir de négociation et de représentation syndicale quasi inexistant. Le champ des dispositifs de la politique de l'emploi pourrait ainsi être l'un des points d'appui d'un renouveau des relations professionnelles. En creux se pose le problème de savoir quels seront le contenu des conventions et les formes de contrôle de ces dernières, dans les entreprises et les secteurs où les syndicats sont faibles, absents ou peu convaincus par la nécessité d'investir un terrain revendicatif assez neuf.

Sources :

- *Labour Research*, November 1997, January 1998, February 1998.

- « Young People's Employment: the Annual IRS Survey » *IRS Employment Review*, n°634, June 1997.

- *Employee Development Bulletin 97*, in *IRS Employment Review*, 648, January 1998.

- *The Financial Times*.

UN NEW DEAL POUR LES JEUNES