

P REMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES

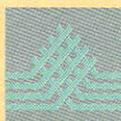
L'ÉVOLUTION DES MARCHÉS DU TRAVAIL EUROPÉENS DANS LES ANNÉES 1990 (1)

- Que l'on analyse les modifications affectant la démographie et les comportements d'activité professionnelle, les transformations de l'emploi ou les évolutions des formes de chômage, les différents pays européens présentent des traits communs mais aussi des facteurs d'originalité.
- La spécificité française ressort surtout de son modèle d'activité qui continue à privilégier les travailleurs qualifiés et expérimentés, au détriment des jeunes débutants ou des salariés âgés. En revanche, en matière d'emploi ou de chômage, la situation de la France apparaît proche de la moyenne de celles de ses principaux grands partenaires.
- Dans les quinze années à venir, le contexte démographique différenciera la France de pays comme l'Allemagne ou la Suède, où le vieillissement de la population active « par le haut » sera moins brutal mais où la pénurie de jeunes sera plus précoce et plus prononcée.

LA POPULATION ACTIVE

Malgré une démographie relativement plus dynamique, l'évolution de la population active française a été, au cours des vingt dernières années, comparable à celle de ses voisins. Ceci met bien en évidence les stratégies adoptées en France au cours des années 1980 : la croissance du nombre d'actifs a été contenue par la mise en œuvre de politiques volontaristes visant au retrait d'activité des plus anciens mais également par le maintien dans le

(1) - Cette étude reprend les principales informations présentées par C. Seibel lors de la première séquence des Entretiens de l'Emploi organisés par l'ANPE les 30 et 31 mars 1999 à la Maison de la Chimie à Paris. L'ensemble des Actes de cette riche manifestation sera très prochainement publié par l'ANPE.

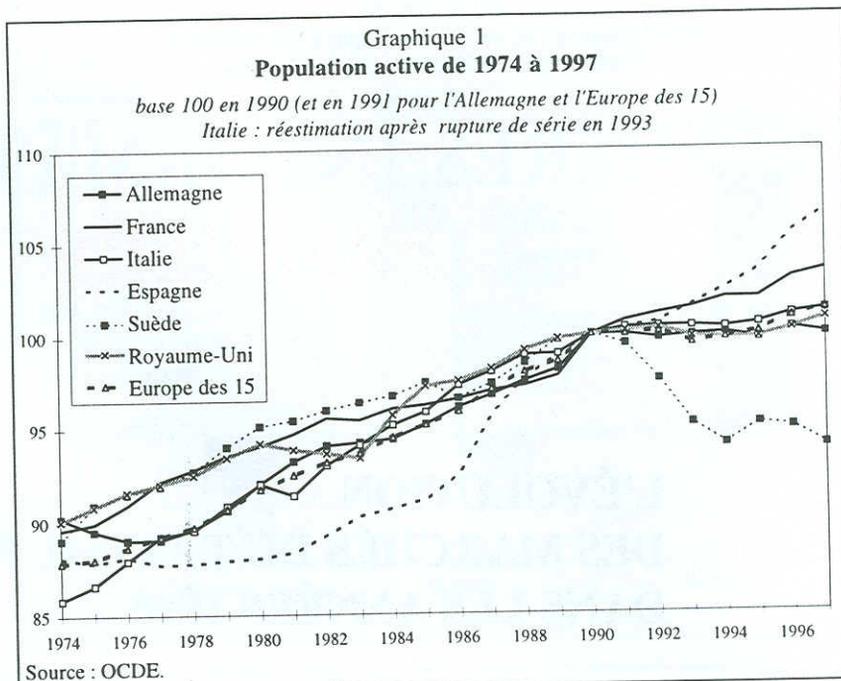


système éducatif des plus jeunes. Ces stratégies trouvent toutefois leurs limites dans les années 1990, en particulier pour des raisons financières dans le cas des préretraites ; elles ne sauraient être poursuivies à long terme. De fait, la tendance d'évolution de la population active est actuellement plus dynamique en France que dans les autres grands pays de l'Union Européenne, hormis l'Espagne (graphique 1).

Les évolutions de la démographie et de la population active vont de pair

Du point de vue démographique, la population en âge de travailler augmente de moins en moins vite en Europe et vieillit. Pourtant, les situations sont encore contrastées, du fait notamment d'évolutions passées très différentes des taux de fécondité. En se limitant à la période 1990-1997, on peut ainsi opposer des pays comme l'Irlande et la Grèce, encore très dynamiques démographiquement, à des pays comme la Suède et l'Allemagne, où la population de 15 à 64 ans stagne en dépit des flux migratoires. Dans ce contexte, la France apparaît plutôt dans la moyenne si l'on considère l'ensemble des quinze États-membres, mais à un niveau relativement élevé si on la compare aux autres grands pays de la Communauté (Allemagne, Royaume-Uni, Italie). Ainsi, selon les données de l'OCDE, la population française a dépassé celle de l'Italie en 1997, et celle du Royaume-Uni en 1998.

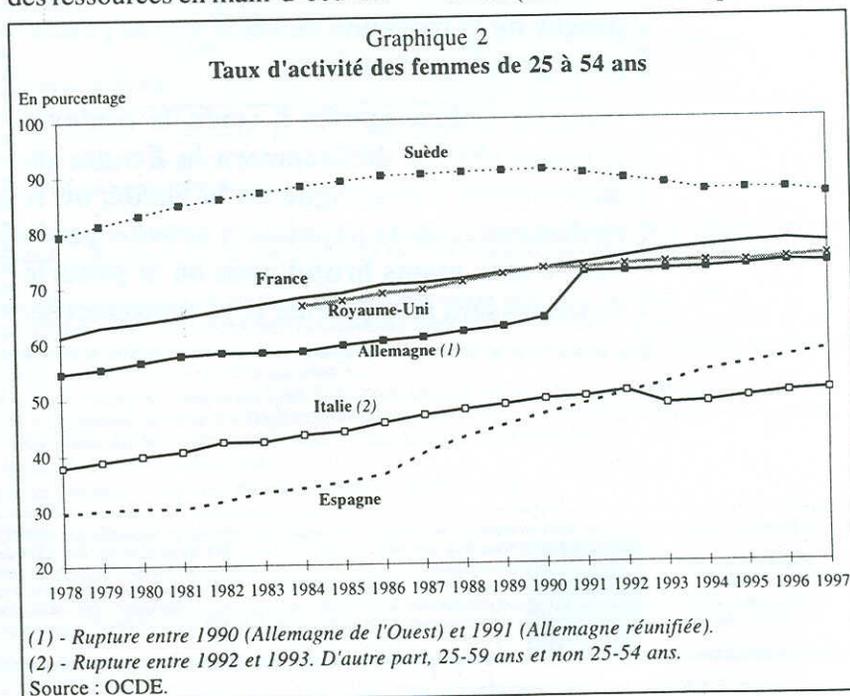
Les liens sont assez étroits entre évolutions démographiques et évolutions de la population active, comme le montre le graphique 1 où, sur la période 1990-1997 la hiérarchie des pays se retrouve : l'Espagne est suivie de la France, puis de l'Italie, du Royaume-Uni et de l'Allemagne, tous trois très proches de la moyenne communautaire, et enfin de la Suède [7].



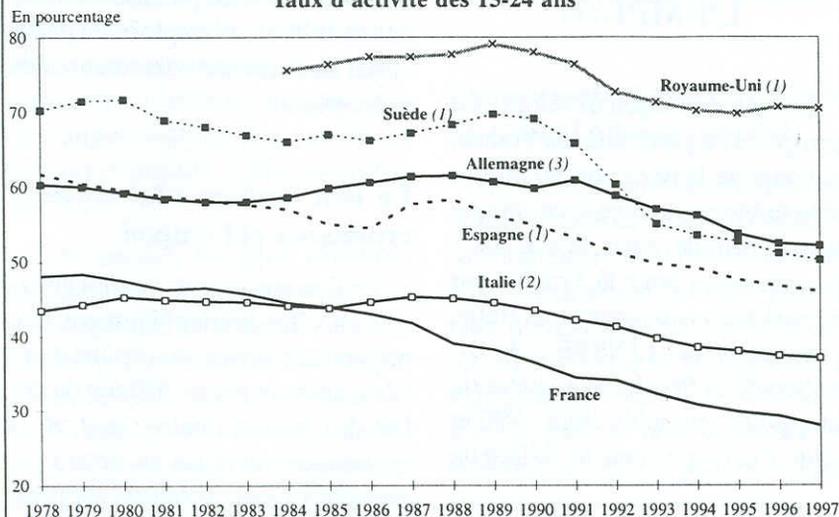
L'activité professionnelle des femmes se développe...

Mais l'évolution des comportements d'activité vient moduler cette relation : si pour certains pays tels que la Suède, mais aussi le Danemark, la Finlande ou le Portugal, les taux d'activité jouent négativement sur la croissance de la population active, c'est le contraire au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Irlande et en Autriche, où la propension croissante des femmes à travailler a « dopé » la progression des ressources en main-d'oeuvre.

Partout en effet, l'activité féminine a connu un spectaculaire essor au cours des dernières décennies (graphique 2). Mais, sur la période récente, ce sont bien sûr les pays les moins avancés dans le processus qui ressortent (Espagne et, dans une moindre mesure, Italie parmi les « grands »), alors que les taux d'activité féminins plafonnent, voire régressent, dans les pays scandinaves (cf. Suède). On reviendra plus loin sur les différents « modèles » d'activité féminine en examinant l'impact de certains facteurs socioculturels (modèle familial, possibilités

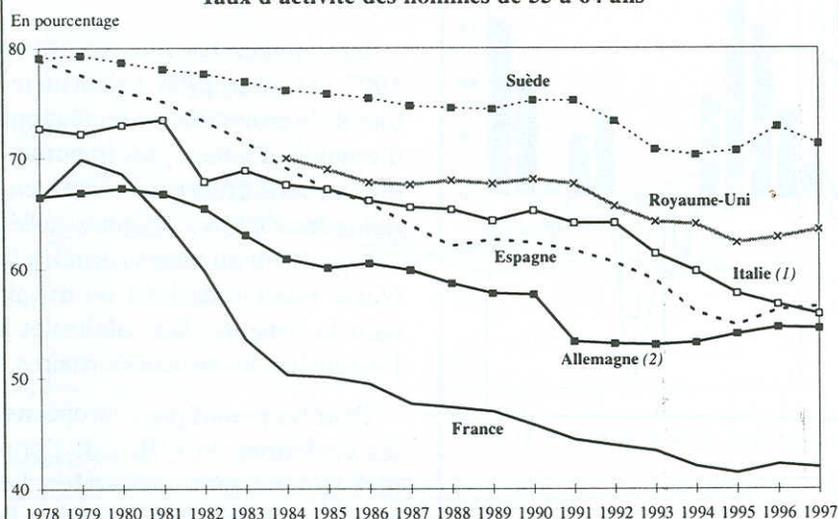


Graphique 3
Taux d'activité des 15-24 ans



(1) - 16-24 ans et non 15-24 ans, ce qui tend à faire monter les taux.
(2) - 14-24 ans et non 15-24 ans, ce qui tend à faire baisser les taux.
(3) - Rupture entre 1990 (Allemagne de l'Ouest) et 1991 (Allemagne réunifiée).
Source : OCDE.

Graphique 4
Taux d'activité des hommes de 55 à 64 ans



(1) - 50-64 ans et non 55-64 ans, ce qui tend à faire monter les taux.
(2) - Rupture entre 1990 (Allemagne de l'Ouest) et 1991 (Allemagne réunifiée).
Source : OCDE.

de garde des enfants, organisation du travail, en particulier place du temps partiel...) sur la participation des femmes au marché du travail.

... mais celle des jeunes et des plus âgés se rétracte

Autre phénomène à peu près général, la baisse de l'activité des plus jeunes, du fait de l'allongement des études (graphique 3). Mais, là aussi, l'ampleur des évolutions diffère d'un pays à l'autre : en France, comme on le sait, l'effort porté sur

la formation initiale a été encore accentué à partir du milieu des années 1980, ce qui nous situe aujourd'hui, avec la Belgique, parmi les pays où les taux d'activité juvénile sont les plus faibles. À l'opposé, au Royaume-Uni ou en Allemagne, ces taux ont beaucoup moins diminué au cours des dernières années (ils semblent même être remontés au Danemark et aux Pays-Bas), ce qui conduit, on le verra, à nuancer fortement l'analyse classique que l'on mène sur le chômage des jeunes à partir de l'indicateur

de taux de chômage. Il faut aussi mentionner la très faible proportion dans des pays comme le nôtre de situations mêlant formation initiale et activité professionnelle, alors que c'est souvent le cas dans de nombreux pays d'Europe du Nord à fort taux d'activité globale et juvénile.

À l'autre extrémité de la vie active, on relève également de fortes disparités entre les pays, liées aux particularités nationales relevant du cadre institutionnel ou de l'organisation sociale, mais également de l'évolution des systèmes de transferts sociaux et de financement des retraites. La baisse des taux d'activité après 55 ans a été générale jusqu'à la fin des années 1980, mais beaucoup plus nette en France que dans les autres grands pays (graphique 4). Au cours des années récentes, la tendance s'est souvent inversée dans des pays fortement touchés par la baisse de la fécondité comme la Suède ou l'Allemagne. La France est aujourd'hui l'un des pays (avec la Belgique et le Luxembourg) où les taux d'activité des hommes de 55 à 64 ans sont les plus faibles, situation qui résulte d'ajustements particuliers sur le marché du travail : l'âge normal de la retraite y est plus bas qu'au Danemark (67 ans), en Allemagne ou au Royaume-Uni (65 ans) ; surtout, les politiques d'encouragement aux cessations anticipées d'activité y ont été beaucoup plus incitatives que dans les autres pays.

On peut synthétiser les principaux enseignements de cette première partie en insistant sur la spécificité du modèle français d'activité qu'on peut schématiquement présenter comme ne permettant de travailler qu'à un seul groupe de générations à la fois : celui des adultes [5]. Les étudiants qui ne travaillent pas, les jeunes débutants, mais aussi les actifs potentiels les plus âgés sont, en quelque sorte, cantonnés dans une « antichambre » de l'activité, avec des possibilités d'accès à l'emploi liées à la con-

joncture économique. Il s'agirait d'un système à la fois spontané, au niveau des comportements individuels et de la politique d'embauche des entreprises, et organisé par les pouvoirs publics, à travers les mesures concernant la formation initiale ou les processus de cessation d'activité. Le poids des 25-54 ans dans la population active est ainsi passé en France de 75 % en 1986 à 84 % en 1998, ce qui témoigne bien de la concentration de l'activité sur les âges intermédiaires.

L'EMPLOI

L'emploi s'est peu développé en Europe, et en particulier en France, au cours de la décennie 90 du fait de la faible croissance économique de cette période. Ainsi, le « déficit » de croissance pour la France, par rapport à sa croissance potentielle, a été estimé par l'INSEE et la Direction de la Prévision à quatre ou cinq points cumulés entre 1990 et 1996. Ceci représente un déficit de

création, nette, de plusieurs centaines de milliers d'emplois, en particulier dans les secteurs marchands non agricoles.

Le lien fondamental entre la croissance et l'emploi

Le lien croissance-emploi apparaît en effet particulièrement net, notamment depuis une dizaine d'années, après la phase difficile du début des années quatre-vingt où la croissance ralentie s'est accompagnée de très nombreuses suppressions d'emplois (graphique 5). La reprise de 1986 à 1990 a été suivie d'une forte récession économique avec, là encore, des suppressions importantes d'emplois de 1991 à 1993.

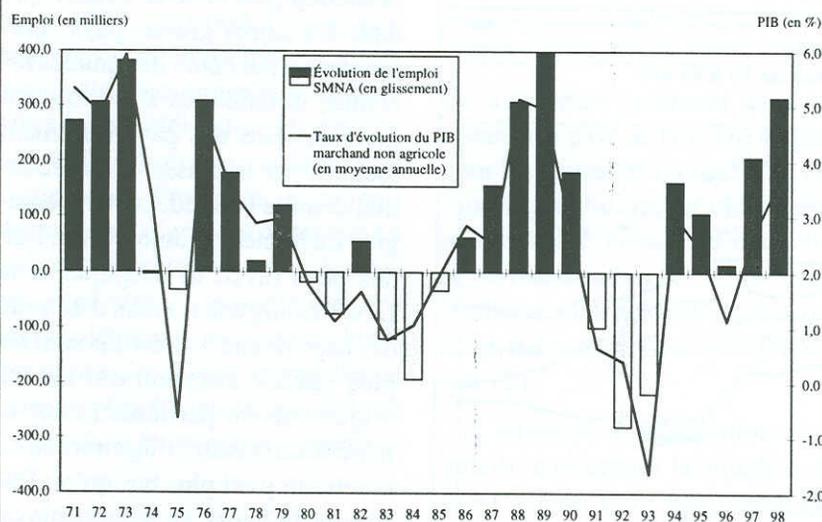
Les années les plus récentes, 1997, et surtout 1998, voient un retour de la croissance et de créations d'emplois d'autant plus importantes que cette croissance s'est « enrichie en emplois » (2) grâce au développement du temps partiel, à la baisse relative du coût du travail dans la zone des bas salaires et à l'extension des secteurs tertiaires.

Pour les grands pays européens, les évolutions du PIB et de l'emploi apparaissent contrastées. Le graphique 6 fait bien apparaître la stagnation, voire la récession, des économies italienne et allemande au début des années quatre-vingt-dix, mais le Royaume Uni ne suit pas la même évolution : la croissance du PIB y est quasiment continue depuis la mi-92 et ce n'est que très récemment qu'elle s'infléchit progressivement. L'Allemagne et l'Italie sont sensiblement moins dynamiques que la France et surtout que l'Espagne, depuis 1994.

Il n'est pas étonnant dans ces conditions d'observer sur l'emploi

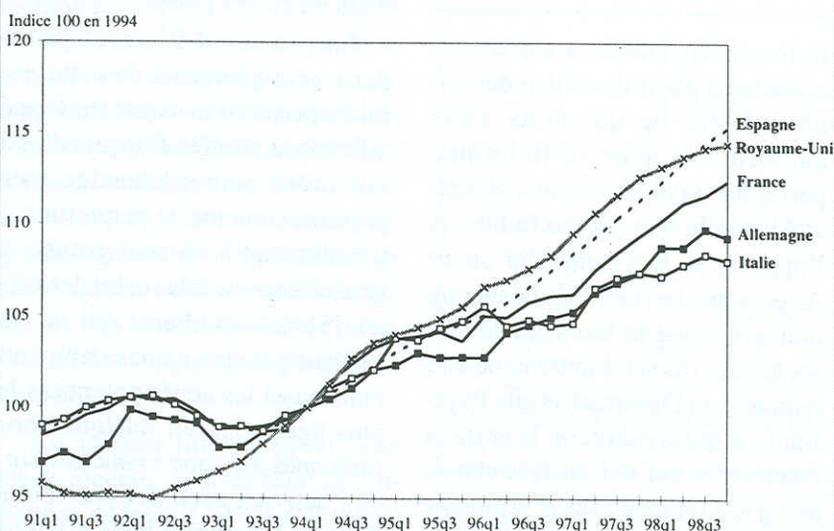
(2) - On dit que la croissance s'est « enrichie en emplois » lorsqu'à taux de croissance donné du PIB, les créations nettes d'emplois deviennent plus nombreuses.

Graphique 5
Evolutions annuelles du PIB et de l'emploi
marchands non agricoles (CVS)



Source : INSEE, Comptes trimestriels.

Graphique 6
PIB en Europe



Source : OCDE.

un développement lent mais régulier en Grande Bretagne depuis 1993, une reprise plus récente en France, une stagnation en Allemagne et en Italie et, en revanche, une augmentation très rapide en Espagne depuis 1994 (graphique 7).

Les années les plus récentes changent significativement, et dans le sens positif, les rythmes de développement de l'emploi en Europe. Ainsi, en 1998, la progression d'ensemble est de 1,5 %, soit 2,3 millions de personnes, avec des croisances particulièrement fortes au

Portugal et en Espagne, plus faibles en Italie, Autriche et Allemagne.

La nécessaire prise en compte du travail à temps partiel

Ces évolutions favorables devraient modifier deux paramètres suivis attentivement par la Commission Européenne : d'une part, le taux d'emploi global, c'est-à-dire les effectifs employés rapportés à la population totale de 15 à 64 ans ; d'autre part, le taux d'emploi en équivalents-temps plein qui tient compte des durées de travail des

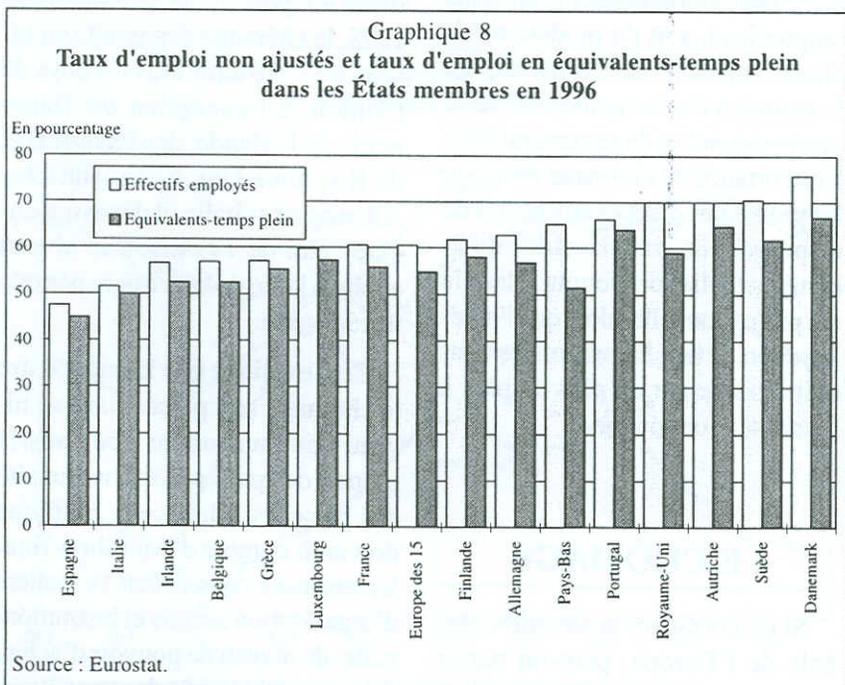
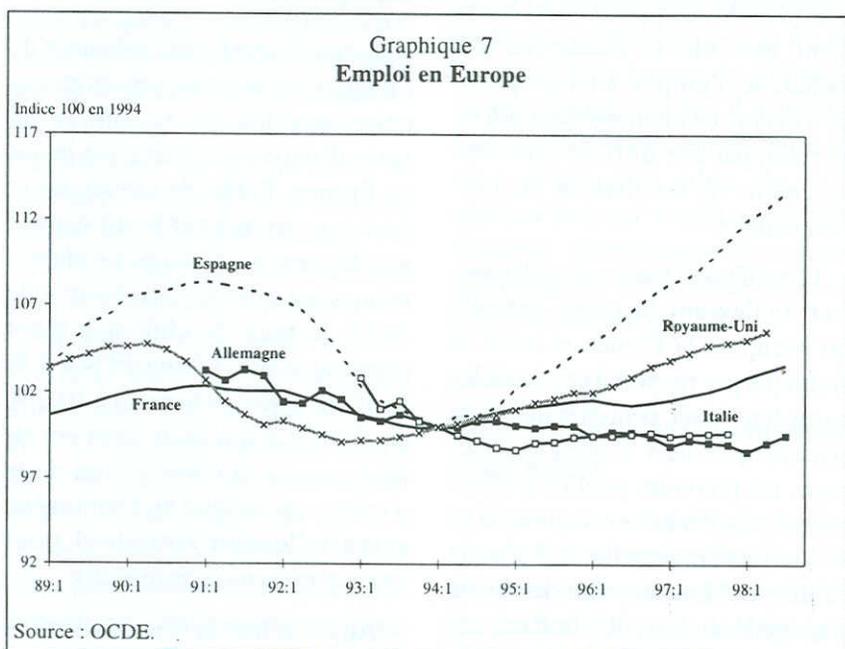
personnes à temps partiel ; ces effectifs redressés sont rapportés également à la population totale d'âge actif.

Le taux d'emploi baisse régulièrement en Europe depuis le milieu des années 70 (- 5 points) alors que pour la même période il augmente de 5 points au Japon et de 10 points aux États-Unis. Quant à la comparaison de ces deux indicateurs, elle reflète bien les politiques de développement du temps partiel, très différentes selon les pays de l'Union européenne : faible en Espagne, Italie, Irlande ou Belgique, la pratique du temps partiel est très répandue en Suède, en Grande-Bretagne et surtout aux Pays-Bas (graphique 8). Parmi ces salariés à temps partiel, certains se trouvent dans cette situation parce qu'ils n'ont pu trouver un emploi à temps complet. Environ 20 % sont dans cette position de « temps partiel contraint » pour l'ensemble de l'Union européenne, avec moins de 10 % aux Pays Bas et en Autriche, mais près de 40 % en Grèce, en Italie et en Finlande.

La pratique essentiellement féminine de cette forme de travail conduit à approfondir l'analyse centrale des évolutions de l'emploi des femmes dans les différents pays européens.

Il existe différents modèles d'activité féminine

De récents travaux du Conseil d'analyse économique nous fournissent des pistes intéressantes pour comprendre le dynamisme actuel de l'activité féminine et voir comment il se concrétise fort différemment dans les quinze pays de l'Union Européenne [3]. Chaque pays (ou groupe de pays comme on va le voir) représente une configuration originale entre trois dimensions du contrat social que sont la dimension politique, et notamment la place de l'État dans la protection sociale ; la



dimension familiale, à la fois quant aux formes familiales et à l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle ; enfin, la dimension professionnelle, c'est-à-dire à la fois le niveau d'activité, le développement du temps partiel, et les inégalités dans l'emploi et les rémunérations. L'analyse simultanée de toutes ces variables, en niveau et en évolution, permet d'esquisser un regroupement des quinze pays d'Europe en quatre configurations qui vont être brièvement décrites.

Le modèle « *nordique* » (Suède, Danemark, Finlande, partie orientale de l'Allemagne) est marqué par un haut niveau d'activité féminine, une recherche de l'égalité y compris dans le partage des tâches familiales, une politique des pouvoirs publics très axée sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Le travail à temps partiel est bien développé mais souvent comme une forme d'accès au marché du travail ;

Le modèle « *continental* » (Allemagne, Autriche, Pays Bas) maintient un partage assez strict des rôles professionnels et familiaux entre hommes et femmes. Pourtant, l'activité professionnelle des femmes y progresse sensiblement, bien que la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale soit peu favorisée par les pouvoirs publics. Ainsi, les équipements collectifs en faveur de la petite enfance sont très peu développés. Dans le cas des Pays-Bas, cette conciliation vie professionnelle - vie familiale se concrétise par une pratique très largement répandue du travail à temps partiel féminin.

Le modèle « *insulaire libéral* » (Grande-Bretagne, Irlande), laisse au marché le soin de réguler l'apport des femmes à la vie professionnelle. En revanche, la collectivité prend en charge ceux qui sont les plus démunis, tout en mettant en place des politiques de retour au travail des personnes « assistées ».

Les taux d'activité féminine sont relativement élevés grâce à une forte diffusion des temps partiels courts. Le taux de chômage des femmes est ainsi plus faible en Grande-Bretagne que celui des hommes.

Le modèle « *méridional* » (Italie, Espagne, Grèce, Portugal), est plus marqué que dans les autres pays d'Europe par des solidarités familiales traditionnelles, mais également par un partage des rôles qui privilégie le rôle familial de la femme. Pourtant, l'activité professionnelle des femmes hors du domicile se développe là aussi fortement, mais elle se traduit par une recherche d'emploi à temps plein, un fort taux de chômage féminin et, au total, par une difficile conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

L'intérêt de l'étude est de démontrer également la place hybride qu'occupent la France et aussi la Belgique par rapport à ces modèles européens. Avec peut-être moins de réussite que dans le nord de l'Europe, les pouvoirs publics s'efforcent d'y faciliter l'harmonisation de la vie professionnelle et de la vie familiale. Mais du point de vue du partage des rôles, il y a dans ces deux pays des tendances qui nous rapprochent, soit du modèle méridional, soit du modèle britannique : le maintien des inégalités de statut professionnel et de rémunérations, l'importance du chômage féminin, les problèmes d'accès aux postes de responsabilité traduisent les difficultés actuelles des femmes dans la vie professionnelle, alors que l'amélioration de leur formation les conduit à participer de plus en plus à l'activité économique.

LE CHÔMAGE

Si on considère la situation globale de l'Europe, peut-on parler d'un chômage européen ? La réponse semble affirmative. L'Amé-

rique du Nord ou le Japon par exemple, pays de développement comparable, ont des taux de chômage très sensiblement inférieurs aux taux européens (et même à tous les pays européens pris individuellement à l'exception du Luxembourg, des Pays-Bas et du Portugal). Toutefois, cette situation s'est construite entièrement au cours des vingt-cinq dernières années.

L'émergence d'un chômage européen à partir du premier choc pétrolier

Lorsqu'à une faible croissance de l'emploi est associée une augmentation sensible des ressources en main-d'œuvre, comme c'est le cas en Europe, l'effet de ciseau ouvre de façon irrépressible un espace envahissant au chômage. Le phénomène s'est mis en place à partir de 1975, le taux de chômage étant passé de moins 3 % en 1974 à 8 % en 1990, après un sommet à 10,5 % en 1985. Ce qui était alors considéré comme la conséquence de la « crise » est devenu un phénomène essentiellement structurel pour beaucoup de pays européens.

Aujourd'hui, la situation s'améliore un peu, mais à l'automne 1998, le chômage dépassait son niveau de 1990 dans tous les pays de l'Union, à l'exception du Danemark, de l'Irlande, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. Et en Autriche, Allemagne et Italie, il dépassait encore celui de 1994, soit le niveau atteint à la fin de la dernière période de récession.

Ceci explique que la lutte contre le chômage soit placée, tant au niveau communautaire que dans la plupart des pays européens, en tête des priorités. Mais cette politique doit tenir compte d'équilibres finalement assez consensuels en matière d'organisation sociale et institutionnelle, de niveau de pouvoir d'achat, de protection sociale des travailleurs ou de normes de contrat de travail

pour les salariés en place. D'où l'importance des politiques macro-économiques, de réforme structurelle progressive et d'amélioration de l'emploi, qui cohabitent avec les mesures spécifiques de lutte contre le chômage.

Parmi les grands pays européens, le Royaume-Uni, a été jusqu'à présent relativement épargné

Les situations actuelles sont assez proches pour trois des grands pays européens, même si les trajectoires antérieures diffèrent (graphique 9). L'Italie et la France suivent des évolutions assez semblables et maintiennent un niveau élevé de chômage. Depuis dix ans, elles conservent des taux compris entre 9 et 13 %. Une amélioration s'amorce pour la France, mais même si elle se poursuit avec la bonne orientation de la conjoncture économique, elle ne peut être que très progressive. L'Allemagne qui avait atteint en 1991 un taux tout à fait remarquable, à peine supérieur à 5 %, a vu sa situation se dégrader considérablement depuis la réunification, sans réussir réellement pour l'instant à endiguer cette poussée qui l'a

conduite, en 1997, à un taux supérieur à 10 %.

En revanche, le Royaume-Uni, qui présente un cycle économique décalé, a bénéficié d'une croissance régulière et assez soutenue du PIB depuis 1992. Il a aussi mené une politique de changements institutionnels radicaux. Cette spécificité a eu des conséquences directes sur son marché du travail avec une diminution du chômage, associée à une forte baisse de son indemnisation et donc à un accroissement des retraits du marché du travail. Les modifications peuvent s'apprécier à partir du pic très élevé de la fin de l'année 1992 : le taux de chômage y avait atteint 10,5 % ; il a ensuite baissé continûment, conduisant à un taux d'un peu plus de 6 % aujourd'hui, qui semble constituer un palier : un retournement conjoncturel pourrait se produire si on en croit l'évolution du PIB.

Les petits pays se situent beaucoup mieux

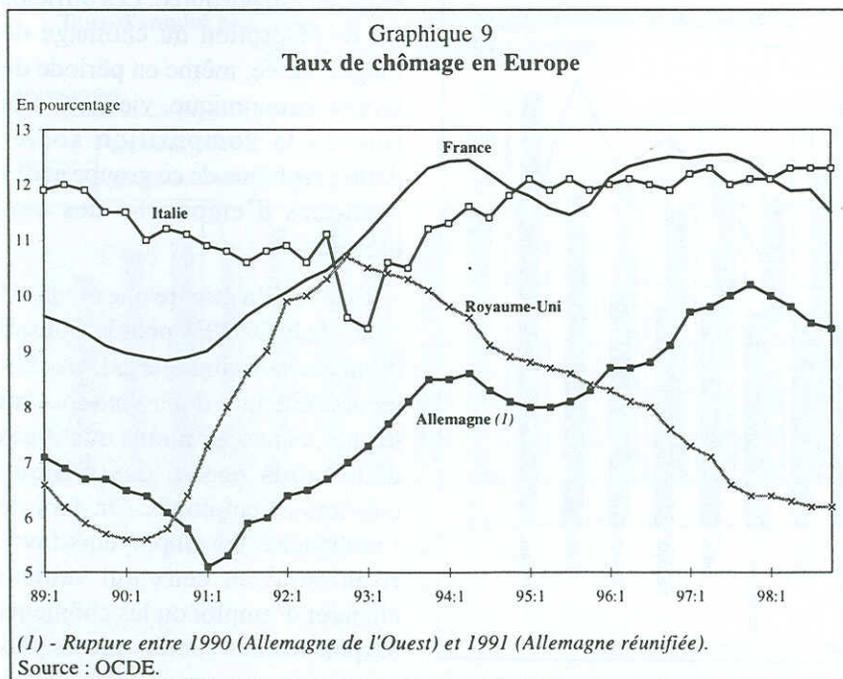
Il y a pourtant des pays en Europe qui sont en situation de plein emploi ou de quasi-plein emploi (moins de 5 % de taux de chômage), comme le Luxembourg (qui est au

contraire en recherche de travailleurs, ce qui donne lieu à des migrations frontalières importantes), les Pays-Bas, le Danemark, le Portugal ou l'Autriche (mais pour ces deux derniers pays, la Commission prévoit un chômage plutôt à la hausse). Ce sont des pays de taille petite ou moyenne, de culture similaire (à l'exception notable du Portugal), même si leurs résultats sont parfois obscurcis par des particularités institutionnelles : à titre d'exemple, aux Pays-Bas, une partie importante de la population potentiellement active est considérée comme « handicapée sociale », et elle sort donc de la population active.

Ces pays connaissent aujourd'hui un chômage de nature essentiellement frictionnelle qui traduit la vigueur de leur marché du travail. Ils font donc, assez naturellement « référence » en Europe, en particulier le Danemark, puisqu'on peut les regarder comme des modèles européens de développement affichant une réussite comparable à celle des États-Unis en matière de chômage, sans pour autant présenter, vu d'Europe, certains des inconvénients sociaux du modèle américain.

Peut-il pour autant y avoir transposabilité de ces réussites au reste de l'Europe et quels pourraient être les délais pour des avancées en ce sens ? Ceci est en débat, les expériences menées par les pays voisins fertilisant la réflexion et la prise de décision de chacun. C'est aussi la stratégie affichée aujourd'hui par la Commission européenne, même si les « bonnes pratiques » qui vont être échangées pourront provenir de tous les pays de l'Union.

Il faut ajouter à cela quelques caractéristiques de situation ou d'évolution récente plus spécifiques à la France. La recherche de gains de productivité s'y est traduite pendant longtemps par une substitution du capital au travail et par une gestion de court terme du personnel.



Mais c'est peut-être moins la règle aujourd'hui que par le passé, si l'on en croit l'étude récente effectuée par REXECODE pour la DARES [2].

Ces évolutions ont entraîné un « enrichissement du contenu en emploi de la croissance » que l'on a déjà évoqué. Le taux de croissance économique minimum nécessaire pour créer de l'emploi est ainsi passé d'environ 2,2 % au cours des

années 1980 à 1,5 % aujourd'hui, et celui qui est nécessaire pour faire baisser le chômage a évolué dans le même temps d'environ 3 % à 2,2 %.

Si les très bons résultats de 1998 se prolongent en termes de croissance économique, l'emploi et le chômage devraient continuer d'en bénéficier. Mais il faudrait, au rythme où le chômage se résorbe du seul fait de la conjoncture, un cycle

durable de croissance forte en France et en Europe pour atteindre des niveaux acceptables. La baisse du coût du travail pour les travailleurs les moins qualifiés, la loi sur les 35 heures, les « nouveaux services - emplois jeunes » devraient se conjuguer pour y contribuer.

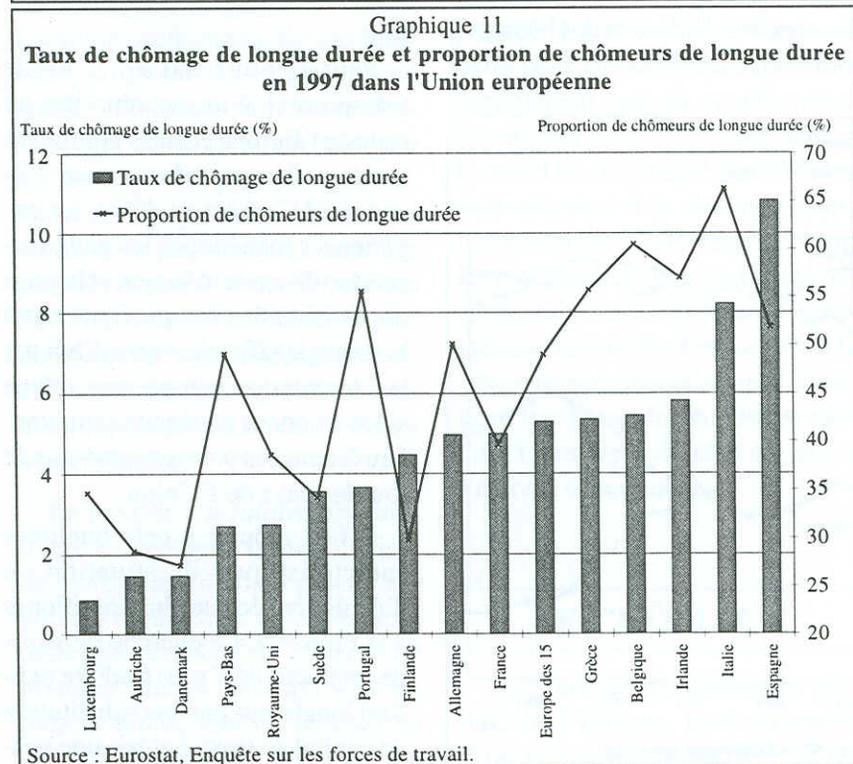
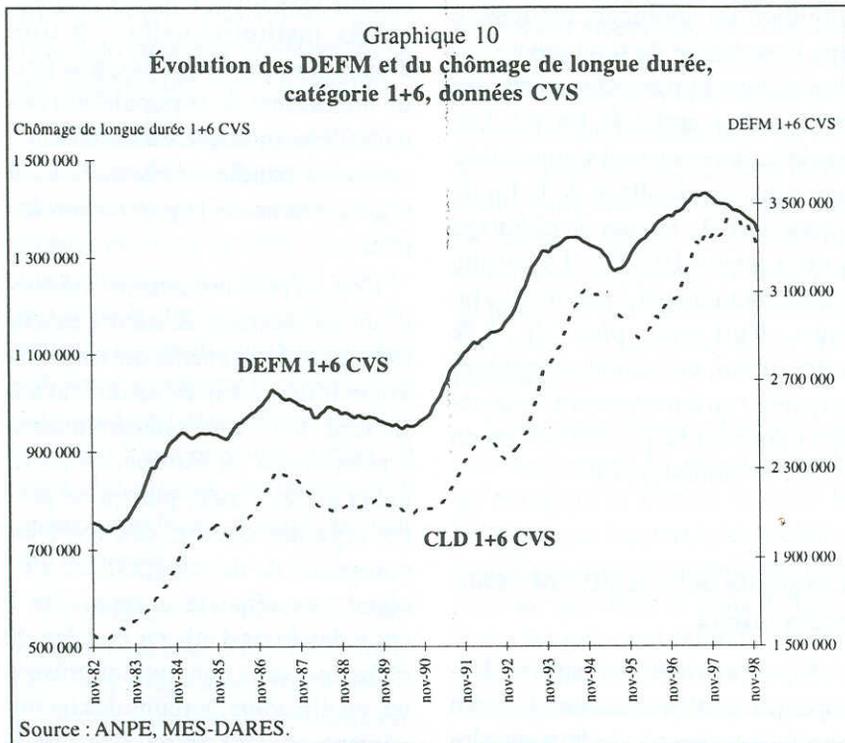
Un point mérite un examen particulier, c'est celui du chômage de longue durée.

Chômage total et chômage de longue durée évoluent parallèlement

Le chômage de longue durée est, en effet, un problème difficile à résoudre en Europe. Même si son émergence a été rythmée par le cycle conjoncturel, l'importance qu'il atteint à la fin des années 90 suscite d'importants efforts des pouvoirs publics, à la fois pour réinsérer les chômeurs de longue durée dans la vie professionnelle mais aussi pour prévenir le basculement dans un chômage long, parfois irréversible. Il s'agit d'une des actions prioritaires du Plan national d'action pour l'emploi qui est confiée à l'ANPE.

Le graphique 10 fait bien apparaître la parfaite concordance entre le chômage d'ensemble et le chômage de longue durée. Les difficultés de résorption du chômage de longue durée, même en période de reprise économique, viennent à la fois de la composition socio-démographique de ce groupe et des pratiques d'embauche des employeurs.

Comme l'a montré une étude récente de la DARES pour le Conseil d'analyse économique [9], les chômeurs de longue durée sont souvent les personnes les moins qualifiées et les plus âgées, des milieux ouvriers et employés. Or, lors de l'embauche, les employeurs favorisent souvent ceux qui veulent changer d'emploi ou les chômeurs les plus récents ; tandis que les plus



anciens dans le chômage sont réputés moins employables ou ne répondant plus aux qualifications et aux compétences requises.

La situation européenne est résumée dans le graphique 11 où sont présentés, dans l'ordre croissant des taux de chômage de longue durée, les quinze pays de l'Union européenne : dans l'ensemble de l'Union, en 1997, le taux de chômage de longue durée était de 4,6 %, tandis que sa part dans le chômage total représentait 48 %.

Naturellement, les niveaux observés, tant en taux de chômage qu'en part dans l'ensemble des chômeurs, dépendent de la situation économique globale du pays, et il est difficile de regrouper ces quinze pays dans une typologie très convaincante.

Pour les pays qui sont proches du plein emploi, le taux du chômage de longue durée est naturellement plus faible (Luxembourg, Autriche, Danemark), mais la part dans le total peut être élevée : c'est le cas du Portugal et des Pays-Bas.

Par rapport à ces pays, certains autres connaissent une part importante du chômage de longue durée dans le chômage d'ensemble et ont donc un taux de chômage de longue durée supérieur à 5 % : sont dans ce cas la Grèce, la Belgique, l'Irlande, l'Italie et l'Espagne.

Dans le dernier groupe de pays, le taux de chômage de longue durée, comme la part qu'il représente dans le chômage total, sont assez proches de la moyenne européenne.

Des facteurs explicatifs aux moyens de lutte contre le chômage de longue durée

Les facteurs d'émergence du chômage de longue durée ont été longuement analysés, notamment par la Commission européenne. Naturellement, ces facteurs ne sont pas indépendants, et il est difficile de

déterminer la part qui pourrait être attribuée à chacun.

Les mutations technologiques et la concurrence internationale ont certainement contribué à accélérer l'obsolescence des qualifications pour les personnels des secteurs traditionnels à forte intensité de main-d'œuvre.

L'absence de débouchés nouveaux pour ces secteurs et l'appel à des personnels plus qualifiés dans les secteurs en développement (services aux entreprises, nouvelles technologies de l'information et de la communication, certains services aux personnes) rendent le retour à l'emploi de plus en plus problématique au fur et à mesure que s'allonge la durée du chômage.

Même si la plupart des pays ont rendu plus strictes et moins généreuses les conditions d'indemnisation du chômage (c'est le cas de la France en 1992 et 1993), l'impact en terme de résorption du chômage de longue durée est peu perceptible car on se trouve placé devant un déficit d'offres d'emploi pour ces catégories de chômeurs qui se trouvent confrontés à des mécanismes sélectifs d'éviction.

D'où les deux orientations majeures des politiques de l'emploi mises en œuvre par la plupart des pays :

- la première consiste à lutter contre l'obsolescence des qualifications par des formations professionnelles adaptées à de nouveaux postes de travail. Ces techniques de reconversion sont d'autant plus efficaces que les postes cibles sont connus et définis avant la reconversion ;

- la deuxième consiste à proposer aux chômeurs de longue durée des contrats aidés dans les secteurs marchands ou non marchands, contrats qui leur permettront de se réengager dans une voie professionnelle, surtout s'ils sont accompagnés d'une formation professionnelle adaptée.

LA SITUATION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Depuis plus de vingt ans maintenant, l'emploi et le chômage des jeunes constituent une préoccupation importante pour la plupart des pays européens et notamment pour la France. Grâce à la reprise économique et aux programmes gouvernementaux, le taux de chômage observé pour les jeunes actifs en France est actuellement redescendu aux environs de 22 %.

Pendant des années, il a été dit qu'un quart des jeunes était au chômage. Mais, peu à peu, la plupart des commentateurs comprennent que ce taux n'est calculé que sur une fraction de plus en plus réduite des jeunes, les actifs (occupés ou au chômage). D'où la mise en parallèle de deux indicateurs : celui, habituel, du taux de chômage des jeunes actifs, où le dénominateur comprend l'ensemble des actifs (occupés ou au chômage) ; mais aussi, la part du chômage dans l'ensemble des jeunes des générations ayant 15 à 24 ans, où le dénominateur est le total des effectifs des jeunes de ces générations.

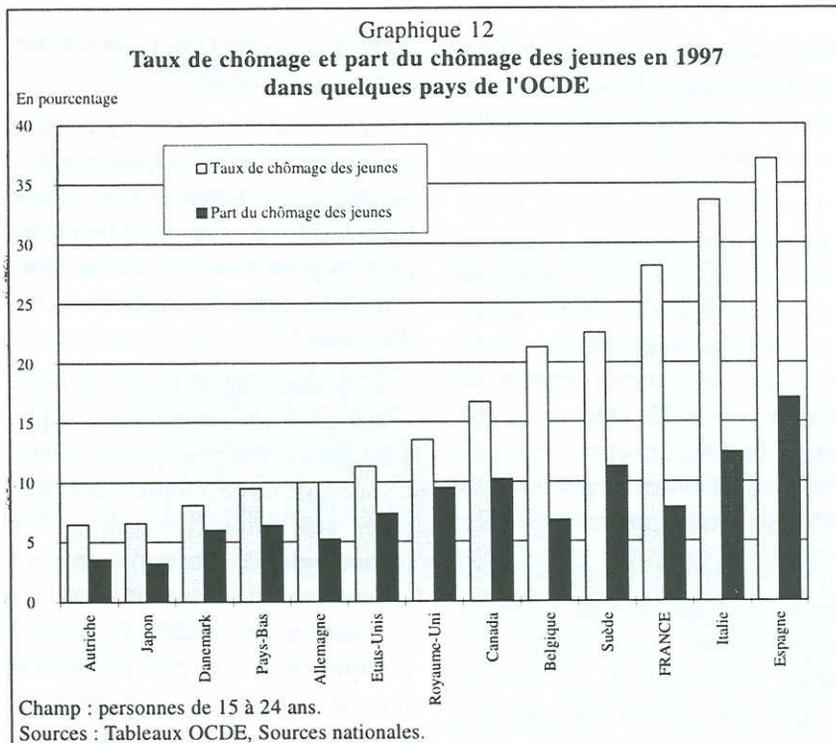
Comme le montre le graphique 12 portant sur les principaux pays de l'OCDE, la part du chômage des jeunes est beaucoup plus faible dans notre pays (8 % environ) que le taux de chômage des jeunes actifs (plus de 25 % en 1997), et ce fait indique bien, d'une part les difficultés d'insertion des jeunes actifs, d'autre part l'importance prise par la scolarisation dans un pays comme la France au cours des quinze dernières années. Se mêlent donc dans le phénomène des aspects de caractère défensif (stratégies d'évitement du chômage et de course aux meilleurs diplômés) et des aspects beaucoup plus volontaristes et dynamiques, illustrés par l'ampleur des dispositifs d'insertion des jeunes mis en

place en France au cours des dernières décennies, à l'image de ce qui existe dans la plupart des pays européens.

Avant de comparer la situation française à celle de ces pays, il convient de rappeler les conditions actuelles de l'accès des jeunes à l'emploi en France : en premier lieu, la population active potentielle des 15-24 ans tend à se stabiliser, alors qu'elle avait considérablement baissé depuis 1985 du fait de l'extension des systèmes éducatifs scolaires et universitaires. Second point, la conjoncture économique favorable de 1997 et 1998 a beaucoup amélioré l'accès des jeunes à l'emploi : ainsi, de mars 1997 à mars 1998, 920 000 d'entre eux sont passés du non-emploi à l'emploi (à titre de comparaison de mars 1993 à mars 1994, ils n'étaient que 805 000). Toutefois, malgré cette conjoncture favorable, la plupart des secteurs d'activité continuent à freiner l'embauche durable des jeunes générations, en particulier des jeunes débutants, ce qui conduit à des pyramides d'âges sectorielles de plus en plus étroites à leur base et larges dans leurs parties supérieures.

Les branches qui embauchent des jeunes le font sur des postes peu qualifiés et souvent instables : hôtels-café-restaurants, commerces de détail, industries agricoles et alimentaires, services personnels et domestiques... Dans ce contexte, le programme « nouveaux services-emplois jeunes » a conduit à une très sensible amélioration des conditions d'insertion des jeunes. Pour les associations du secteur privé, ce programme fournit des opportunités de développement et surtout de stabilisation de jeunes sur de nouveaux services et ce, pour une période de cinq ans.

Au niveau international, une étude récente, réalisée pour la conférence de février 1999 sur le thème « Préparer les jeunes au 21^{ème} siècle »,

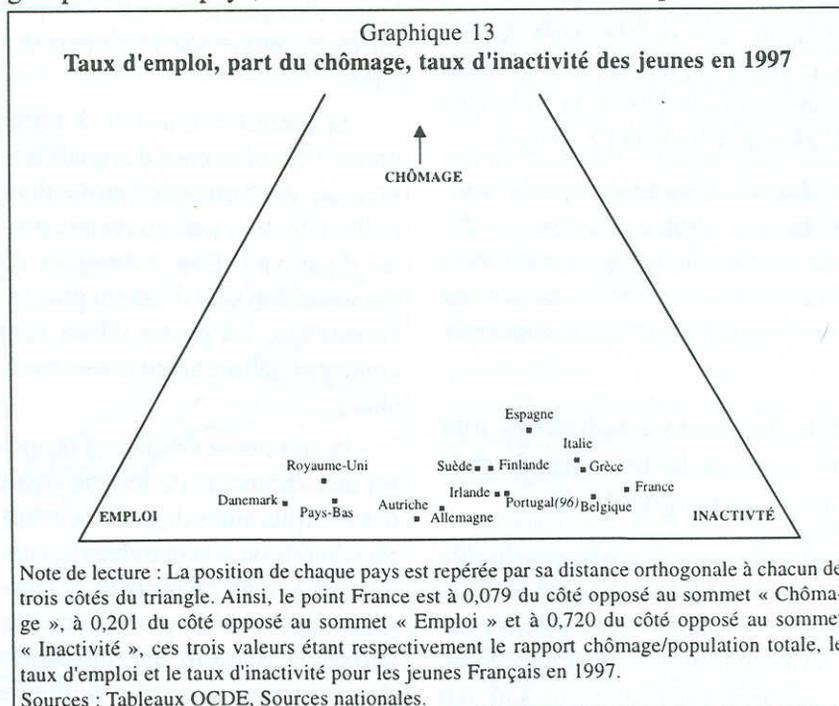


montre comment dans les principaux pays de l'OCDE s'opère pour les jeunes de moins de 25 ans le partage entre emploi, chômage et inactivité, ce concept d'inactivité recouvrant, en fait, les scolaires ou étudiants sans activité professionnelle et les autres inactifs (graphique 13).

L'intérêt de la présentation triangulaire concernant la situation de 1997 est de faire apparaître des groupements de pays, et surtout de

montrer que la France est parmi les grands pays de l'OCDE celui qui, dans les années les plus récentes, a le plus développé la scolarisation des jeunes avec une part du chômage des jeunes dans les générations 15-24 ans voisine de la moyenne des pays de l'OCDE [7].

Les importants travaux conduits par la DG V avec le concours d'EUROSTAT permettent d'approfondir cette analyse en faisant intervenir d'autres paramètres, no-



tamment le sexe, l'importance du temps partiel, la durée du chômage des jeunes, et leur situation relative de chômage par rapport à celle des adultes [4].

À l'exception de la Finlande, où l'analyse n'a pas pu s'appliquer du fait de difficultés statistiques, les travaux de la DG V font apparaître quatre groupes de pays, que l'on peut repérer également sur le graphique 13.

Le premier groupe correspond aux pays « germaniques » (*Allemagne, Autriche*) où existent des formes très développées d'alternance scolaire et d'apprentissage ; à ce groupe se rattache le *Luxembourg*. On y observe un faible taux de chômage des jeunes actifs, un écart très réduit entre chômage des jeunes et chômage des adultes, un recours limité au temps partiel, en général choisi.

Le deuxième groupe correspond à des pays scandinaves et anglo-saxons : *le Danemark, la Suède, le Royaume-Uni* et, relativement proches, *les Pays-Bas*. Le taux de chômage des jeunes actifs y est, sauf au Danemark, plus élevé que la moyenne communautaire et plus fort que celui des adultes. Le chômage y est de courte durée, et le recours au temps partiel important, notamment chez les jeunes femmes.

Un troisième groupe plus hétérogène comprend *la France, la Belgique, l'Irlande et le Portugal*. Le taux de chômage des jeunes actifs y est plus élevé que la moyenne communautaire, la durée moyenne du chômage y est plus grande. Le recours au temps partiel est variable mais, surtout, le temps partiel subi est relativement important.

Enfin, un quatrième groupe est composé de pays de l'Europe du Sud : *Espagne, Italie et Grèce*. Quel que soit l'indicateur retenu, le chômage des jeunes y est très élevé. Il est comparativement plus fort que celui des adultes. La durée de chô-

mage des jeunes est particulièrement longue. Enfin, le recours au temps partiel est faible, y compris pour les femmes, même s'il est sensiblement plus important pour les jeunes que pour les adultes.

Des nombreux travaux ont été consacrés à l'analyse des causes du développement du chômage des jeunes. L'intérêt des comparaisons internationales est de permettre de relativiser le rôle de certains facteurs souvent avancés.

On peut ainsi vérifier que le facteur démographique, c'est-à-dire l'importance relative des générations nouvelles par rapport à celles qui partent à la retraite, n'a pas vraiment d'incidence sur la situation des jeunes vis-à-vis du marché du travail : le rythme de croissance économique apparaît comme un facteur beaucoup plus déterminant.

Une controverse s'est établie depuis longtemps sur le rôle du coût du travail des jeunes, ce qui recouvre en fait deux débats concernant, l'un, le niveau relatif du salaire des jeunes par rapport à celui des adultes, l'autre, l'influence du salaire minimum sur l'emploi des jeunes. Dans les deux cas, les travaux économétriques les plus récents ne font apparaître que des effets faibles, voire nuls sur l'emploi des jeunes. En outre, dans le cas français, on constate deux faits majeurs qui perturbent l'analyse : une baisse relative très significative du salaire des jeunes par rapport à celui des adultes, du fait notamment du travail à temps partiel ; la multiplication des contrats aidés (par exemple, contrats en alternance) qui correspondent en partie à des périodes de formation pour des niveaux de salaires inférieurs au SMIC.

Le relèvement considérable du niveau de formation scolaire et universitaire des jeunes dans notre pays ne permet pas non plus de dire qu'il existe des déficits de formation, du moins globalement. Néanmoins, on ne peut exclure, pour certaines spé-

cialités rares ou peu appréciées par les jeunes, des difficultés localisées pour pourvoir certains postes.

L'ensemble des conclusions rappelées très brièvement ici conduit à centrer les investigations sur le fonctionnement actuel du marché du travail et sur les logiques de gestion de la main-d'œuvre par les entreprises. Il est frappant de constater dans le cas de la France des niveaux toujours élevés d'embauches de jeunes, mais en même temps une baisse sensible de la part qu'ils représentent parmi les salariés en place. Ce paradoxe s'explique par l'accroissement rapide des emplois à durée déterminée et de l'intérim. Dans la plupart des branches, les jeunes accèdent difficilement, et souvent au prix d'un déclassement, à l'embauche sur des emplois stables dans le noyau préservé de l'entreprise.

AU-DELÀ DE L'AN 2000...

On peut poser, au terme de cette présentation, deux questions pour l'avenir, questions qui concernent aussi bien la France que l'ensemble de l'Union européenne.

La première a trait aux importants changements démographiques qui vont marquer l'Union européenne. Le graphique 14 présente en termes de population totale, mais aux tranches d'âge actif, l'évolution comparée des effectifs sur les périodes 1975-1995 et 1995-2015 des 20-29 ans, 30-50 ans et 50-64 ans. Les deux faits majeurs sont bien le vieillissement très accentué en France du fait de l'importance des générations nées entre 1945 et 1965, mais aussi, et de façon peut-être moins connue et observée, la baisse des populations se situant aux âges de début d'activité (20 à 30 ans). Toutefois, il faut garder à l'esprit le fait qu'il s'agira des jeunes hom-

mes et de jeunes femmes d'un niveau de formation beaucoup plus élevé que leurs prédécesseurs.

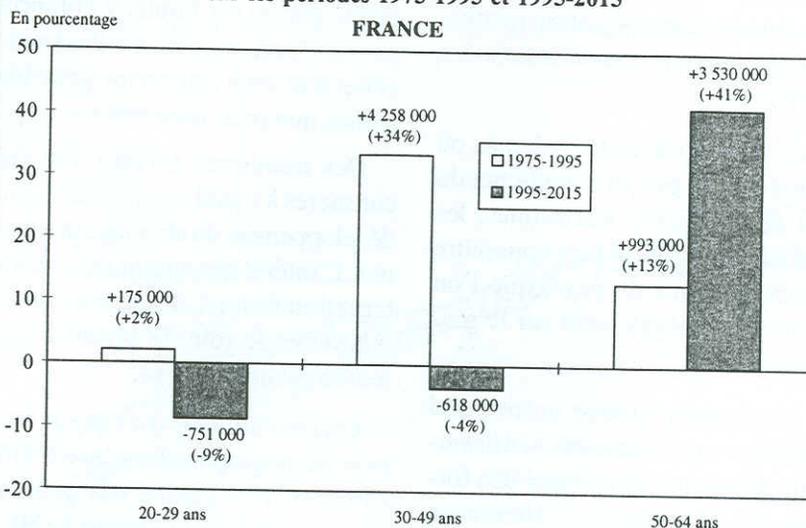
Pour l'Europe, le mouvement est moins marqué concernant les travailleurs âgés mais, en revanche, la pénurie de jeunes sera plus prononcée d'ici 2015.

Comment concilier ces tendances démographiques de fond avec les politiques de gestion de la main-d'œuvre menées en France où, on l'a vu, les jeunes débutants s'insèrent difficilement et lentement dans la vie professionnelle, et où les travailleurs dit « vieillissants » sont en porte à faux dans de nombreux secteurs d'activité ? C'est une première question.

La deuxième question élargit le propos à l'ensemble des modifications que la population active va vivre au cours de la prochaine décennie, en particulier l'accélération des départs en retraite à partir de 2005-2006. Ne faut-il pas anticiper ces modifications pour voir comment, par secteur d'activité et par métier, le marché du travail sera ainsi modifié ? C'est un des débats qui s'amorcent autour de l'employabilité individuelle et collective.

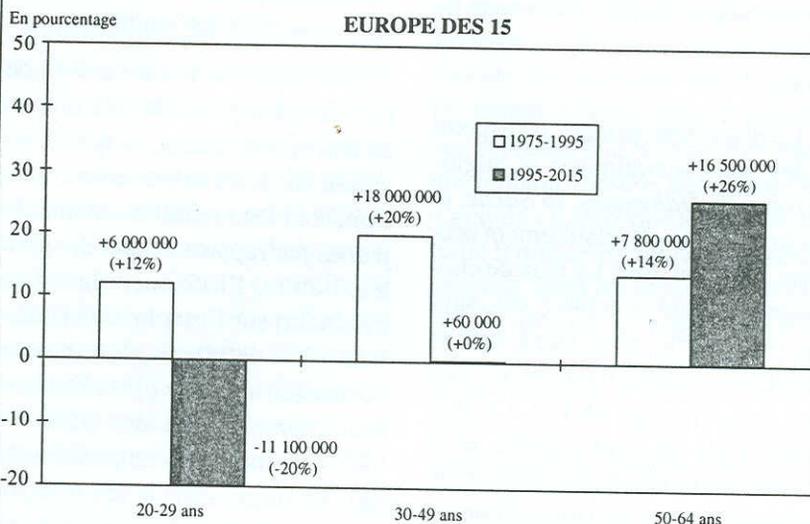
Jean-Claude GUERGOAT,
Olivier MARCHAND,
Claude SEIBEL
(DARES).

Graphique 14a
Évolution de la population totale par groupe d'âges
sur les périodes 1975-1995 et 1995-2015



Source : Eurostat.

Graphique 14b
Évolution de la population totale par groupe d'âges
sur les périodes 1975-1995 et 1995-2015



Source : Eurostat.

Pour en savoir plus

- [1] UE : « Rapport conjoint du Conseil et de la Commission sur l'emploi en 1998 », Bruxelles, 1998.
- [2] CHAUVIERE M., DIDIER M. (1994) « La faiblesse de l'investissement dans les années récentes s'est accompagnée d'une moindre substitution du capital au travail », *Premières Synthèses*, 99.02- N° 08.2.
- [3] Conseil d'Analyse Économique : « La dimension économique de l'égalité entre les hommes et les femmes » ; en particulier le rapport de B. Majnoni d'Intignano sur « Femmes et hommes : égalité ou différences » et l'étude de A. Fouquet, A. Gauvin et M.-T. Letablier sur « Des contrats sociaux entre les sexes différents selon les pays de l'Union européenne », Paris, 1999.
- [4] UE-DG V : « L'analyse comparative des performances nationales concernant l'intégration des jeunes sur le marché du travail », Bruxelles, 1998
- [5] ELBAUM M., MARCHAND O. (1993), « Emploi et chômage des jeunes dans les pays industrialisés : la spécificité française », *Premières Synthèses*, n° 34.
- [6] INSEE : « Projections de population active et participation au marché du travail », numéro spécial d'Économie et Statistique, n° 300, 1996-10 ; en particulier l'article de D. Brondel : « L'évolution de la population active française dans le contexte européen ».
- [7] MARCHAND O. : Contribution à l'atelier « Beyond the initial Transition : Improving Youth 's Access to Jobs and Careers : The Role of Labour Market Institutions and Regulations », de la Conférence organisée par l'OCDE, le Department of Labor et le Department of Education des États-Unis, les 23 et 24 février 1999 à Washington, sur le thème « Préparer les jeunes au XXI^{ème} siècle, les leçons à tirer des deux dernières décennies », Actes à paraître prochainement.
- [8] OCDE : « Statistiques annuelles de la population active - 1977-1997 », Paris, 1998.
- [9] SEIBEL C. (1998), « Le chômage de longue durée et les politiques d'emploi », *Premières Synthèses*, 98.06- N° 23.2.

PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES sont éditées par le Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) 20 bis, rue d'Estrées 75700 Paris 07 SP. Tél. : 01.44.38.22.60. Télécopie 01.44.38.24.43. Directeur de la publication : Claude Seibel. Secrétaire de rédaction : Catherine Demaison et Evelyn Ferreira. Maquettistes : Myriam Garric, Daniel Lepesant, Guy Barbut. Conception graphique : Ministère de l'emploi et de la solidarité. Flashage : AMC, Paris. Impression : Ecoprint, Pontcarré et JCDM-BUDY, Paris. Reprographie : DARES. Abonnements : La documentation Française, 124 rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex. Tél. : 01.40.15.70.00. Télécopie : 01.40.15.68.00 - <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr> - PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES : 1 an (52 n°) : 701,87 F (107 Euros) - Europe : 737,95 F (112,50 Euros) - Autres pays : 751,07 F (114,50 Euros). Publicité : Ministère de l'emploi et de la solidarité. Dépôt légal : à parution. Numéro de commission paritaire : 3124 AD. ISSN 1253 - 1545.