

Le chômage des jeunes en Suisse

Le taux de chômage des jeunes est particulièrement sensible aux fluctuations conjoncturelles et se situe en général nettement au-dessus de celui de la population adulte. Comment expliquer ce phénomène et comment la situation qui règne actuellement en Suisse peut-elle être appréciée? Ces questions trouvent tout leur intérêt lorsqu'il s'agit de prendre des mesures efficaces pour lutter contre le chômage des jeunes.

De grandes différences statistiques

Au deuxième trimestre 2003, dans le cadre de l'Enquête suisse sur la population active (Espa), l'Office fédéral de la statistique (OFS) a recensé 51 000 jeunes de 15 à 24 ans dont la situation répondait aux normes internationales sur le chômage.¹ Le taux de sans-emploi était de 8,6% dans cette classe d'âge, soit plus du double de celui de la population générale (4,1%).

Le nombre de jeunes chômeurs inscrits auprès d'un Office régional de placement (ORP) s'est accru nettement plus que le chômage général au cours de la période de faible conjoncture dont nous sortons: fin août 2004, 29 286 jeunes de 15 à 24 ans étaient inscrits au chômage d'après le Secrétariat d'État à l'économie (seco). En données corrigées des variations saisonnières, le taux de chômage des jeunes s'établissait à 5,2% et était supérieur de 1,3 point de pourcentage ou encore d'un tiers environ au taux général (3,9%).

Un taux d'inscription des jeunes plutôt faible

On remarque d'emblée que le taux de jeunes sans emploi calculé par l'OFS suivant les normes internationales est presque deux fois plus élevé que celui des jeunes chômeurs décompté par le seco. Cette différence tient d'abord au fait que la statistique de l'OFS recense aussi les personnes qui ne sont pas inscrites auprès d'un ORP. En 2003, 64% des jeunes sans emploi étaient dans cette situation, contre 35% seulement pour la population adulte.

La faiblesse de ce taux d'inscription des jeunes tient à différents facteurs. Une analyse plus fine montre qu'environ 14 500 jeunes sans emploi étaient encore en formation au moment de l'enquête. Étant probablement en quête d'une activité accessoire, la grande majorité d'entre eux n'étaient pas inscrits à un ORP. Pour ce qui est des autres jeunes ayant achevé une formation ou n'exerçant pas d'activité lucrative avant de commencer à chercher un emploi, seul un tiers d'entre eux étaient inscrits auprès d'un ORP. Peut-être les ORP et leurs prestations ne sont-ils pas connus, ou les jeunes n'en attendent-ils aucun secours pour trouver un emploi. Il est aussi possible qu'ils

n'aient pas droit aux indemnités de chômage ou qu'ils ne souhaitent pas se soumettre aux conditions de l'assurance-chômage (AC), notamment à celle qui veut que les chômeurs doivent accepter un travail convenable.

Le tableau est différent pour les jeunes chômeurs qui exerçaient une activité lucrative avant de rechercher un emploi. Plus de 60% d'entre eux étaient inscrits à un ORP, ce qui correspond presque au taux de la population adulte.

Les statistiques de l'OFS et les chiffres du seco émettent des messages discordants

La conclusion générale qu'on peut tirer de cette brève analyse est que la *statistique de l'OFS* donne du chômage des jeunes un *tableau plus exhaustif*, qui, du fait de sa complexité, exige d'en différencier davantage les résultats. Cette différenciation se heurte, toutefois, à certaines limites en ce que la statistique 2003 des jeunes sans emploi se fonde sur une extrapolation de l'échantillon de l'Espa, qui ne compte que 410 observations.

Par rapport à la statistique de l'OFS, les chiffres du seco représentent ce que l'on pourrait désigner comme le «*noyau dur*» des *jeunes sans emploi*. Ils permettent notamment de réaliser sans problème des analyses détaillées, notamment par région ou avec des classes d'âge plus restreintes. Une des faiblesses de ces chiffres réside, toutefois, dans le fait qu'ils sont à la merci de changements institutionnels dans l'assurance-chômage. Étant les seuls à être recensés plusieurs fois par année et donc à présenter un degré d'actualité suffisant, les chiffres du seco demeurent la seule option pour les analyses conjoncturelles.

Le chômage des jeunes au fil de la conjoncture

Comme il ressort des *chiffres du seco*, le chômage des jeunes, comme d'ailleurs le chômage général, subit les aléas du cycle conjoncturel. La conjoncture s'impose donc naturelle-

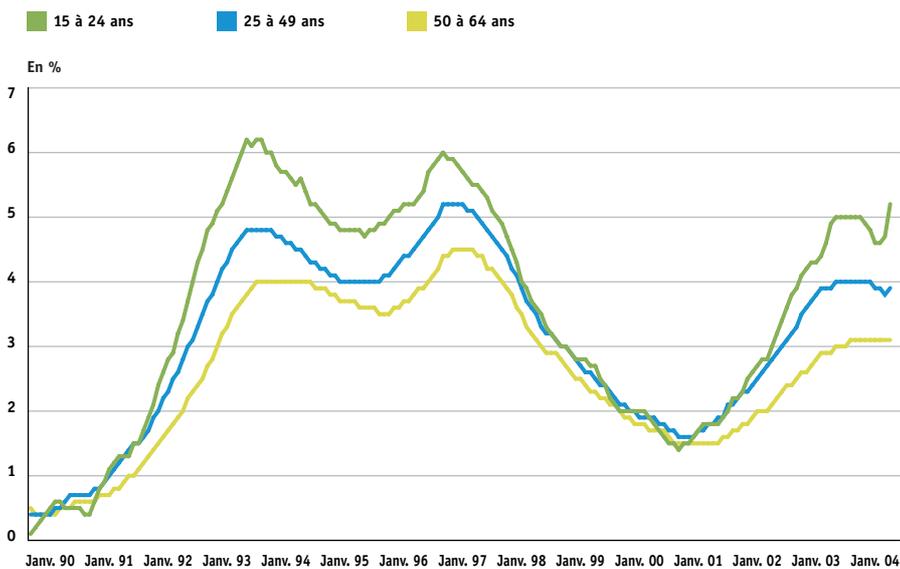


Bernard Weber
Secteur Analyse du marché du travail et politique sociale, Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne

¹ Selon les normes internationales, une personne est réputée sans emploi si elle n'a pas exercé d'activité lucrative dans la semaine précédant le jour du relevé, si elle est prête à occuper immédiatement un nouvel emploi et si elle a entrepris des démarches concrètes pour en trouver un.

Graphique 1

Taux de chômage par classe d'âge, janvier 1990–juillet 2004, corrigé des variations saisonnières



Source: seco, OFS, Weber / La Vie économique

ment comme le principal facteur d'influence déterminant le chômage des jeunes, avec, toutefois, cette particularité qu'il réagit systématiquement plus fort aux mouvements de la conjoncture (voir *graphique 1*).

Partant d'un niveau comparable au début des années nonante, le taux de chômage des jeunes a dépassé la barre des 6% à la fin de 1993, avant de rejoindre rapidement celui de la classe des 25-49 ans à la reprise de 1997. À la mi-2002, ce même taux de chômage a de nouveau enregistré une poussée supérieure à la moyenne, atteignant un pic de 5% au tournant de l'année 2003/2004, ce qui représentait un taux supérieur d'un point de pourcentage ou de 25% à celui des 25-49 ans. Depuis le début des années nonante, on observe globalement que, pour une variation de 10% du chômage général (accroissement ou diminution), on enregistre en moyenne une variation correspondante de 12,4% du chômage des jeunes.

Évaluer la situation actuelle

Dernièrement, le chômage des jeunes a augmenté plus rapidement que la moyenne, comme ce fut le cas dans les années nonante. Même si on s'y attendait, leur taux de chômage a atteint aujourd'hui un niveau relativement élevé par rapport au taux de chômage global. Ces derniers mois, l'écart entre le taux de chômage des jeunes et celui des 25-49 ans est resté proche des 25%, situation qu'on n'avait plus connue depuis les années 1993/1994, lorsque le taux de chômage des 25-49 ans dépassait d'environ un quart la valeur actuelle. Il faut en outre tenir compte du fait que les jeunes ont probablement été moins enclins à s'inscrire au

chômage après l'adoption en 1996 et 1997 de mesures destinées à restreindre leurs droits à une indemnité de chômage en fin de formation. L'évolution du *taux de jeunes sans emploi calculé par l'OFS* semble confirmer ce constat. Selon cette dernière statistique, le rapport entre le taux de jeunes sans emploi et le taux global s'est accru notamment en raison d'une augmentation du nombre de jeunes sans emploi non inscrits.

Les causes du chômage des jeunes

La *cause première* du haut niveau structurel du chômage des jeunes réside dans le fait que la majeure partie des 15-24 ans effectue au moins *un passage du système de formation au marché du travail*. En Suisse, le système dual fait que la majorité des jeunes effectue ce passage immédiatement après l'école obligatoire, à savoir à environ 16 ans.

Il est dans l'ordre des choses que la transition entre le système éducatif et le marché du travail accroisse le risque de chômage, étant donné que les élèves n'ont pas forcément une place au sortir de l'école et qu'ils sont donc potentiellement sans emploi. Le phénomène est également valable pour la sortie du degré secondaire II, qui correspond souvent en Suisse au passage du système éducatif au marché du travail pour les jeunes: après avoir décroché leur certificat d'apprentissage, ceux-ci ne trouvent pas automatiquement un emploi régulier dans l'entreprise formatrice. Statistiquement parlant, même les jeunes qui quittent le système de formation portent la «responsabilité» effective de cet important taux de jeunes au chômage ou sans emploi. Si l'on fait abstraction de cette catégorie, le *taux de jeunes sans emploi suivant l'OFS* est à peine supérieur à celui des 25-49 ans, et celui des *jeunes chômeurs inscrits (statistique du seco)* tombe même en dessous (voir *graphiques 2 et 3*).

L'instabilité du premier emploi

Le fait de décrocher un premier emploi ne signe pas la fin du processus de transition entre le système de formation et le monde professionnel, les rapports de travail avec les jeunes étant frappé d'une certaine instabilité. Deux interprétations différentes peuvent expliquer le chômage qui en résulte. D'une part, cela peut être l'occasion de rechercher un emploi mieux adapté aux qualités de la personne: il s'agit donc d'un facteur d'amélioration de l'efficacité du système. De l'autre, on peut voir les jeunes comme des victimes qui ne sont pas encore à même de tirer parti des avantages dont profitent les travailleurs déjà intégrés (voir la théorie «insider-outsider»). Pour la Suisse, il ressort des *données de l'Espa* que la relative instabilité des rapports de travail des jeunes contribue, bien qu'assez faiblement, à accroître

leur taux de chômage. Le facteur qui pèse le plus lourd tient au fait que les jeunes sont relativement nombreux à travailler avec des contrats de durée limitée, que les entreprises ne reconduisent pas lorsque leur besoin en main-d'œuvre diminue.

Le choix d'une profession dans le système dual

Dans notre système dual de formation, la recherche d'un premier emploi revient, pour les deux tiers des jeunes, à choisir une orientation professionnelle. La concomitance de la

recherche d'un emploi et du choix professionnel complique la recherche et, selon la situation d'apprentissage, exige des jeunes un haut degré de flexibilité. Dans le même temps, ce double processus parallèle confère au chômage des jeunes une signification particulière, en ce sens que les choix que ceux-ci doivent effectuer peuvent dépendre de la situation qui règne sur le marché du travail.

L'évolution démographique

Le passage du système de formation au marché des places d'apprentissage ou du travail exige une capacité d'adaptation non seulement des jeunes, mais également de l'économie. Un accroissement de la population jeune à la suite de changements démographiques peut conduire à un excédent de l'offre sur le marché du travail en général et des places d'apprentissage en particulier, que l'économie ne peut pas forcément absorber immédiatement. Les années quatre-vingt ont été marquées par un recul relativement prononcé de la population des 15-19 ans (de l'ordre de 2 à 3% par an). La tendance s'est inversée au milieu des années nonante et sa croissance démographique annuelle a atteint 1% environ. Selon le scénario démographique de l'OFS, cette tendance devrait se poursuivre jusqu'en 2007, avant de déboucher sur un nouveau recul. Considéré sous l'angle du marché du travail, cela revient à dire que le reflux de la population jeune durant les années quatre-vingt et au début des années nonante a contribué à détendre la situation sur le marché des places d'apprentissage. Depuis le milieu des années nonante, la demande de places d'apprentissage a augmenté, ce qui pourrait avoir participé à l'accroissement relatif du chômage des jeunes ces dernières années.

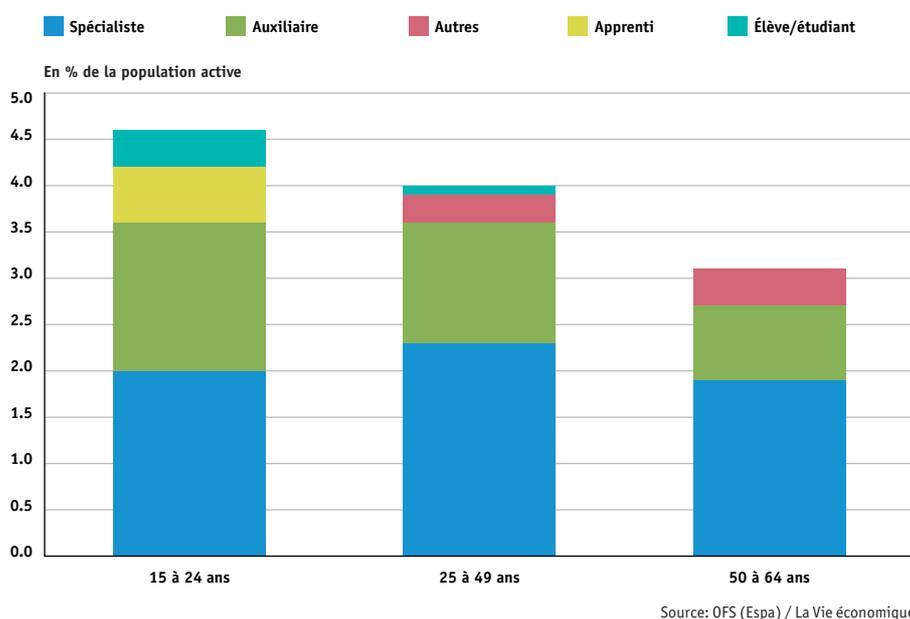
Le capital humain: formation et expérience professionnelle

Au-delà du problème de fond que représente la transition du système de formation au monde professionnel, des facteurs de risque individuels – images du capital humain – peuvent influencer sur le chômage des jeunes. En règle générale, on constate que les personnes qui disposent d'un haut niveau de formation et d'une longue expérience professionnelle risquent moins de se retrouver sans emploi. La faible expérience professionnelle des jeunes pourrait donc être considérée comme un facteur de risque de chômage.

L'effet de la formation est au premier abord moins clair: d'une part, les connaissances scolaires des jeunes d'aujourd'hui sont en phase avec les besoins du marché et ceux-ci atteignent en moyenne un niveau de formation formel plus élevé que les générations antérieures. D'autre part, cet effet n'est pas encore visible dans la

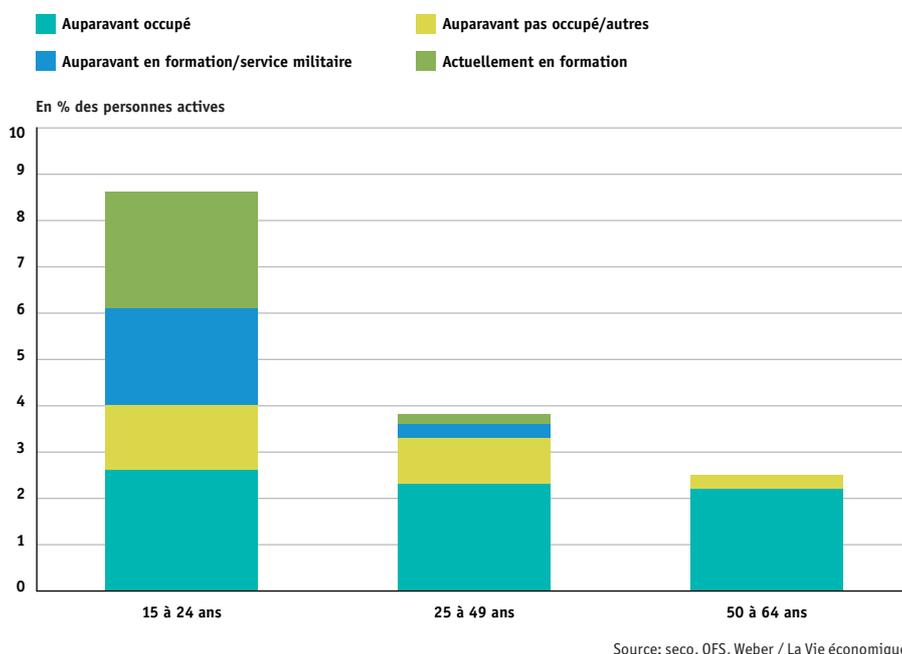
Graphique 2

Taux de chômage, par classe d'âge et fonction avant le chômage, janvier à juillet 2004



Graphique 3

Taux de sans-emploi, par classe d'âge et type de situation professionnelle antérieure, 2^e trimestre 2003



classe d'âge des 15-24 ans car le gros des personnes qui suivent une formation tertiaire n'arrive que plus tard sur le marché du travail. Il s'ensuit que les jeunes qui exercent une activité lucrative représentent une «sélection» de personnes qui ont quitté le système scolaire relativement tôt, et dont on peut supposer qu'il sont davantage menacés par le chômage. Cela dit, il convient de préciser ici que la corrélation entre capital humain et perspectives d'emploi peut être compensée par davantage de souplesse.

L'origine étrangère

Statistiquement, le fait d'être étranger est un facteur de risque de chômage reconnu. Il est largement lié au facteur de risque du capital humain, étant donné que les jeunes étrangers présentent en moyenne un niveau formel de formation moins élevé et de moins bons résultats scolaires que les nationaux. Par ailleurs, des études récentes montrent que les jeunes étrangers sont victimes d'une véritable discrimination dans leurs recherches d'emploi.

La théorie «insider-outsider»

Une piste qui paraît intéressante pour expliquer l'importance du risque qu'encourent les jeunes de tomber au chômage nous est fournie par la théorie dite «insider-outsider». Le cœur de la théorie réside sur le constat que les entreprises subissent un coût lorsqu'elles embauchent ou licencient du personnel. Lorsque ce coût est suffisamment élevé, le marché du travail se scinde en deux. D'un côté les «insiders», qui sont les actifs bien établis, dont l'emploi est protégé par le coût élevé du licenciement; de l'autre les «outsiders», dont l'archétype est le sans-emploi ou le jeune qui, frais émoulu du système éducatif, fait ses premières armes sur le marché du travail.

La théorie «insider-outsider» acquiert un relief particulier en ce qui concerne le chômage des jeunes en période de basse conjoncture. Car le modèle implique que, en cas de besoin, les entreprises réduisent leur personnel en tablant avant tout sur le non-renouvellement des départs «naturels». Les victimes de cette politique sont les «outsiders», qui espèrent vainement pouvoir prendre pied dans la vie professionnelle. Le fait que cette façon de réduire le personnel soit souvent présenté comme «socialement acceptable» montre que ce modèle jouit d'une certaine reconnaissance sociale; une opinion qui mérite d'être quelque peu relativisée à la lumière de la théorie «insider-outsider».

Les mesures destinées à combattre le chômage des jeunes

L'augmentation du chômage des jeunes et la menace d'une pénurie de places d'apprentissage ont amené la Confédération et les can-

tons à prendre dès 2003 des mesures pour lutter contre cette tendance. Il s'agissait essentiellement d'encourager à la création de nouvelles places d'apprentissage par la promotion et en soutenant les réseaux d'entreprises formatrices. Ces mesures ont encore été intensifiées cette année. On a en outre développé les offres de transition pour les jeunes qui quittent l'école sans avoir de solution de raccordement (10^e année de scolarité, préapprentissage, stages professionnels, programmes d'emploi comme le semestre de motivation du seco).

Concentrer les mesures sur le passage de la scolarité obligatoire au degré secondaire II est judicieux au plan économique, car c'est là que le chômage des jeunes risque d'avoir le plus de conséquences négatives à long terme. Il faut saluer les tentatives destinées à encourager les entreprises afin qu'elles adoptent un comportement anticyclique lorsqu'elles créent des places d'apprentissage; elles ne semblent pas être restées sans succès, si l'on en croit les derniers résultats du baromètre des places d'apprentissage. Il s'avère, pourtant, que l'on ne pourra pas faire l'économie de solutions transitoires.

Vérifier l'efficacité des offres transitoires

Il serait souhaitable d'analyser davantage l'efficacité des offres transitoires sur le modèle des études réalisées par le seco sur le semestre de motivation.² Il serait par exemple intéressant de savoir dans quelle mesure l'efficacité d'un programme dépend de l'orientation qu'il adopte par rapport au marché des places d'apprentissage ou au marché de l'emploi. Du point de vue macroéconomique, il serait en outre intéressant de savoir si les effets produits par ces mesures sont plutôt d'ordre conjoncturel ou structurel. On peut prêter un effet conjoncturel aux programmes courts, développés uniquement à titre transitoire en période de fort chômage des jeunes. En revanche, les programmes qui visent à compenser des déficits de qualification chez les jeunes en fin de scolarité ont une fonction d'ordre structurel.

On ne peut savoir a priori si un programme aura des effets structurels ou conjoncturels; on observe, néanmoins, que les programmes conçus dans une optique conjoncturelle tendent régulièrement à se perpétuer pour déployer des effets essentiellement structurels. Il subsiste, toutefois, un besoin de programmes conjoncturels – cette analyse l'a montré – et cela même si l'on peut légitimement espérer que, lors de la prochaine reprise conjoncturelle, la situation se détendra nettement sur le front du chômage des jeunes.

Encadré 1

Déterminants et aspects régionaux du chômage des jeunes

Le présent article se fonde sur un rapport rédigé dans le cadre du projet d'observation du marché du travail de Suisse orientale et des cantons d'Argovie et de Zoug (Amosa). Le rapport, ainsi que nombre d'autres textes relatifs au thème du chômage des jeunes peuvent être téléchargés à partir du site www.amosa.net (en langue allemande).

2 Voir Markus Weber, «Les semestres de motivation: un programme contre le chômage des jeunes», *La Vie économique*, 8/2003, p. 57-59.