



**INFORMATION · INFORMATRISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION
ΠΑΡΑΘΕΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Brussels, April 1983

THE PROMOTION OF EMPLOYMENT FOR YOUNG PEOPLE (1)

A. Summary

The Commission has just approved at the initiative of Mr Ivor Richard a communication to the Council and to the European Parliament entitled "The Promotion of Employment for Young People".

The communication is to be discussed by the Community's tripartite Standing Committee on Employment in May prior to discussions in the Social Affairs Council scheduled for 2 June. Youth unemployment is also one of the central themes of the special session of the European Parliament on the Community's employment situation, to be held in Brussels 27-28 April.

Highlighted in the communication is the statement that, to bring youth unemployment down to the general unemployment level of around 11% would involve the creation of some 2.5 million jobs. This would require a major effort of job creation in both the public and private sectors, via a mix of policies including the reduction of working time, employment premia to aid recruitment, direct job creation in the public sector and assistance to young people setting up their own businesses. To achieve this, major national efforts are required, supplemented and guided by Community resources within the scope of the revised Social Fund, whose budget for young people should be significantly enlarged. The Commission believes that these overall objectives should be adopted by the Council as a guideline for policies in each Member State and translated into specific targets.

B. Unemployment of young people : the situation

More than 4.5 million young people under 25 are without jobs, out of a total of over 12 million unemployed in the European Community. The situation varies between Member States but, while the average rate for adult unemployment stands at about 11%, that of young people is over 20%. Put another way, whilst young people comprise only about 20% of the total labour force of the Community, they represent some 40% of the total registered unemployed.

Despite the various measures taken over past years at local, national and Community level to promote the training and employment of young people, their job prospects have worsened as the recession has deepened. As the rate of unemployment has increased, so has its duration. Over 2 million young people have now been without a job for more than 6 months, and almost 1.5 million for over one year.

./..

(1) COM(83) 211

2

Youth unemployment is not just a problem of young school-leavers : 16-18 year olds represent less than a fifth of the total of unemployed young people. Youth unemployment can no longer be seen as the result of a failure to manage the transition from school or further education to working life. It reflects, in a particularly acute form, the wider problem of economic stagnation and sluggish employment creation.

The Commission considers that the increasing gravity of the situation of young people and the serious prospect of creating an alienated sub-group in society in the 1980s and beyond, means that urgent specific action is needed in the Community.

C. Youth unemployment : from problem to policy

In its communication, the Commission recognises that various measures of job creation have been taken by the Member States in recent years and provides details of national measures, but it considers that these have been in general limited in scale and not always consistent. In particular, the Commission feels that many measures were devised as if youth unemployment was a temporary problem whereas it is now recognised that much more extensive and longer term actions are needed to increase the number of jobs available to young people.

The Commission considers that, if the Community is to meet its policy priorities it needs to :

1. strengthen the general strategy against unemployment;
2. face up to the more specific and acute challenge of youth unemployment;
3. develop a programme of specific measures at national and Community level aimed at combatting youth unemployment.

In practical terms this means :

1. General strategy

Youth unemployment cannot be effectively tackled in isolation from attempts to rectify the general economic situation characterized by stagnating growth and falling investment. The Commission considers that the very urgency of the need to combat youth unemployment reinforces the case for more active and energetic efforts to improve the general employment situation by the adoption of appropriate economic policies.

Since the Council Resolution of July 1982 (1), which sets a broad Community framework for action to combat unemployment, the Commission has put forward a series of policy orientations and proposals for initiatives to improve the economic environment, to stimulate investment, to promote industrial innovation and competitiveness, and thereby contribute to stable employment growth in the medium term.

At the same time, with the aim of promoting the adoption of policies which can achieve a more immediate improvement in employment, the Commission is actively pursuing its work in the field of the reduction and reorganisation of working time. The Commission's Memorandum of 10 December 1982 (2) explores the scope for increasing the volume of stable job opportunities and its proposals regarding voluntary part-time work, temporary work and the age of retirement are also to be seen in this context.

(1) COM(82) 661, OJ C 186/1

(2) COM(82) 809

2. The specific challenge of youth unemployment

The Commission stresses that reduction of the unemployment rate of young people down to the average rate for adults (i.e. at present from 23% to 11%) would require the creation of 2.5 million extra jobs. The longer the Member States put off facing up to this challenge, says the Commission, the worse it will become, both because of an increase in the number of unemployed and a lengthening in the duration of unemployment.

The present situation of long term youth unemployment, in particular of a million and a half young people unemployed for more than 12 months, is unacceptable. It requires a special effort, not only of job creation, but also of organisation at local level, so that the most disadvantaged young people can benefit from a minimum period of job stability (2 years for example), to avoid the risk of becoming part of a permanent group of social outcasts. In so far as these young people have not had the benefit of vocational training as envisaged by the Commission in its proposals for a social guarantee, the offer of employment should be accompanied by appropriate training provisions.

The Commission believes that it is not impossible to meet this challenge within five years if, in the meantime, every effort is made both at the macro-economic level and the level of specific measures. Even if at first sight it seems difficult to reach this objective in all the regions of the Community, given the variations in economic capacity and in budgetary constraints, the Commission believes that such an objective should be adopted by the Council as a guideline for the policies to be adopted in each Member State.

3. A programme of special measures

The Commission considers that there are no new miracle cures which have somehow up to now eluded the imagination of policy-makers. What is important is the scale of the effort and the quality of the actions undertaken.

Five types of action are identified :

- (i) expand employment opportunities through the reorganisation and reduction of working time, including the creation of part-time jobs, and to ensure that young people benefit from this process;
- (ii) encourage employers in the private sector to create new jobs and to increase the recruitment of young people, particularly through the use of recruitment premia;
- (iii) help young people to develop new enterprises;
- (iv) expand non-market sector employment opportunities with recruitment concentrated on young people, and provide jobs for long-term young unemployed through special temporary public programmes, or quotas;
- (v) in the absence of an immediate improvement in the employment situation of young people, to assist them to develop their non-vocational interests through better support facilities.

4

These actions should be anchored in the following principles : ensuring the stability and quality of employment, without necessarily insisting on full-time jobs; avoiding the encouragement of purely temporary or marginal jobs; emphasizing "positive actions", discriminating in favour of the most disadvantaged groups of young people and intended also to widen the range of jobs available to girls; and complementing the training opportunities provided under the social guarantee.

D. Community support for Member State efforts

The Commission believes that only by a major commitment of Member State financial resources can the aims set out in its communication be achieved. The social partners also have their part to play : employers should strive to ensure that more of the vacancies created by retirement should be reserved for the young; while trade unions, by promoting solidarity between those who have jobs and those (particularly the young) who do not, should accept the consequences in terms of wage moderation. However, the brunt of the effort must fall on public authorities in Member States, some of whom may be facing budgetary constraints such as the financing of job creation programmes might involve special sacrifices for those with jobs. Other Member States, however, are in a position to pursue more expansionist policies with greater freedom.

At the same time, in order to assist and guide these national efforts, the Commission is proposing a substantial increase of the resources to be devoted by the revised Social Fund to the problem of youth unemployment.

Finally, the Commission adds that, in the absence of a timely conclusion to the negotiations on the review of the Social Fund, it will be obliged to make new alternative proposals to the Council enabling an increase in resources needed to underpin Community policy in favour of youth employment.



**INFORMATION · INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Bruxelles, avril 1983

LA PROMOTION DE L'EMPLOI DES JEUNES (1)

A. Résumé

La Commission vient d'approuver, sur l'initiative de M. RICHARD, une communication au Conseil et au Parlement européen intitulée "La Promotion de l'Emploi des Jeunes".

Cette communication doit être discutée par le Comité permanent de l'Emploi au mois de mai, avant de l'être au Conseil - Affaires sociales prévu le 2 juin. Le chômage des jeunes est également l'un des thèmes centraux de la session spéciale du Parlement européen sur la situation de l'emploi dans la Communauté, qui se tiendra à Bruxelles les 27 et 28 avril.

Le document met en évidence le fait que, pour ramener le taux de chômage des jeunes au niveau du taux moyen de chômage qui est actuellement d'environ 11 %, il faudrait créer environ 2,5 millions d'emplois. Ceci nécessiterait un effort considérable de création d'emplois, tant dans le secteur public, que dans le secteur privé, au moyen d'un ensemble de mesures dans les domaines entre autres de la réduction du temps de travail, de subventions salariales à la création d'emplois, de l'aide aux jeunes qui créent leur entreprise et de la création d'emplois dans le secteur public. Cet objectif implique, pour être atteint, des efforts importants de la part des Etats membres, soutenus et orientés par les ressources communautaires dans le contexte du champ couvert par le Fonds social révisé, dont les moyens budgétaires en faveur des jeunes devraient être sensiblement accrus. La Commission estime que ces objectifs généraux devraient être adoptés par le Conseil en tant que ligne directrice des politiques adoptées au niveau de chaque Etat membre, et être traduits concrètement en objectifs plus spécifiques.

./.

(1) COM(83)211

B. Le chômage des jeunes : la situation actuelle

1. Les 12 millions de chômeurs de la Communauté comptent plus de 4,5 millions de jeunes de moins de 25 ans dans leurs rangs. La situation varie d'un Etat membre à l'autre; mais, alors que le taux moyen de chômage des adultes s'élève à 11% environ, celui des jeunes dépasse 20%. Il s'ensuit que les jeunes, qui ne forment que 20% de la population active totale de la Communauté, représentent environ 40% du nombre total de chômeurs enregistrés.
2. Malgré les diverses mesures prises au cours des dernières années aux niveaux local, national et communautaire pour promouvoir la formation et l'emploi des jeunes, leurs perspectives d'accès à l'emploi se sont dégradées à mesure que la récession s'aggravait. En outre, la durée du chômage s'est allongée, en même temps que le taux de chômage augmentait. A l'heure actuelle, plus de 2 millions de jeunes sont sans emploi depuis plus de 6 mois et près de 1,5 million, depuis plus d'un an.
3. Le chômage des jeunes n'est pas un problème limité aux seuls jeunes qui quittent l'école : les 16 à 18 ans représentent moins d'un cinquième de l'ensemble des jeunes chômeurs. Le chômage des jeunes ne peut plus être imputé uniquement à l'échec de la transition entre l'école et la vie active. Il est un reflet particulièrement éloquent d'un problème plus vaste : celui de la stagnation économique et de la faiblesse de la création d'emplois. La Commission estime que la gravité croissante de la situation des jeunes et le risque sérieux de leur marginalisation dans la Société des années 80 et au-delà, réclament, de toute urgence, une action spécifique dans la Communauté.

C. Le chômage des jeunes : du problème aux mesures

Dans sa communication, la Commission, tout en reconnaissant que diverses mesures de création d'emplois (dont la liste et les effets sont mentionnés) ont été adoptées dans les Etats membres ces dernières années, estime que ces mesures ont, en règle générale, été d'ampleur limitée et ont parfois manqué de cohérence.

La Commission pense en particulier que nombre de ces mesures ont été conçues comme si le chômage des jeunes était un problème temporaire, alors que l'on admet aujourd'hui que des actions beaucoup plus vastes et de long terme sont nécessaires afin d'accroître le nombre des emplois disponibles pour les jeunes.

La Commission considère que, si la Communauté veut respecter les priorités politiques qu'elle s'est fixées, il faut :

- 1) renforcer la stratégie générale de lutte contre le chômage ;
- 2) relever le défi plus spécifique et aigu du chômage des jeunes ;
- 3) développer un programme de mesures spécifiques aux niveaux national et communautaire, visant à lutter contre le chômage des jeunes.

Concrètement, ceci signifie :

1. Stratégie générale

Le chômage des jeunes ne peut pas être combattu de façon efficace en dehors des tentatives d'amélioration de la situation économique générale, actuellement caractérisée par une croissance déprimée et une baisse des investissements. La Commission estime que l'urgence de la lutte contre le chômage des jeunes implique, plus que jamais, une action déterminée afin d'améliorer la situation générale de l'emploi par l'adoption de politiques économiques appropriées.

Depuis la Résolution du Conseil de juillet 1982 (1), qui détermine le cadre de l'action communautaire dans le domaine de la lutte contre le chômage, la Commission a établi un certain nombre d'orientations et de propositions de mesures de nature à améliorer l'environnement économique, à stimuler les investissements, à promouvoir l'innovation industrielle et la compétitivité et à contribuer, ainsi, à développer, à moyen terme, les emplois stables.

Dans le but de promouvoir l'adoption de politiques susceptibles d'avoir une incidence positive plus immédiate sur l'emploi, la Commission poursuit en même temps activement ses travaux dans le domaine de la réduction et de la réorganisation du temps de travail. Le Memorandum de la Commission du 10 décembre 1982 (2) examine les possibilités d'accroître le volume des emplois stables, par des initiatives dans ce domaine; les propositions relatives au travail volontaire à temps partiel, au travail temporaire et à l'âge de la retraite, doivent également être considérées dans cette optique.

./.

(1) JO C 186 page 1, du 21 juillet 1982
(Doc. COM(82)661)

(2) Doc. COM(82)809.

2. Le défi spécifique du chômage des jeunes

La Commission insiste sur le fait que la réduction du taux de chômage des jeunes jusqu'au niveau du taux moyen actuel (soit de 23% à 11%), impliquerait la création de 2,5 millions d'emplois additionnels.

Plus les Etats membres tarderont à affronter ce défi, dit la Commission, plus la dimension du problème grandira, aussi bien du fait d'un nombre accru de chômeurs, qu'en raison de la prolongation des durées de chômage.

La situation actuelle des jeunes en chômage de longue durée et, en particulier, du million et demi de jeunes en chômage depuis plus d'un an, est inacceptable. Elle nécessite un effort particulier, non seulement de création d'emplois, mais aussi d'organisation au niveau local, afin d'assurer que les jeunes le plus en difficulté puissent effectivement bénéficier d'une période de stabilité professionnelle minimale (de l'ordre de 2 ans, par exemple), afin d'éviter les risques d'un échec de l'insertion sociale. Dans la mesure où ces jeunes n'ont pas pu bénéficier d'une formation professionnelle, ainsi que le souligne la Commission dans ses propositions de garantie sociale, une formation appropriée devrait accompagner l'offre d'emploi.

La Commission estime que la réponse au défi ainsi jeté n'est pas hors de portée au bout de 5 années si, entretemps, tout est mis en oeuvre, aussi bien au niveau macro-économique, qu'au niveau de mesures spécifiques. Même s'il paraît a priori difficile d'atteindre cet objectif dans toutes les régions de la Communauté, compte tenu de la diversité des capacités économiques et des contraintes budgétaires, la Commission estime qu'un tel objectif devrait être retenu par le Conseil, en tant que ligne directrice des politiques adoptées au niveau de chaque Etat membre.

3. Un programme de mesures spéciales

La Commission considère qu'il n'y a pas de nouveau remède miracle qui aurait échappé, d'une manière ou d'une autre, à l'esprit inventif des responsables politiques. Ce qui importe, c'est l'ampleur des efforts et la qualité des actions.

Cinq types d'actions sont identifiés :

- (i) mettre prioritairement à la disposition des jeunes les possibilités d'emploi découlant de la réorganisation et de la réduction du temps de travail ;
- (ii) encourager les employeurs du secteur privé à créer de nouveaux emplois et à développer l'embauche des jeunes, en particulier par des primes à la création d'emplois ;
- (iii) aider les jeunes à mettre sur pied de nouvelles entreprises ;
- (iv) développer l'emploi dans l'économie non marchande, en recrutant surtout des jeunes et fournir des emplois aux jeunes chômeurs de longue durée, dans le cadre de programmes spéciaux de création d'emplois publics temporaires, ou par la réservation de quotas aux jeunes ;
- (v) aider les jeunes à cultiver leurs aptitudes professionnelles et leurs intérêts extra-professionnels, grâce à des équipements et une animation adaptés.

Ces actions devraient s'inspirer des principes suivants : assurer la stabilité et la qualité de l'emploi sans, pour autant, se limiter aux emplois à plein temps; éviter d'encourager le développement d'emplois purement précaires ou marginaux; mettre l'accent sur des "actions positives" au bénéfice des groupes de jeunes les plus désavantagés et en faveur de l'élargissement des métiers accessibles aux jeunes filles; et compléter les possibilités nouvelles de formation offertes dans le contexte de la garantie sociale.

D. Le soutien communautaire aux efforts des Etats membres

La Commission estime que les objectifs visés dans sa communication ne pourront pas être atteints sans un engagement financier important de la part des Etats membres. Les partenaires sociaux ont également un rôle à jouer : les employeurs devraient faire en sorte que l'essentiel des emplois libérés par les départs à la retraite soient réservés aux jeunes et, de leur côté, les syndicats de travailleurs, en promouvant la solidarité entre ceux qui ont un emploi et ceux qui en sont privés, notamment les jeunes, devraient en accepter les conséquences en termes de modération salariale.

Cependant, le plus gros de l'effort repose sur les autorités publiques des Etats membres. Certains d'entre eux sont confrontés à des contraintes budgétaires telles que le financement des programmes de création d'emplois se traduira par des sacrifices demandés aux actifs ayant un emploi; cependant, d'autres Etats membres sont maintenant en position de mener plus facilement des politiques de relance.

En même temps et de façon à appuyer et orienter ces efforts nationaux, la Commission propose un accroissement substantiel des ressources que le Fonds social révisé pourra consacrer au problème du chômage des jeunes.

Enfin, la Commission ajoute que, en l'absence d'une conclusion en temps utile des négociations relatives au réexamen du Fonds social, elle se verrait contrainte de présenter au Conseil des propositions alternatives permettant l'augmentation des ressources nécessaires au soutien des mesures communautaires en faveur de l'emploi des jeunes.