

*L'emploi en*

# EUROPE



Commission des  
Communautés européennes



Direction générale de l'emploi, des  
relations industrielles et des affaires sociales



Commission des Communautés européennes

**L'emploi en**  
**EUROPE**

**1989**

Direction générale  
Emploi, relations industrielles et affaires sociales

---

Cette publication est éditée aussi dans les langues suivantes:

DE ISBN 92-825-9768-7

EN ISBN 92-825-9769-5

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1989

ISBN 92-825-9770-9

N° de catalogue: CE-55-89-366-FR-C

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

*Printed in Belgium*

---

## Préface de Vasso Papandreou

*Membre de la Commission des Communautés européennes, responsable de l'emploi, des affaires sociales, de l'éducation et de la formation, des relations industrielles, des ressources humaines et des relations avec le Comité Economique et Social.*

L'emploi et le chômage dans les Etats membres de la Communauté sont deux sujets qui ont été traités dans des rapports de tous genres. Cependant, ce rapport-ci est le premier que la Commission des Communautés européennes produit, en considérant l'emploi dans l'ensemble de la Communauté. Ce rapport jouera un rôle central dans le développement de la dimension sociale de la Communauté, et sa lecture devrait être associée à celle du Rapport économique publié par la Commission. La Commission a l'intention de publier chaque année un rapport sur l'Emploi en Europe, en centrant ce document sur des questions particulières relatives à l'emploi et au marché du travail.

Dans ce rapport, la Communauté est considérée comme un tout, bien qu'il s'agisse d'un "ensemble hétérogène" ayant une grande diversité de standards de vie, aussi bien qu'une riche variété de cultures. Mais il y a cependant une destinée commune à cette Communauté, qui va de l'avant et qui converge, et tend à promouvoir "un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit" (Article 2 du Traité). L'intégration des économies européennes s'est poursuivie à grands pas et s'accélère sous

l'impulsion de l'achèvement du Marché Intérieur. Cette intégration, et les actions politiques d'accompagnement pour favoriser le processus de rattrapage des régions les moins favorisées, vont relancer l'emploi, mais nous devons assurer que les bénéfices seront répartis équitablement entre toutes les parties de la Communauté et entre tous les groupes sociaux.

Le rapport couvre un champ très large et considère le contexte global dans lequel s'effectuent les développements de l'emploi dans la Communauté, aussi bien que les tendances sectorielles, ou autres, dans les Etats membres. Un large éventail de problèmes sont exposés et, dans la mesure du possible, des données appropriées sont présentées et analysées, afin d'améliorer notre compréhension et d'identifier les moyens d'action potentiels.

Néanmoins, il s'agissait là d'une tâche considérable, et ce premier rapport ne pouvait pas prétendre couvrir tous les aspects de l'emploi. Il analyse, bien sûr, de nombreux aspects quantitatifs et qualitatifs relatifs aux emplois créés, mais les questions financières, qu'il s'agisse de la politique salariale, des effets sur l'emploi des modes de financement de la sécurité sociale ou, finalement, des systèmes de formation continue, ne sont pas traitées dans le détail. De même, le rapport ne s'étend guère sur les politiques

---

d'emploi des entreprises ou sur le rôle de l'économie sociale et des coopératives. Ces questions, et d'autres sujets importants tels que les problèmes de l'environnement et leur impact sur l'emploi par exemple, seront traités dans les rapports suivants.

Ce qui me frappe dans ce premier rapport, ce sont les trois points particuliers suivants. Tout d'abord, malgré les améliorations récentes dans la situation économique et de l'emploi, la Communauté européenne connaît toujours un sous-emploi considérable et je ne fais pas seulement référence ici à ceux qui sont chômeurs, bien que leur condition soit particulièrement alarmante, spécialement pour ceux qui sont privés d'emploi depuis plus d'un an. Je veux dire que les personnes qui souhaiteraient travailler si la possibilité existait, sont beaucoup plus nombreuses que celles qui sont actuellement en activité. Ceci est particulièrement le cas pour un grand nombre de femmes. La persistance d'un niveau élevé de chômage est inacceptable; quant au taux d'emploi dans la Communauté, comparé au nombre de personnes en âge de travailler, il est sensiblement inférieur à celui d'autres pays industrialisés du monde, comme les Etats-Unis, le Japon et les pays scandinaves. Notre niveau de vie en est d'autant plus affecté.

Deuxièmement, il est toujours vrai que le chômage et les opportunités d'emploi dans la Communauté varient considérablement d'une région à l'autre et de localité à localité. Il est regrettable, mais vrai, que les chances d'une personne de trouver un emploi en rapport avec ses qualifications et ses talents particuliers dépendent, dans une large mesure,

de son lieu de résidence ou, même, de son lieu de naissance.

Troisièmement, nous savons que l'avenir de la Communauté repose sur la qualité de notre production, mais nous avons été lents à reconnaître que la qualité des produits dépend de la qualité du travail. De meilleurs emplois vont de pair avec de meilleurs travailleurs et ceux-ci sont une condition pour de meilleurs produits et services. Des normes plus élevées, que ce soit dans le domaine de la formation, des conditions de travail ou des droits des travailleurs, sont payantes. Les emplois ne peuvent pas s'obtenir aux dépens des conditions de travail ou des droits sociaux fondamentaux. Dans ce contexte, on peut déjà observer une inadéquation sérieuse entre la demande et l'offre d'emploi pour les travailleurs hautement qualifiés.

Ce rapport sera discuté, au niveau communautaire, par les représentants des entreprises et des syndicats et par les Ministres; les orientations politiques qui s'en dégageront seront soumises à l'approbation du Conseil des Ministres. Cependant, le soutien de la Communauté à l'emploi est à la fois multidimensionnel et lié aux politiques développées aux niveaux national, régional et local. En conséquence, je crois que ce rapport devrait aussi être lu largement par tous ceux que l'emploi concerne dans les Etats membres. Les faits et points évoqués, tels que présentés dans ce rapport, peuvent être à la base de réels débats. J'espère que ce rapport, et ceux qui le suivront, contribueront amplement à développer la dimension sociale du Marché intérieur et à améliorer la performance de l'emploi de la Communauté.

Vasso Papandreou

---

# **Table des matières**

## **Résumé et conclusions**

### **Partie I L'emploi et l'économie - Perspectives**

**Chapitre 1 L'emploi dans la Communauté européenne  
Les modifications sectorielles de l'emploi**

**Chapitre 2 Perspectives à court terme**

### **Partie II Les problèmes structurels liés à l'emploi**

**Chapitre 3 L'emploi communautaire et l'économie mondiale**

**Chapitre 4 L'interaction croissance - emploi**

**Chapitre 5 L'impact sectoriel de 1992 sur l'emploi**

**Chapitre 6 La qualité des emplois : amélioration ou dégradation ?  
Les PME et les travailleurs indépendants**

**Chapitre 7 L'emploi des femmes**

**Chapitre 8 La bombe à retardement de la démographie**

**Chapitre 9 Formation professionnelle et emploi**

**Chapitre 10 Le chômage : problème social et problème de marché du travail**

**Chapitre 11 L'économie informelle**

**Chapitre 12 Le changement technologique : un enjeu stratégique pour  
l'emploi**

---

**Chapitre 13 Les nouveaux partenaires dans la création d'emplois : le développement local**

**Chapitre 14 La mobilité et le marché de l'emploi en Europe**

**Partie III Politiques communautaires et nationales**

**Chapitre 15 Politiques nationales du marché de l'emploi**

**Chapitre 16 Les mesures communautaires**

## Résumé et conclusions

### Introduction

L'«Emploi en Europe 1989» est le premier d'une série de rapports qui seront produits chaque année. Il s'adresse à un large public dans les Etats membres, visant le monde des affaires, les syndicats et autres groupes d'intérêts ainsi que les gouvernements.

L'emploi et son ombre, le chômage, jouent un rôle central dans la vie de la population de la Communauté. Ce Rapport donne une vue d'ensemble du problème, en traitant de nombreux aspects de l'emploi. Il vise à fournir une base solide aux débats sur le développement futur de l'emploi dans la Communauté.

Dans le Rapport, la Communauté est considérée comme un «ensemble hétérogène». L'approche développée reconnaît toutefois que, malgré une grande diversité dans les niveaux de vie et le développement économique, et la variété de ses richesses culturelles, le futur d'une Europe plus intégrée reste pour les Etats membres un enjeu commun primordial. En d'autres termes, les intérêts de tous prennent le pas sur leurs différences. Sans affecter la diversité culturelle, le processus d'intégration sociale et économique représente un potentiel d'accroissement des niveaux de vie et des opportunités, particulièrement pour les catégories sociales et les régions les plus défavorisées de la Communauté.

L'emploi dans la Communauté doit s'analyser comme un tout. En effet, les interconnexions entre Etats membres deviennent de jour en jour

plus importantes. Le Rapport se concentre sur les effets de cette interdépendance accrue, y compris l'impact sur l'emploi de l'achèvement du Marché Intérieur en 1992. Il examine également les effets sur l'emploi de l'interrelation entre la Communauté et une économie mondiale en rapide évolution.

L'emploi ne peut être considéré isolément. Les politiques de l'emploi et du marché du travail doivent être intégrées dans les politiques économiques et sociales de la Communauté, en cohérence avec celles-ci. Ce Rapport donne une nouvelle importance aux mesures et politiques de l'emploi dans la Communauté. Celles-ci doivent s'élaborer sur la base des moteurs existants de la croissance économique (achèvement du Marché Intérieur, meilleure coopération économique et poursuite des progrès vers l'union économique et monétaire) et se fonder sur un Dialogue Social renforcé et sur le développement de la dimension sociale de la Communauté et du Marché Intérieur. Il est particulièrement nécessaire de veiller à ce que les mesures structurelles mises en place, favorisent une plus grande cohésion et réduisent les disparités régionales, en assurant une répartition équitable des bénéfices du Marché Intérieur partout dans la Communauté et dans l'ensemble des groupes sociaux.

### Les réalisations

Le souvenir de la crise de l'emploi du début des années 80, dont il a

fallu plusieurs années à la Communauté pour sortir et dont il résulte aujourd'hui encore un niveau de chômage élevé, peut aisément masquer les vraies réussites auxquelles les Etats membres ont abouti depuis que la Communauté existe. La Communauté s'est maintenue aux premiers rangs mondiaux. Au cours des 30 dernières années, ses niveaux de vie ont doublé et son stock de capital a triplé.

Depuis que la période du plein emploi des années 60 et du début des années 70 a fait place à la récession du milieu des années 70 et du début des années 80, la performance économique de la Communauté a été nettement inférieure à son potentiel. Même dans les régions les plus prospères, il n'a pas été possible de traduire les réussites économiques en une création d'emplois suffisante pour enrayer l'accroissement brutal du chômage.

La restructuration des économies, imposée aux Etats membres par la concurrence accrue des pays fortement ou nouvellement industrialisés et par la récession économique, a provoqué de sérieuses pertes d'emplois dans l'industrie communautaire. Après 1973, le chômage a augmenté chaque année, s'aggravant particulièrement entre 1974 et 1977, et entre 1981 et 1986. Beaucoup de grandes industries connurent un sérieux déclin. Les régions les plus pauvres, souvent agricoles, ont vu leurs espoirs de progrès économique enrayerés ou anéantis et de nombreuses zones urbaines eurent à souffrir de graves carences. Les

travailleurs âgés ayant perdu leur emploi ont constaté qu'il leur était quasiment impossible de retrouver du travail dix ans ou plus avant leur retraite. Quant aux jeunes qui cherchaient à entrer dans le monde du travail, ils ont dû se battre pour quelques rares emplois là où, auparavant, ils avaient l'embarras du choix.

Ces profonds bouleversements et leurs conséquences sociales constituent aujourd'hui encore la toile de fond des problèmes évoqués dans le présent Rapport. Ils concernent pratiquement chaque Etat membre, chaque domaine, chaque tendance et chaque statistique couverts dans ce Rapport. Ils forment le contexte dans lequel le Rapport s'inscrit.

Un processus de relance a démarré il y a quatre à cinq ans, lentement d'abord, puis augmentant en puissance au cours des deux dernières années. Il a permis de compenser et même de pallier à la détérioration de l'emploi causée par la récession. Il reste cependant un long chemin à parcourir si l'on veut ramener le taux de chômage à un niveau considéré comme socialement acceptable.

Cette évolution n'a toutefois pas affecté le problème du chômage de longue durée qui a continué de s'étendre ces cinq dernières années. Elle ne pourra pas, seule, venir à bout des poches régionales ou locales à haute concentration de chômage.

### Les tendances

Plusieurs thèmes importants relatifs à la situation actuelle de l'emploi dans la Communauté reviennent tout au long de ce Rapport.

En premier lieu, les conditions économiques qui avaient engendré un plein-emploi avant 1973, au moins

dans les régions du Nord de la Communauté, ne se retrouveront pas, du moins dans la forme qu'elles revêtaient alors. L'époque où des économies ou régions toutes entières pouvaient dépendre de l'industrie lourde et où chaque usine employait une main-d'oeuvre importante est bel et bien révolue. Les produits ou les technologies de l'industrie ont changé, entraînant ainsi une modification totale dans la structure et le contenu du travail. Le travail est maintenant effectué ailleurs dans le monde, dans des pays à un stade antérieur de développement, où les coûts de la main-d'oeuvre sont substantiellement inférieurs à ceux de la Communauté, et les usines souvent plus modernes.

Remplacer ces emplois sur une échelle suffisante s'est avéré difficile. Les Etats membres ont rivalisé pour attirer les capitaux internationaux (par exemple, les usines de production automobile), ou pour décrocher des contrats internationaux pour les industries existantes, en frôlant les limites de subvention autorisées par les règles de concurrence de la Communauté. Aussi valable soit-elle, il ne faudrait cependant pas se faire d'illusions quant à la capacité d'une telle stratégie à compenser les pertes d'emplois et à jouer un rôle central dans la reprise. A l'avenir, la croissance de l'emploi se développera davantage sur la base d'un processus endogène, avec une forte participation des nouvelles petites et moyennes entreprises en expansion. Les nouvelles usines employant 10, 15 ou 20.000 personnes sont sans doute une caractéristique de la Chine et du Bassin du Pacifique, mais pas de l'Europe d'aujourd'hui.

Il est également peu probable que l'on puisse inverser le déclin de l'emploi agricole à long terme. La sensibilisation aux problèmes d'environnement et le fait que des méthodes de production nouvelles et très différentes devront peut-être

être développées dans les années qui viennent pourraient bien modifier le contenu et la structure du travail agricole, et même ralentir les pertes d'emplois. Toutefois, ce n'est pas vraiment dans cette direction que l'on trouvera des réponses aux problèmes du dépeuplement rural. Il s'agira plutôt de créer des économies rurales plus dynamiques et plus diversifiées, capables d'exploiter les ressources humaines ou matérielles, pour trouver de nouveaux gisements d'emplois.

Le deuxième sujet de réflexion est que la Communauté européenne est arrivée à un tournant de son histoire, passionnant mais incertain. Plusieurs années de croissance économique et trois années de lent déclin du chômage ont produit un renouveau de confiance et d'optimisme. L'économie de la Communauté a connu une nette amélioration. Celle-ci peut être imputée à un certain nombre de facteurs: les perspectives ouvertes par l'achèvement du Marché Intérieur, les politiques structurelles appliquées depuis près de dix ans, l'accroissement de la rentabilité de l'investissement. Mais certaines préoccupations se font jour au sujet de l'inflation et des divergences en matière d'équilibres externe et budgétaire entre les Etats membres. Ces problèmes devront être résolus rapidement si l'on veut assurer un maintien et un renforcement des résultats positifs actuels. Du point de vue de l'emploi et de la réduction du chômage, la reprise n'en est encore qu'à ses débuts, et l'on doit veiller à ce qu'elle se poursuive et s'étende.

Ces préoccupations sont contrebalancées par l'aspect positif, mais encore incertain, de l'impact de l'achèvement du Marché Intérieur d'ici à 1992 et des dimensions sociales ou liées à l'environnement. Les effets du Marché Intérieur devraient être régénérateurs de croissance et d'emplois si les ajustements macro appropriés sont apportés pour bénéf-

ficier des gains d'efficacité qu'il entraînera. En revanche, son impact sur les différents secteurs ou régions de la Communauté est moins clair. Les richesses de la Communauté devraient s'en trouver accrues, mais il convient également de reconnaître que les avantages ne filtreront pas automatiquement jusqu'aux pays et régions les plus déshérités de la Communauté. Les politiques d'aide en faveur du processus de rattrapage des régions en retard de développement doivent être pleinement mises en oeuvre, afin de réduire les disparités au sein de la Communauté.

En troisième lieu, deux grandes tendances, étroitement liées, peuvent à l'évidence être relevées dans ce Rapport: l'accroissement de l'importance relative de l'emploi dans le secteur des services ou des activités apparentées, et l'augmentation du nombre des travailleurs à temps partiel et temporaires. Le secteur des services représente actuellement plus de 60% de l'emploi dans la Communauté, contre un peu plus de 40% il y a vingt ans. Bien que ce changement soit partiellement une "illusion statistique" - la conséquence du recours, par des firmes classées dans le secteur des services, à la sous-traitance pour certaines activités telles que les travaux de nettoyage ou l'informatique - l'évolution s'étend quand même nettement au-delà de ce transfert et reflète une profonde transformation de notre façon de vivre et de travailler. Les services, qu'il soient destinés aux ménages ou aux entreprises, seront sources d'une nouvelle croissance de l'emploi dans la Communauté dans les années à venir. De nombreux changements se profilent donc, puisque la nature de l'emploi dans les services est très différente de celle de l'emploi dans l'industrie: plus forte concentration de petites entreprises, modification des grilles de qualifications, rapide évolution du contenu du travail du fait de l'introduction de nouvelles technologies

dans des entreprises dont le niveau de productivité est souvent relativement faible.

La plupart des emplois créés grâce à l'amélioration récente de la situation de l'économie communautaire sont des emplois à temps partiel ou temporaires dans le secteur des services, en majorité occupés par des femmes. S'il est vrai que cela a contribué à faciliter l'accès des femmes au marché du travail, la qualité de nombre de ces emplois a été mise en doute. On peut également se demander s'ils peuvent être considérés comme principales sources de revenus du ménage ou, simplement, comme un complément, étant donné que nombre d'entre eux sont relativement mal rémunérés. De plus, cela n'a guère contribué à réduire le chômage, puisque ces nouveaux emplois sont, pour la plupart, inaccessibles aux chômeurs, spécialement aux hommes, qui ont perdu leur travail à la suite des bouleversements structurels du début des années 80. Comme le montrent clairement les cartes figurant au chapitre 5, les augmentations d'emplois dans les services sont souvent apparues dans des zones très éloignées de celles où des emplois industriels avaient été supprimés.

Quatrième réflexion: la proportion de la population en âge de travailler et qui exerce actuellement un emploi, est nettement inférieure dans les économies de la Communauté à celles d'Etats au niveau de développement comparable, comme les Etats-Unis, le Japon et d'autres pays européens extérieurs à la CEE. Ceci reflète et explique les performances économiques relativement faibles de la Communauté. Jusque récemment et depuis 1970, le taux d'emploi n'avait cessé de diminuer, avec une baisse particulièrement marquée entre 1980 et 1984. Depuis lors, la Communauté a commencé à se ressaisir, mais le fossé à combler est large, les taux d'emplois dans la Communauté

sont actuellement très inférieurs à 60%, alors qu'ils dépassent les 70% dans les autres pays mentionnés.

Augmenter les taux d'emploi en redonnant du travail aux chômeurs et en attirant sur le marché du travail les femmes et, si possible, les anciens travailleurs, donnerait un coup de fouet à l'économie, à la croissance et à la prospérité. Quoique le rapport entre les populations active et non-active semble avoir d'importantes conséquences pour l'économie européenne et la société dans son ensemble, c'est un aspect qui a été largement négligé, lorsqu'il s'est agi d'expliquer la performance relativement médiocre des économies au sein de la Communauté. Ainsi, le revenu moyen par habitant aux Etats-Unis est d'environ 50% plus élevé que dans les douze pays de la Communauté. Cette différence s'explique en partie par la productivité supérieure des Etats-Unis et aussi parce que la Communauté élargie compte des régions très pauvres. Cependant, près de la moitié de cet écart de revenu par tête d'habitant entre les Etats-Unis et la Communauté peut s'expliquer par le fait qu'une proportion bien plus faible de la population de la Communauté en âge de travailler est en activité et génère un revenu.

Tout ceci nous conduit à la cinquième et dernière observation. D'après les tendances démographiques qui se dessinent, le nombre des travailleurs plus âgés qui prendront leur retraite chaque année sera, vers le milieu des années 90, supérieur au nombre des jeunes entrant dans le marché de l'emploi. Cette "bombe à retardement" démographique aura des répercussions considérables sur le marché de l'emploi et sur les politiques sociales en général. Elle pourrait se traduire par une limitation de la croissance, du fait de la pénurie de main-d'oeuvre et de personnel qualifié ou, au contraire, permettre une approche plus positive en accroissant l'emploi

et les revenus et en réduisant le chômage, surtout si une formation appropriée est possible.

## **Considérations politiques**

Le Rapport rassemble une documentation provenant d'un vaste champ d'informations. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de tous ces éléments, dont l'exploitation pourrait fournir le support au développement des volets de la politique communautaire relatifs à l'emploi.

La Communauté comporte des dimensions politique, économique, sociale et liée à l'environnement; l'adhésion implique la reconnaissance d'intérêts similaires et un engagement à poursuivre des objectifs communs dans l'intérêt collectif de tous les Etats membres. Dès lors, il convient de s'attaquer aux problèmes résultant des stades de développement économique très différents des Etats membres. Un bon équilibre doit être maintenu entre la poursuite d'une croissance économique élevée, une répartition plus équitable de cette croissance et les problèmes sociaux et de l'environnement, au sens large. Le processus d'ajustement des pays et régions plus pauvres suppose qu'un nombre plus que proportionnel de nouveaux emplois y soit créé. Cela ne doit toutefois pas conduire à faire porter sur les régions les plus prospères de la Communauté des coûts d'ajustement inacceptables, entraînant une diminution des acquis sociaux.

## **L'emploi communautaire et l'économie mondiale**

Comme il apparaît au chapitre 3, l'emploi en Europe est de plus en plus influencé par les développements économiques et sociaux observés à l'échelle mondiale. Des facteurs échappant au contrôle des

Etats membres peuvent déterminer de façon substantielle le niveau d'activité dans la Communauté. Les marchés mondiaux s'étendent, mais les facteurs géographiques continuent de jouer un rôle. Par exemple, la croissance de l'emploi dans la Communauté a pu être limitée, non seulement par la faiblesse de ses propres performances économiques, mais également par celles de ses partenaires commerciaux géographiquement proches, tels que le Moyen Orient, l'Afrique et l'Europe de l'Est. De leur côté, les Etats-Unis et le Japon ont comparativement mieux réussi, grâce en partie à l'expansion globale du Bassin du Pacifique avec lequel ils ont des liens géographiques naturels.

La Communauté est l'un des acteurs les plus importants sur la scène économique internationale. Elle joue un rôle clé pour l'amélioration de la croissance économique à travers la libéralisation des échanges, tant au niveau européen qu'à celui de l'ensemble de l'économie mondiale. L'emploi dépend fortement de la compétitivité de l'industrie. Pour l'améliorer, la Communauté doit créer les conditions économiques les plus favorables. La politique qu'elle préconise à l'intérieur de ses frontières influe sur la croissance du reste du monde. Cela est particulièrement vrai pour certains pays moins développés et économiquement faibles. Les pressions protectionnistes qui ne feraient qu'appauvrir l'économie mondiale sont contenues et la Communauté doit exploiter les possibilités du commerce international, en particulier dans le secteur des services. Elle doit être consciente des implications que pourrait avoir, sur l'emploi communautaire, le rôle joué par les économies nouvellement industrialisées.

## **L'interaction croissance-emploi**

A plus longue échéance, les stratégies d'emploi des entreprises seront le reflet de la disponibilité et des coûts relatifs du capital et de la main-d'oeuvre. Au cours des années de récession, une partie des pressions exercées en vue de réduire l'emploi étaient dues à l'accroissement constant des salaires réels, mais ces pressions se sont atténuées. En conséquence, mais aussi du fait d'autres facteurs, le contenu en emploi de la croissance a augmenté.

Le chapitre 4 montre comment la croissance à haute intensité de main-d'oeuvre est devenu un atout, alors que, dans le passé, elle soulevait des questions de faible productivité et de compétitivité. Maintenant, une croissance économique annuelle de 4% par an provoque une augmentation de l'emploi de 2%, alors que ce même taux de croissance économique aurait provoqué une stagnation de l'emploi 15 ans auparavant. C'est une saine évolution, puisque le sous-emploi de la main-d'oeuvre potentielle communautaire reste sérieux. La poursuite de la modération des coûts salariaux réels est un facteur essentiel du maintien du plus fort contenu en emploi de la croissance.

## **L'impact sectoriel de 1992 sur l'emploi**

Le chapitre 5 présente une première analyse globale des conséquences sectorielles de l'échéance 1992 sur l'emploi et montre comment la suppression des barrières commerciales devrait permettre l'exploitation d'économies d'échelle et le renforcement de la compétitivité. En analysant, secteur par secteur, l'impact des changements induits par 1992, on constate que le potentiel de croissance et d'accroissement de la ren-

tabilité est énorme, mais que la nature des défis varie selon les secteurs. La moitié de l'emploi industriel dans la Communauté relève de secteurs potentiellement sensibles à l'impact de 1992. Différentes catégories ont été identifiées: les secteurs faiblement compétitifs (parmi lesquelles des industries à haute technologie); les secteurs où une rationalisation est prévisible (y compris les produits pharmaceutiques et les boissons); et les secteurs (dont plusieurs de biens de consommation) où des changements dans la distribution pourraient être considérables.

D'autres signes donnent à penser que certains secteurs des services, en particulier les services marchands, pourraient être particulièrement sensibles à l'ouverture des frontières. La maximalisation des effets bénéfiques de l'échéance 1992 exigera des parties impliquées dans le processus économique qu'elles mènent des actions positives et continues et veillent à ce que le problème du dumping social, qui menace les normes sociales, ne se pose pas.

### **Qualité du travail: amélioration ou recul?**

Un large débat, présenté au chapitre 6, s'est ouvert sur le problème de la qualité des emplois. Le transfert d'emplois de l'industrie lourde, associée à l'image d'usines sales et peu attrayantes, vers l'industrie plus légère et les services, semble avoir engendré des environnements de travail plus agréables. On a assisté, cependant, à une augmentation du nombre des emplois non qualifiés à temps partiel et temporaires, dans les bureaux plutôt que dans les usines, mais n'offrant peut-être que peu de satisfactions ou de possibilités d'épanouissement personnel. Il est difficile d'atteindre le fond du problème étant donné que l'information est limitée ou partielle. Ce qui est certain, comme

l'indique le Rapport, c'est qu'en laissant se multiplier de façon incontrôlée les formes alternatives de contrats, on risque de voir de larges couches de main-d'oeuvre inadéquatement protégées par la législation existante. Le chapitre souligne également l'importance des petites et moyennes entreprises et de l'emploi indépendant dans l'emploi total.

### **L'emploi des femmes**

La situation des femmes sur le marché de l'emploi, examinée au chapitre 7, reste de loin inférieure à celle des hommes. Malgré une législation en progrès et 15 années d'efforts de la Communauté pour promouvoir l'égalité des chances, les femmes sont encore reléguées dans un éventail limité d'activités de second rang, dans les grades inférieurs et dans les emplois à temps partiel. Pourtant, la demande de main-d'oeuvre féminine n'a jamais été aussi forte. Pour faire en sorte que les femmes soient adéquatement protégées dans leurs nouveaux emplois, une législation plus complète sur le travail à temps partiel et le travail temporaire est nécessaire dans de nombreux Etats membres, de même que des améliorations des systèmes de garde des enfants. La situation nouvelle des femmes, qui font désormais partie intégrante de la force de travail et ne sont plus considérées comme salariées occasionnels aux revenus d'appoint, doit être reconnue et se traduire par des changements à la fois dans les attitudes et dans la législation.

### **Démographie: "la bombe à retardement"**

L'analyse de la "bombe à retardement" démographique, qui est faite au chapitre 8, soulève le problème de possibles pénuries de main-d'oeuvre dans les années 90 et au-delà. La baisse du taux de natalité, associée à une longévité plus grande, signifie que la population

de la Communauté est vieillissante et que le solde net des nouveaux arrivants sur le marché du travail pourrait tomber presque au niveau zéro lorsque le Marché Intérieur sera devenu une réalité. Or, il est peu probable que les pénuries de main-d'oeuvre soient comblées par de nouvelles migrations. Les vastes mouvements de main-d'oeuvre à travers la Communauté appartiennent au passé: même l'exode rural vers les zones urbaines a diminué. Les tendances démographiques se sont remarquablement modifiées. Dans les pays du sud de l'Europe, les taux de croissance de la population ne sont plus aussi élevés que par le passé et dès lors, il est peu probable que ces pays veuillent ou puissent combler les carences en main-d'oeuvre du nord.

Dans plusieurs Etats membres, les employeurs qui voudront élargir leurs effectifs dans les années à venir, auront à s'adapter à une situation où les jeunes qui accèdent au marché du travail chaque année seront moins nombreux et où, en conséquence, le choix sera plus limité. Ils seront obligés d'envisager d'autres options: recruter des travailleurs plus âgés, réintégrer des chômeurs de longue durée ou essayer d'attirer plus de femmes au travail. Les entreprises devront probablement faire un bien meilleur emploi de leur main-d'oeuvre actuelle en améliorant, par la formation, les qualifications et les capacités. De même, elles devront rendre leurs activités plus attrayantes, afin d'inciter les travailleurs à rester dans la firme, lorsque des préoccupations familiales ou autres les poussent à quitter l'entreprise, par exemple en prévoyant des facilités telles que la garde des enfants.

## **La formation professionnelle et l'emploi**

L'éducation et la formation sont au coeur des dispositifs déployés par les Etats membres pour s'adapter aux changements structurels intervenant dans la Communauté (chapitre 9). Cependant il y a lieu de se demander si les systèmes actuels d'éducation et de formation permettent réellement de répondre aux besoins des années 90 et des décennies suivantes.

Les niveaux de qualification des élèves en fin de scolarité obligatoire sont souvent faibles, le nombre des étudiants suivant une formation technique est beaucoup moins élevé dans la Communauté que dans d'autres pays industrialisés et les formations restent, dans une large mesure, inadaptées aux besoins du marché du travail.

A l'échelon national, on a de plus en plus conscience de la nécessité urgente d'actions et de mesures de grande ampleur, d'où l'apparition de nouvelles formes de coopération entre les gouvernements à tous les niveaux et avec les partenaires sociaux, ainsi que le développement de nouvelles structures de financement. Au niveau communautaire, la coopération renforcée entre les Etats membres, en particulier dans le cadre d'une série de programmes d'action et avec l'aide du Fonds social européen, a des retombées positives tant en termes d'étendue que de qualité de la formation professionnelle. En dépit de cette évolution, la Communauté semble investir actuellement beaucoup trop peu dans ses ressources humaines par rapport à ce qui serait nécessaire pour répondre à ses aspirations économiques et sociales.

## **Le chômage: un problème social autant qu'un problème de marché du travail**

Le chômage, objet du chapitre 10, est une donnée dramatique et persistante du marché du travail en Europe depuis plus de dix ans. Il a cessé d'augmenter, mais les statistiques témoignent de la présence de nombreux chômeurs de longue durée, exclus des nouvelles perspectives d'emploi par leur lieu de résidence, leur manque de qualification ou une incapacité générale à faire face aux exigences d'un nouvel emploi ou d'une nouvelle méthode de travail. Une action est nécessaire pour éviter le développement d'une société à deux vitesses.

Les problèmes du chômage des jeunes n'ont pas été réglés par le seul fait que le taux de chômage a légèrement reculé et que moins de jeunes arriveront sur le marché de l'emploi dans les années à venir. Le taux de chômage est nettement plus élevé chez les moins de 25 ans (généralement le double) que chez les plus de 25 ans. Or, les jeunes représentent un pourcentage substantiel de la future force de travail de la Communauté. En conséquence, des politiques doivent être engagées, qui prennent leurs besoins en considération, notamment des programmes de formation et d'éducation en faveur des jeunes d'aujourd'hui et de demain.

Le chômage a également sa part de responsabilité dans les graves problèmes de pauvreté qui sévissent parmi les groupes d'âge moyen et les jeunes de la Communauté, en neutralisant parfois, dans de nombreux Etats membres, les progrès réalisés grâce au renforcement des pensions visant à réduire la pauvreté chez les personnes âgées. Des divisions plus marquées dans la structure des sociétés européennes, suite à la récession, résultent également de la détérioration de la répar-

tion des revenus qui s'observe dans de nombreux Etats membres.

## **L'économie informelle**

Le chapitre 11 traite du rôle et de la croissance de l'économie informelle. La division très nette entre les travailleurs et les chômeurs, à l'époque où la plupart des gens travaillaient pour un grand employeur, s'estompe. La définition exacte du terme "travail" est plus floue dans le contexte des nouvelles formes contractuelles d'emploi et en raison du fait qu'un plus grand nombre de personnes ont un statut d'indépendant. La flexibilité du marché du travail et l'expansion de ces nouvelles formes d'emploi ont favorisé l'apparition d'un nouveau type d'économie informelle. Des formes plus anciennes de travail au noir subsistent, principalement dans les régions économiquement marginales et dans les zones agricoles, mais ce sont surtout des stratégies de survie. Le travail au noir semble être le fait de personnes ayant déjà une activité et qui exécutent des tâches similaires en dehors de leurs heures de travail ou exploitent des compétences supplémentaires pour gagner de l'argent, plutôt que des chômeurs qui n'ont habituellement pas les qualifications, ni les fonds nécessaires, pour entreprendre un tel travail et vivent dans des régions en déclin, où ce genre de demande est de toute façon très faible. Bien que l'économie informelle soit indésirable et génératrice de divisions sociales, elle constitue parfois une réponse à une législation rigide (ainsi, dans de nombreux systèmes de sécurité sociale, il est difficile d'intégrer la multi-activité) et peut être un débouché pour certaines initiatives indépendantes à l'état embryonnaire, qui peuvent conduire, par la suite, à la création d'entreprises déclarées et génératrices d'emplois.

## **Le changement technologique: un enjeu stratégique pour l'emploi**

Le chapitre 12 laisse supposer que les craintes liées à l'évolution technologique ont été exagérées. Bien que cette évolution ait provoqué le licenciement de nombreux travailleurs des industries traditionnelles, son impact global a été créateur d'emplois. Les changements technologiques ont touché autant l'industrie que les services. L'impact sur le volume et le contenu des emplois a été substantiel. Les structures de l'emploi dans les firmes, les secteurs et au niveau général, devront encore être adaptées. A ce titre, la coopération entre les partenaires sociaux pourrait nécessiter d'être renforcée. Les performances futures en matière d'emploi, face aux évolutions techniques, dépendent de façon croissante de facteurs stratégiques tels que la compétitivité des entreprises européennes dans la perspective de l'achèvement du Marché Intérieur.

## **Nouvelles collaborations dans le domaine de la création d'emploi au niveau local**

La multiplication de nouveaux types d'initiatives pour promouvoir l'emploi est décrite dans le chapitre 13. Des stratégies de développement local sont nées parce que les régions devaient enrayer leur déclin économique. Bien que leur objectif premier ait été de combattre le chômage, elles se sont souvent centrées sur la création de nouvelles entreprises ou sur le développement économique comme principaux moyens pour atteindre ce but. La formation, intégrant les qualités de direction et les compétences de gestion, s'est révélée être un outil essentiel pour rendre la main-d'oeuvre locale capable de concevoir et de développer de nouvelles réponses aux changements

radicaux qui se sont produits dans la société. Ces dernières années, ces initiatives se sont affinées, les rapports se sont formalisés et une collaboration plus étroite s'est établie entre les partenaires du processus économique: autorités locales, gouvernement national, industrie locale, mouvement coopératif, organisations bénévoles et syndicats. Ces initiatives ne constituent pas une stratégie alternative "à bon marché" aux investissements en infrastructure; elles doivent être envisagées comme un complément destiné à optimiser le potentiel des acteurs et ressources locaux qui, associés aux crédits et aux investissements, peuvent être le moteur de la relance dans ces zones.

## **La mobilité et le marché du travail européen**

Le chapitre 14 montre que l'intégration et la mobilité sur le marché de l'emploi sont relativement faibles entre les Etats membres. Moins de 2 millions de citoyens de la Communauté travaillent de façon permanente dans un autre Etat membre. Pourtant, plus des trois quarts de la population européenne considèrent la possibilité de travailler dans un autre pays comme un avantage important que confère l'appartenance à la Communauté. C'est dire que, si les conditions adéquates étaient réunies au niveau communautaire, la mobilité pourrait s'accroître en dépit des barrières non-législatives telles que la langue et le logement. Selon toute vraisemblance, la mobilité augmentera progressivement, en premier lieu pour les travailleurs les plus qualifiés qui ont le plus à gagner de la possibilité qui leur est offerte.

## **Les objectifs de la Commission**

La Commission souhaite une Communauté européenne où les taux d'emploi seraient plus élevés

et le taux de chômage nettement plus bas. Pour atteindre ces objectifs, il n'est pas nécessaire de mener de nouvelles politiques, mais plutôt de coordonner de façon beaucoup plus efficace celles qui existent déjà, en donnant toute l'importance requise à la réalisation d'une amélioration rapide de la performance de la Communauté sur le plan de l'emploi et en étant conscient des obstacles qui restent à franchir.

L'interdépendance augmente et une plus grande convergence se réalise au sein de la Communauté. Les disparités, tant sociales qu'économiques, doivent être combattues ensemble en vue de permettre la réalisation d'un marché européen de l'emploi.

En conformité avec ses propres responsabilités, la Commission a adopté une telle approche: le développement du Marché Intérieur et sa dimension sociale; le renforcement de son rôle de partenaire dans les échanges mondiaux; l'utilisation des Fonds structurels de la Communauté, particulièrement dans le contexte du processus d'ajustement des régions en retard de développement; des programmes d'action spécifiques qui visent certains objectifs politiques; des orientations politiques générales; des systèmes d'information, etc.

## **Perspectives**

Les récentes améliorations observées au niveau des performances économiques sont encourageantes. Depuis plusieurs années, la croissance économique s'est continuellement accélérée pour atteindre plus de 3,5% en 1988 avec une croissance d'emploi de 1,5%. Cette année, malgré des craintes vis-à-vis de l'inflation, la croissance économique devrait aussi dépasser 3% et les résultats favorables au niveau de l'emploi devraient se poursuivre. Le paramètre "emploi" de cette croissance (à savoir, le nombre d'emplois

créés par unité de croissance économique) reste élevé.

Les perspectives à moyen terme peuvent être vues avec optimisme si les politiques économiques parviennent à contrecarrer les déséquilibres macro-économiques actuels et se fonder sur les améliorations structurelles sous-jacentes. La croissance de l'emploi est devenue une caractéristique permanente de l'économie communautaire; l'emploi global dépasse maintenant le niveau atteint avant la récession. Néanmoins, la proportion de la population en âge de travailler disposant d'un emploi reste toujours au-dessous du niveau atteint à la fin des années 70. De plus, la croissance de l'emploi à temps partiel a signifié que l'emploi global a augmenté beaucoup moins, ou pas du tout. En effet, nombre de nouveaux emplois créés au cours de ces trois ou quatre dernières années ont été le reflet d'un rattrapage dans les Etats membres qui avaient subi de lourdes pertes d'emplois au début des années 80. Il convient de souligner l'importance d'assurer une

amélioration constante des performances à long terme sur le marché de l'emploi dans la Communauté.

Une croissance économique renforcée ne résoudra pas, à elle seule, tous les problèmes d'emploi de la Communauté. Et la croissance ne peut pas, non plus, être poursuivie comme une fin en soi. Il convient de respecter les objectifs dans le domaine social et de l'environnement et la Communauté peut promouvoir l'emploi et la croissance des revenus dans les pays en voie de développement, à travers ses politiques commerciale et extérieure.

Les politiques structurelles, y compris la formation et les actions visant à développer les capacités et l'esprit d'entreprise des ressources humaines de la Communauté, ont un rôle vital à remplir pour faire en sorte que les opportunités de 1992 se traduisent en termes positifs sur l'emploi. L'achèvement du Marché Intérieur offre l'environnement économique approprié, mais cette chance doit être saisie et exploitée.

---

# **Partie I - L'emploi et l'économie - Perspectives**

**Chapitre 1 L'emploi dans la Communauté européenne  
Les modifications sectorielles de l'emploi**

**Chapitre 2 Perspectives à court terme**



## Chapitre 1 L'emploi dans la Communauté européenne

*Au cours des deux dernières années, l'emploi a augmenté de plus d'un million d'unités par an. A quelle vitesse le chômage va-t-il se réduire ? Quels sont les changements majeurs dans la structure de l'emploi de la Communauté ?*

### Introduction

Depuis qu'elle existe, la Communauté européenne s'est maintenue parmi les économies les plus prospères du monde. Au cours des 30 dernières années, ses niveaux de vie ont doublé et son stock de capital a triplé. La Communauté a utilisé ses richesses supplémentaires pour améliorer la qualité de la vie, en élevant les niveaux de santé, de sécurité et de protection de l'environnement.

Cependant, depuis de nombreuses années, la performance économique de la Communauté a été nettement inférieure à son potentiel. La Communauté a moins bien réussi que certains autres pays, ou unions économiques, à répercuter les progrès de l'économie sur l'emploi. Une amélioration substantielle a été enregistrée ces deux dernières années, mais ce progrès n'est pas encore pleinement assuré et l'héritage du passé persiste.

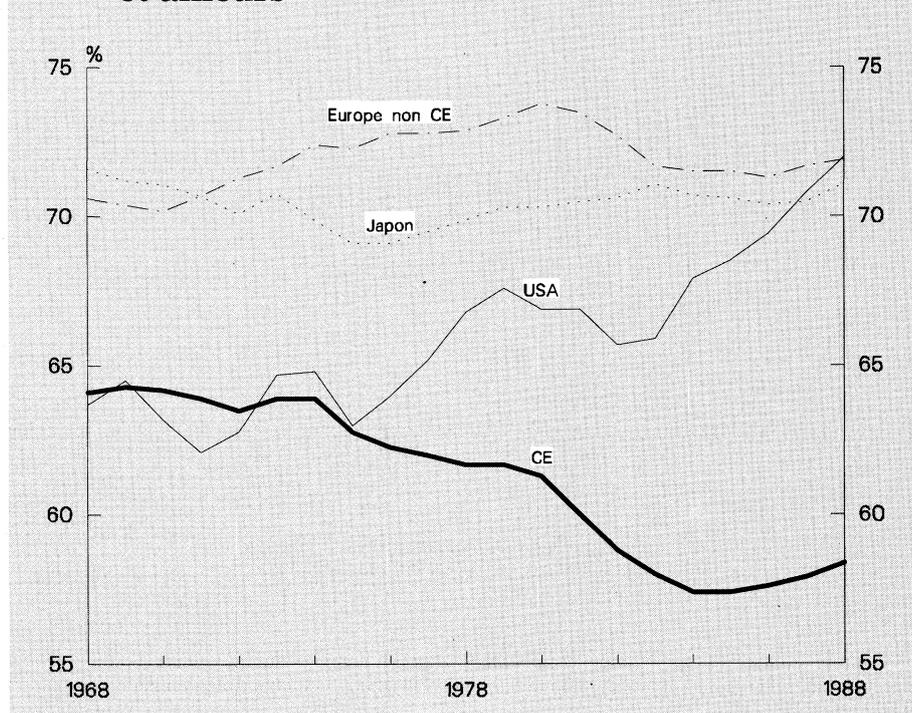
La proportion de la population potentiellement active disposant d'un emploi est nettement inférieure à celle des Etats-Unis, du Japon et de nombreux pays européens non membres de la CEE (graphique 1), et la création d'emplois insuffisante se traduit dans des niveaux de chômage élevés (graphique 2).

Il s'agit là d'un problème social autant qu'économique. Les problèmes

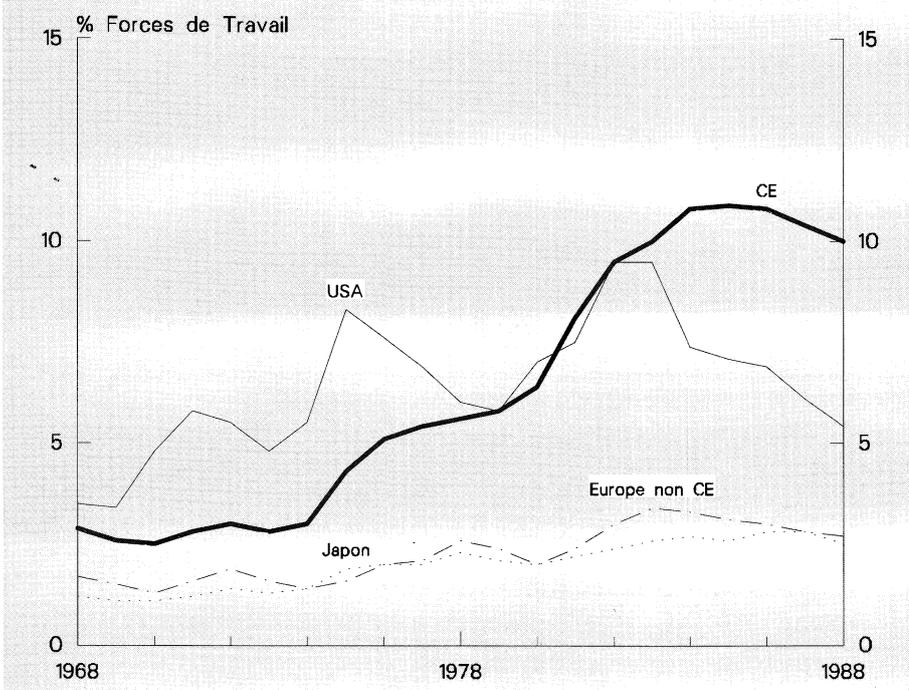
de pauvreté ont été sérieusement aggravés par le chômage, et les progrès sociaux ont marqué le pas, ou ont même régressé. Le niveau de vie reste bas en maints endroits, spécialement dans le Sud et dans les zones périphériques, mais également dans nombre de communautés urbaines. Ce sont surtout les jeunes qui ont souffert de la pénurie d'emplois. En même temps, la perte

en production due à la sous-utilisation du potentiel productif de la Communauté, et les coûts du chômage (en termes de transferts et de pertes de recettes fiscales et de cotisations de sécurité sociale) ont handicapé sérieusement la Communauté dans ses relations économiques avec le reste du monde.

**1 L'emploi total par rapport à la population en âge de travailler dans la Communauté et ailleurs 1968-1988**



## 2 Taux de chômage dans la Communauté et ailleurs 1968-1988

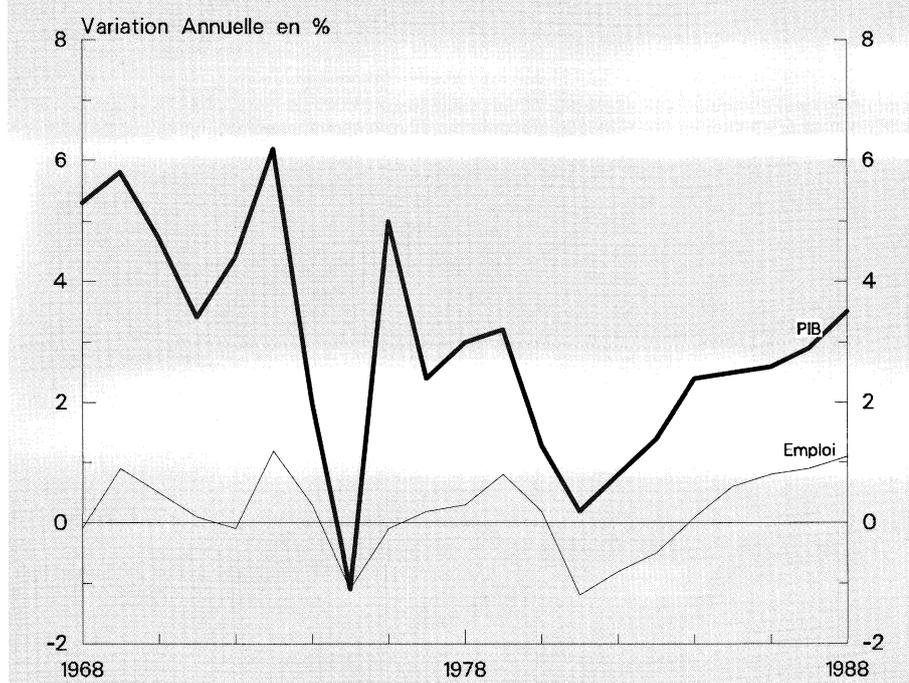


## L'évolution passée

Certains pays sont parvenus à conserver un faible taux de chômage tout au long des années 70 et 80 (p.ex. le Japon, la Suisse et la Suède). Dans d'autres, le chômage a augmenté rapidement après les deux chocs pétroliers, mais ils ont pu assurer une reprise suffisante pour le ramener plus ou moins aux niveaux d'avant la crise (les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, par exemple). La Communauté, quant à elle, n'a pas pu empêcher que le chômage double à deux reprises, en 1974/76, et à nouveau en 1981/85.

Certes, l'afflux de travailleurs nouveaux (jeunes et femmes) sur le marché de l'emploi de la Communauté à la fin des années 70 et au début des années 80 n'a pas facilité la lutte contre le chômage, mais il n'explique pas, à lui seul, la performance médiocre de la Communauté. Dans beaucoup d'autres pays industrialisés, la population active a connu une croissance beaucoup plus rapide que dans la Communauté, ce qui ne les a pas empêché de conserver, ou de ramener, leur taux de chômage à un faible niveau.

## 3 Évolutions de l'emploi et de la croissance du PIB dans la Communauté 1968-1988



L'explication des niveaux élevés du chômage ne se trouve pas tant dans l'excédent de main-d'oeuvre, mais plutôt dans un niveau insuffisant de création de nouveaux emplois.

Depuis les années 60, les Etats-Unis comme le Japon ont régulièrement créé plus d'emplois que la Communauté. Une raison majeure est que, depuis 1973, ces deux pays ont réalisé des taux de croissance économique plus élevés : aux Etats-Unis, par l'expansion interne, et par le succès à l'exportation au Japon. Ils sont parvenus tous deux à accroître la création d'emplois par unité de production supplémentaire au cours de cette période, par rapport aux premières années d'après-guerre. Une tendance comparable s'observe dans la Communauté

(graphique 3), mais pendant trop d'années le taux de croissance a été insuffisant pour empêcher un déclin de l'emploi.

### L'évolution récente

Ces deux dernières années, la situation du marché du travail s'est considérablement améliorée. Le climat économique meilleur et les espérances nourries par le Marché Intérieur portent leurs fruits.

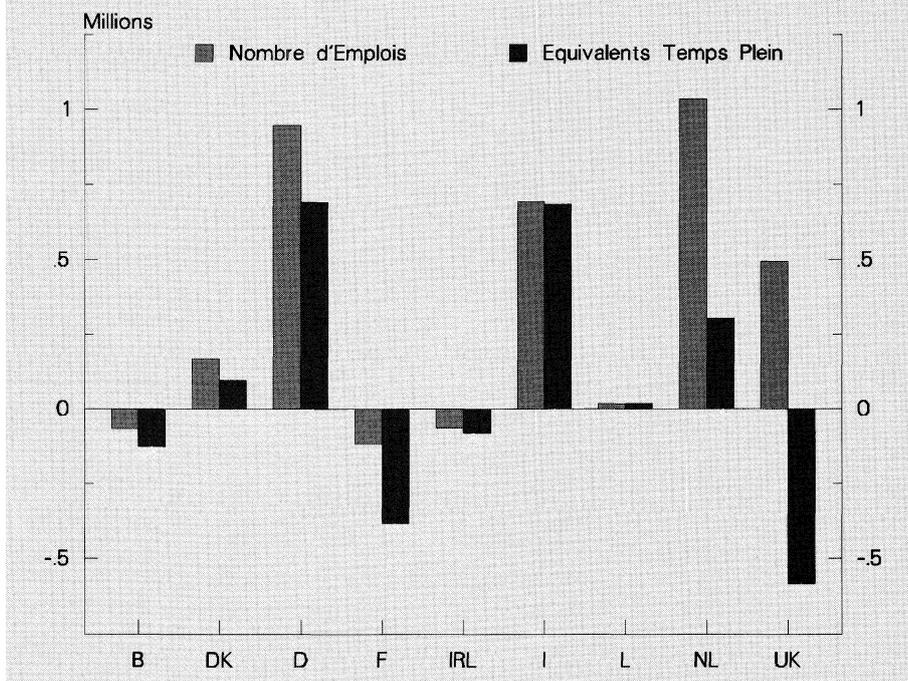
Le taux de croissance économique dans la Communauté est passé à plus de 3% par an, et l'emploi communautaire, qui compte aujourd'hui plus de 125 millions de travailleurs, augmente annuellement de près de 1% de plus que la relation "taux de croissance/emploi", constatée dans le passé, aurait permis d'envisager (graphique 3).

De nouveaux emplois et de nouvelles formes d'emploi se développent, et l'avenir peut être envisagé avec confiance. Cette évolution très positive ne doit cependant pas être surévaluée.

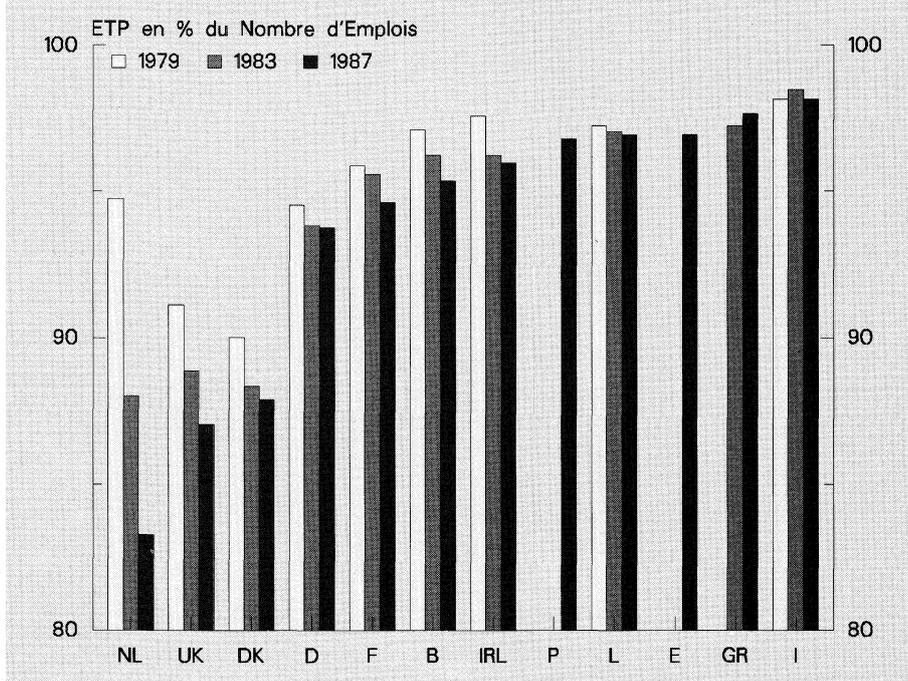
Le volume de l'emploi (nombre d'emplois multiplié par la moyenne d'heures de travail) a beaucoup moins augmenté que le nombre d'emplois (graphiques 4 et 5) parce que, depuis 1983, l'expansion de l'emploi est due en grande partie aux emplois à temps partiel, particulièrement dans le secteur des services. A une ou deux exceptions près, cette tendance est commune à tous les Etats membres.

Les graphiques 6 à 9 montrent les changements intervenus dans l'emploi, la population en âge de travailler, le PIB et la productivité, pendant les périodes 1979-84 et 1984-88. Aucun modèle commun n'apparaît entre les Etats membres.

**4 Evolution du nombre d'emplois et d'équivalents temps plein dans les Etats membres 1979-1988**



**5 Volume de l'emploi - Equivalents temps plein par rapport au nombre de postes de travail dans les Etats membres 1979/1983/1987**

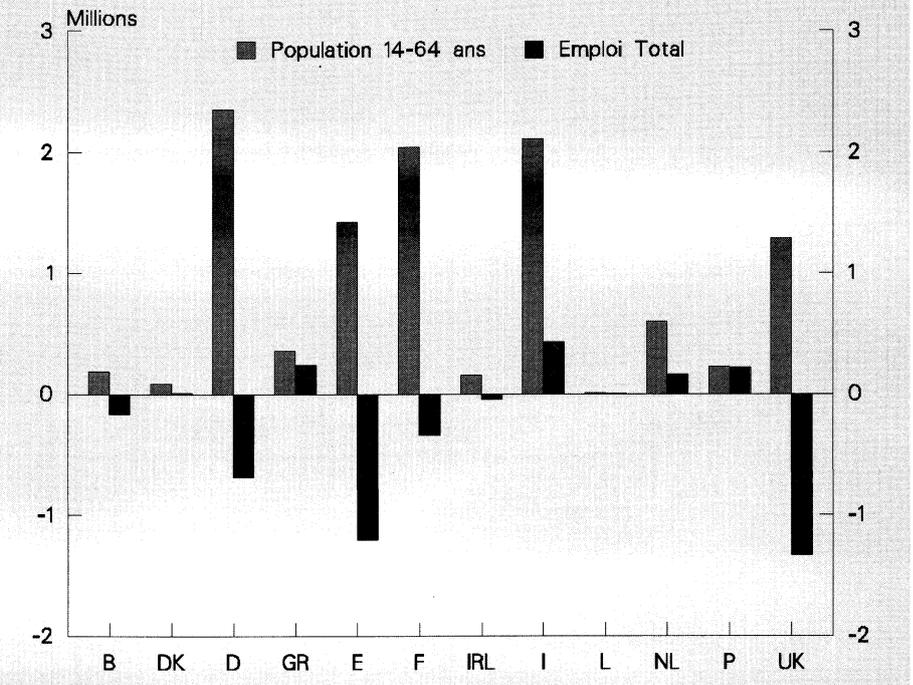


Les plus grandes augmentations d'emplois n'ont pas été nécessairement le fait des pays où le besoin s'en faisait le plus sentir, étant donné l'accroissement de la population. Dans la période 1979-84, lorsque la population en âge de travailler s'est accrue le plus rapidement, l'emploi a baissé dans la moitié des Etats membres (graphique 6). Bien que l'emploi ait augmenté depuis lors, la croissance n'a, dans l'ensemble, pas du tout été suffisante au cours de la dernière décennie, pour absorber la totalité des nouveaux venus sur le marché du travail, ce qui a contribué à un accroissement du chômage.

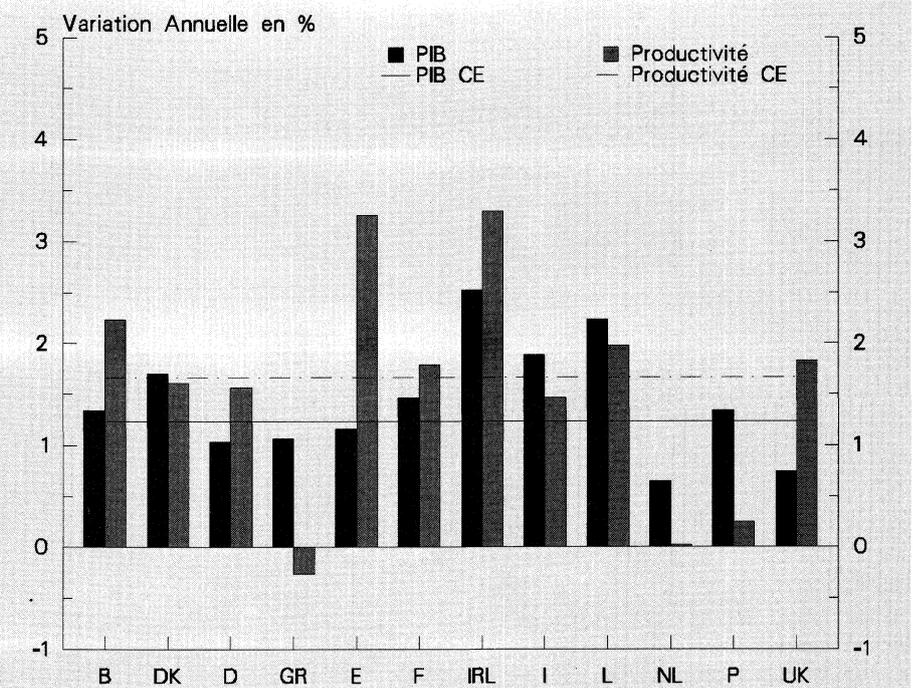
L'essentiel de la croissance de l'emploi se retrouve, depuis 1984, dans trois Etats membres (la République fédérale d'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-uni), qui ont largement compensé les pertes d'emplois substantielles encourues dans les cinq années précédentes. Les Etats membres qui étaient parvenus à maintenir l'emploi au cours de cette période, n'ont connu depuis qu'une faible progression de celui-ci.

Les Etats membres, qui ont connu les plus forts taux de croissance, n'ont pas réussi nécessairement à créer le plus grand nombre d'emplois nouveaux. (Le surplus de croissance du PIB par rapport à l'accroissement de la productivité, illustré dans les graphiques 7 & 9, indique la croissance de l'emploi.) De même, les pays où la productivité a le plus augmenté n'ont pas pu assurer un accroissement élevé du PIB et, encore moins, un taux élevé de création d'emplois. Ces pays, qui ont réalisé ces taux de croissance élevés de la productivité entre 1979 et 1984, l'ont fait au détriment de l'emploi. De la même manière, les pays qui ont réalisé une croissance de la productivité au-dessus de la moyenne depuis 1984 (l'Italie, le Portugal, l'Irlande et la France) ont eu les taux de création d'emplois parmi les plus faibles, le Royaume-Uni étant une exception.

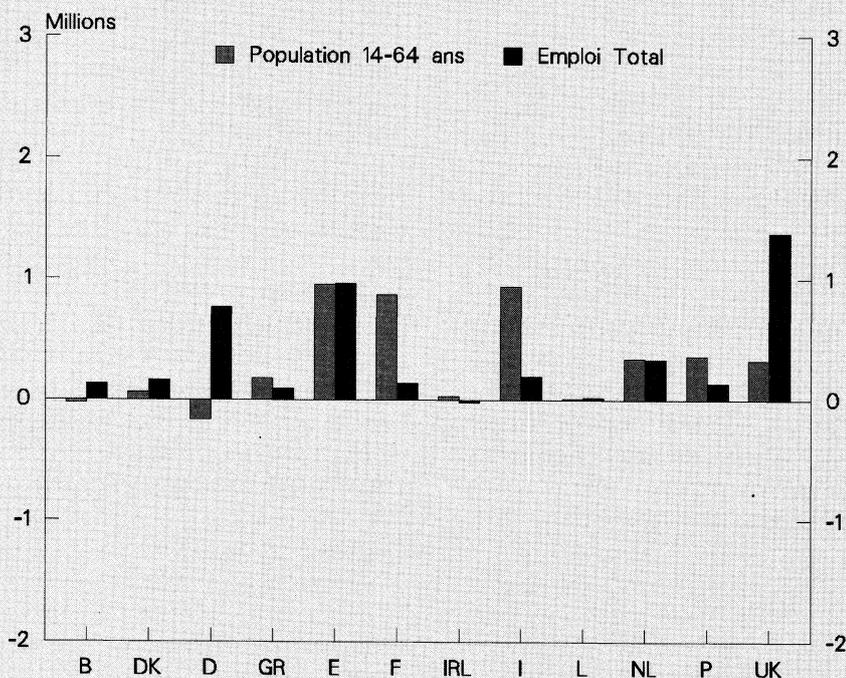
**6 Croissance de l'emploi et de la population en âge de travailler dans les États membres 1979-1984**



**7 Croissance du PIB et de la productivité dans les Etats membres 1979-1984**



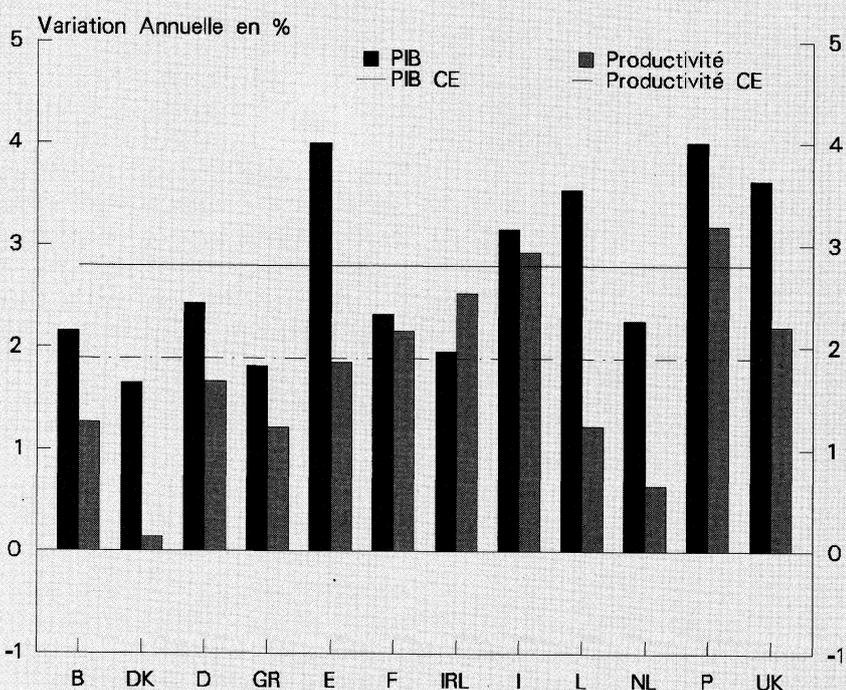
### 8 Croissance de l'emploi et de la population en âge de travailler dans les Etats membres 1984-1988



Il ne faut pas sous-estimer l'ampleur du problème du chômage dans la Communauté. Le chômage s'est profondément enraciné; aujourd'hui, la moitié des chômeurs ont été sans emploi depuis plus d'un an. Même si la performance économique actuelle se poursuit à moyen terme, le chômage ne pourra être réduit que de 0,5% par an, ce qui signifierait que le niveau du chômage resterait, en 1995, supérieur à celui de 1980.

Toutefois, le simple fait que le chômage régresse constitue en soi une amélioration importante. Ceci résulte, en partie, du fait que le rapport entre croissance économique et création d'emplois s'est considérablement modifié. Dans les années 60 et au début des années 70, un taux de croissance annuel de 4,8% du PIB n'a fait progresser l'emploi que de 0,3% (voir graphique 3 ci-dessus et chapitre 4). Or, si le rapport était resté le même aujourd'hui, la croissance économique de 3% s'accompagnerait d'une stagnation, voire une réduction, de l'emploi.

### 9 Croissance du PIB et de la productivité dans les Etats membres 1984-1988



### Les changements structurels de l'emploi

Ces deux dernières décennies, la Communauté a subi des changements structurels importants.

Sur la période 1960-1987, l'emploi agricole a connu une chute régulière, passant de 23% à 8%, tandis que l'emploi dans les services passait de 37% à 60%. Le niveau de l'emploi dans l'industrie est resté longtemps aux environs des 40% de l'emploi total, mais il a été ramené à 33% en 1987 (graphique 10). Une section, à la fin de ce chapitre, présente cette évolution dans le détail et l'impact de ces changements au niveau communautaire.

On constate, en même temps, que les petites entreprises revêtent de plus en plus d'importance. Bien que cette tendance ait parfois été exagérée, force est de constater que les petites entreprises représentent une proportion significative et croissante de l'emploi dans l'ensemble de la Communauté, et une proportion particulièrement large dans certaines des économies de moindre importance (chapitre 6 et graphique 11).

Ces mutations s'accompagnent d'autres évolutions structurelles dans la répartition des classes d'âge, dans les forces de travail, dans la structure du temps de travail et, tout spécialement, dans l'emploi des femmes. Les fluctuations des taux de natalité ont provoqué une croissance inégale de certains groupes d'âge de la population à travers la Communauté. De même, les tendances à la réduction du temps de travail, bien qu'à un niveau souvent moins bas qu'on ne l'avait imaginé (graphique 12), et de

la durée des vies actives, ont été associées à une participation accrue des femmes sur le marché de l'emploi et au changement dans la gestion de l'emploi par les entreprises, pour modifier la structure des heures de travail.

L'emploi des femmes a augmenté dans tous les Etats membres (graphique 13). Les taux d'activité féminine se sont accrus de 6% au cours des quinze dernières années. Les femmes représentent aujourd'hui 38% de l'ensemble des travailleurs dans la Communauté, mais seulement quelque 35% du volume total de l'emploi (graphique 14). Ceci est dû au fait que les femmes sont plus nombreuses que les hommes dans les emplois à temps partiel.

En effet, le travail à temps partiel est un phénomène largement féminin, particulièrement dans les groupes plus âgés et parmi les femmes ayant des enfants. Nombre de personnes ont ainsi la possibilité de travailler aux heures qui leur

conviennent. Pour beaucoup d'autres, elle traduit l'impossibilité de trouver un emploi à temps complet. L'Enquête communautaire sur les Forces de Travail indique que près d'un tiers des travailleurs à temps partiel sont dans cette situation, faute de trouver un emploi à temps complet (chapitre 7).

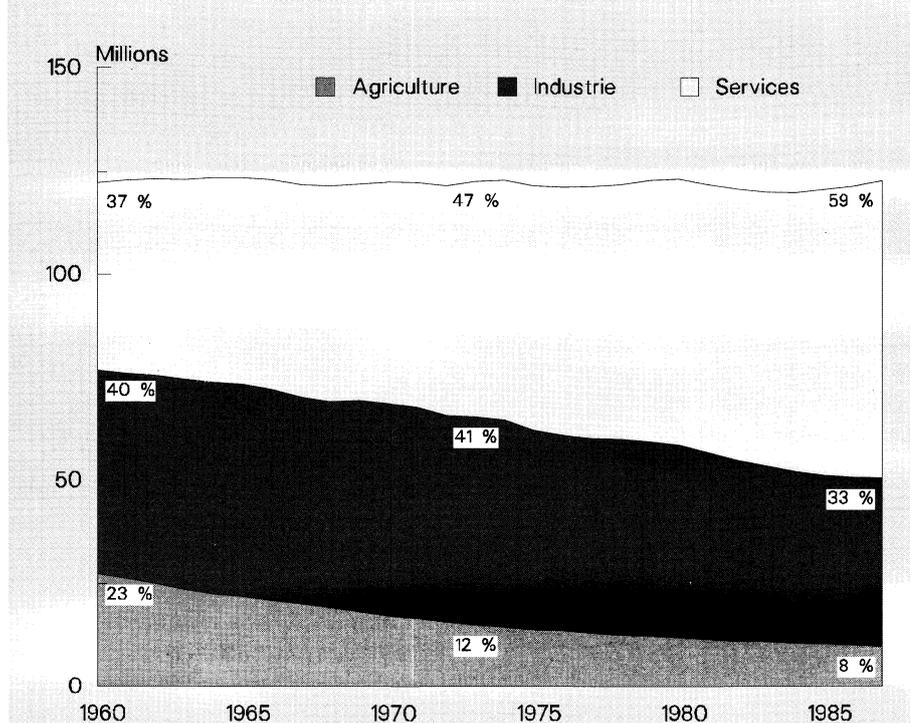
S'agissant de l'offre future de main-d'oeuvre, il faut noter que les larges divergences dans les pressions démographiques vont probablement subsister entre les pays de la Communauté. Dans plusieurs pays, la croissance de l'emploi reste insuffisante pour compenser l'expansion de la population d'âge actif et l'accroissement des taux d'activité.

Bien que les préoccupations immédiates portent sur le fait qu'il y a trop de monde en regard du nombre de postes disponibles, les tendances démographiques pourraient bien soulever, à long terme, des problèmes de natures tout à fait différentes. Dans le Nord de la Communauté, la population active diminuera probablement au cours des 30 à 40 prochaines années; mais, étant donné qu'on prévoit une croissance lente dans le Sud, des pays comme la R.F. d'Allemagne, par exemple, ne pourront pas considérer ces pays du Sud comme des réservoirs de main-d'oeuvre pour pallier à leurs propres pénuries.

Des variations considérables s'observent aussi dans les types d'emplois créés, le contexte dans lequel ils s'inscrivent, les personnes qui occupent ces emplois et les types de biens et de services produits.

L'analyse statistique de ces mouvements est plus problématique. En raison de l'évolution rapide de la vie économique et/ou d'une lenteur relative dans le discernement, la conception et la description de ces changements, on ne trouve guère de données rigoureuses sur les nouveaux secteurs de croissance de l'emploi ou les nouveaux types

## 10 Evolution de l'emploi selon les secteurs dans la Communauté 1960-1987



d'emplois, comparativement à la pléthore d'informations sur les activités plus anciennes et en déclin. C'est ainsi que les statistiques sur l'emploi dans l'industrie du charbon et de l'acier (qui n'emploie plus que 650.000 personnes) sont beaucoup plus détaillées que celles des services aux entreprises, qui emploient plus de 4 millions de personnes dans la Communauté.

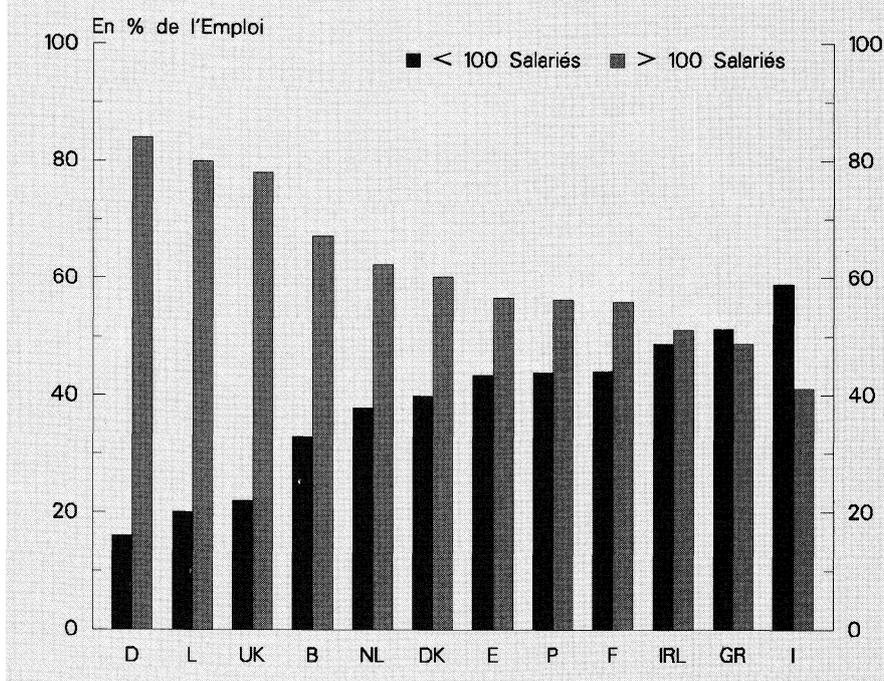
Il est important de développer de meilleures données sur des sujets tels que la qualité de l'emploi (chapitre 6) et aussi, de se pencher sur l'examen des changements plus fondamentaux qui s'opèrent tant au niveau de la Communauté européenne que dans le reste du monde (chapitre 3). Puisque la Communauté représente une part tellement importante de l'économie mondiale, il est nécessaire de considérer les évolutions futures dans un contexte plus large.

## Chômage et égalité

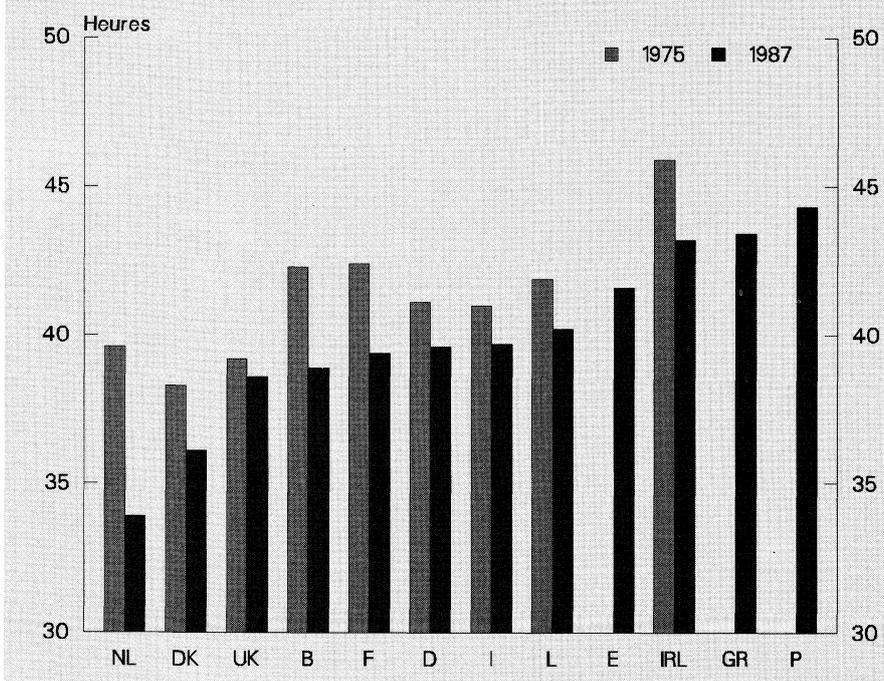
Les effets d'une croissance économique insuffisante et d'une évolution structurelle constante se sont répercutés de manière très inégale sur la société européenne. Le chômage s'est de plus en plus concentré, et il a entraîné dans son sillage une détérioration sensible de la répartition des revenus et des opportunités économiques. Ceux qui se trouvent au bas de l'échelle sociale ont souvent fait les frais de ces ajustements, sous des formes telles que la réduction des revenus, l'amoin-drissement des chances de trouver un emploi de qualité, de moindres possibilités de promotion sociale et des périodes de chômage toujours plus longues. Nombre d'entre eux, en particulier les personnes non qualifiées et les jeunes, se sont eux-mêmes trouvés exclus ou en marge du marché de l'emploi officiel.

L'accès des femmes à l'emploi s'est peut-être considérablement élargi, mais les progrès réalisés pour assu-

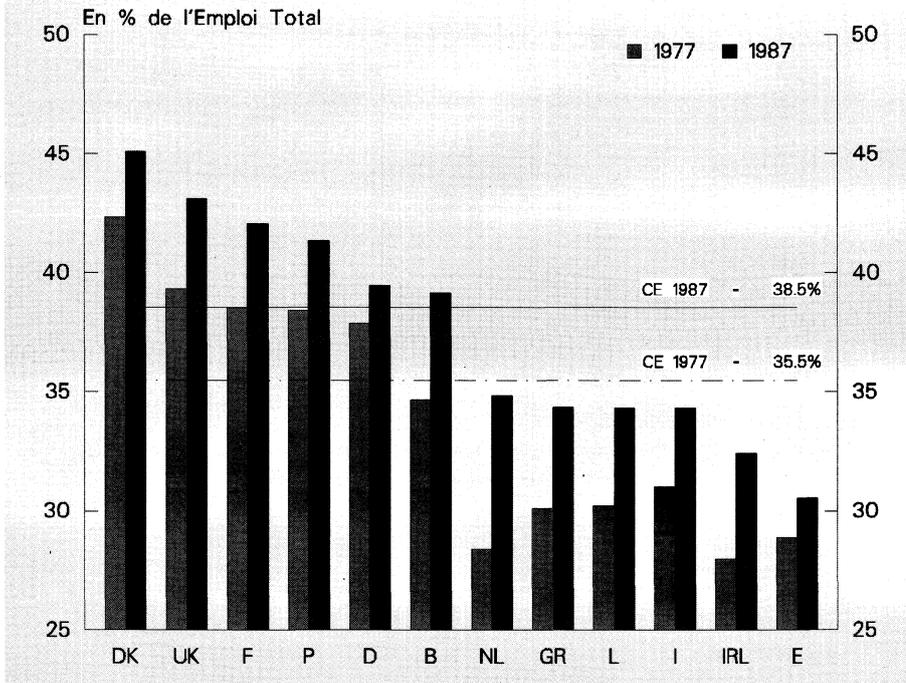
**11 Répartition de l'emploi manufacturier par taille d'entreprise dans les Etats membres (circa 1980/83)**



**12 Evolution du nombre d'heures de travail habituellement effectuées dans les Etats membres 1975-1987**



### 13 Evolution de la part des femmes dans l'emploi total dans les Etats membres 1977-1987

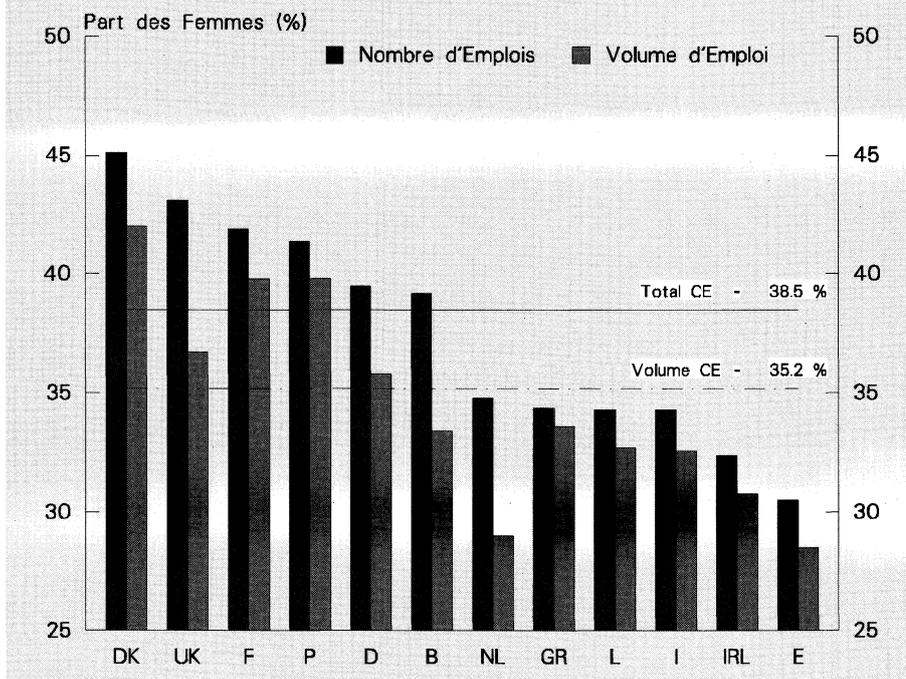


rer l'égalité des chances ont été lents, tant au point de vue de l'accès à certains types d'emplois qu'en ce qui concerne l'égalité de traitement au sein des entreprises.

Le chômage reste un grave problème, puisqu'il s'élève encore à plus de 9% de la force de travail de la Communauté dans son ensemble. Plus de la moitié des chômeurs actuels sont sans emploi depuis plus d'un an, et plus de 30% depuis plus de 2 ans (graphique 15). De meilleures perspectives dépendront largement de la réduction du chômage en général et de l'efficacité des mesures spécifiques.

Les taux de chômage parmi les jeunes de moins de 25 ans ont baissé, après avoir culminé en 1984. Néanmoins, quoique le chômage diminue plus rapidement chez les jeunes que dans la population active dans son ensemble, et que cela va sans doute se poursuivre à court terme, les taux de chômage de ce groupe d'âge demeurent élevés par rapport aux adultes (graphique 16).

### 14 Part des femmes par rapport à l'emploi total et au volume de l'emploi dans les Etats membres 1987



Il existe d'importantes différences entre les taux de chômage des jeunes dans les différents Etats membres, encore plus prononcées aujourd'hui que lorsque ces taux étaient à leur sommet. En mai 1989, ils dépassaient les 30% en Italie, en Grèce et en Espagne et avoisinaient les 20% en Belgique, en France et en Irlande. En R.F.d'Allemagne, par contre, le taux de chômage des jeunes, qui est de 5,5%, se situe maintenant en dessous du taux global, les moins de 25 ans ne représentant plus que 17% des chômeurs, contre plus de 45% en Italie, en Espagne et au Portugal.

L'incapacité à réduire le chômage a créé une tension considérable et a suscité, dans la Communauté, de nombreux débats sur les stratégies et politiques alternatives. Cependant, il subsiste un besoin urgent de fournir à la main-d'oeuvre de la Communauté les qualifications né-

cessaires pour faire face aux défis des années à venir.

Etant donné la vitesse accélérée de la croissance économique, ces tendances ont commencé à s'inverser, mais une grande part des bénéficiaires n'est pas allée vers ceux qui en avaient le plus besoin. Des actions beaucoup plus efficaces, s'étendant à l'ensemble de la société, seront nécessaires pour éviter que les personnes les plus touchées par la crise économique ne restent à la traîne dans le processus de reprise.

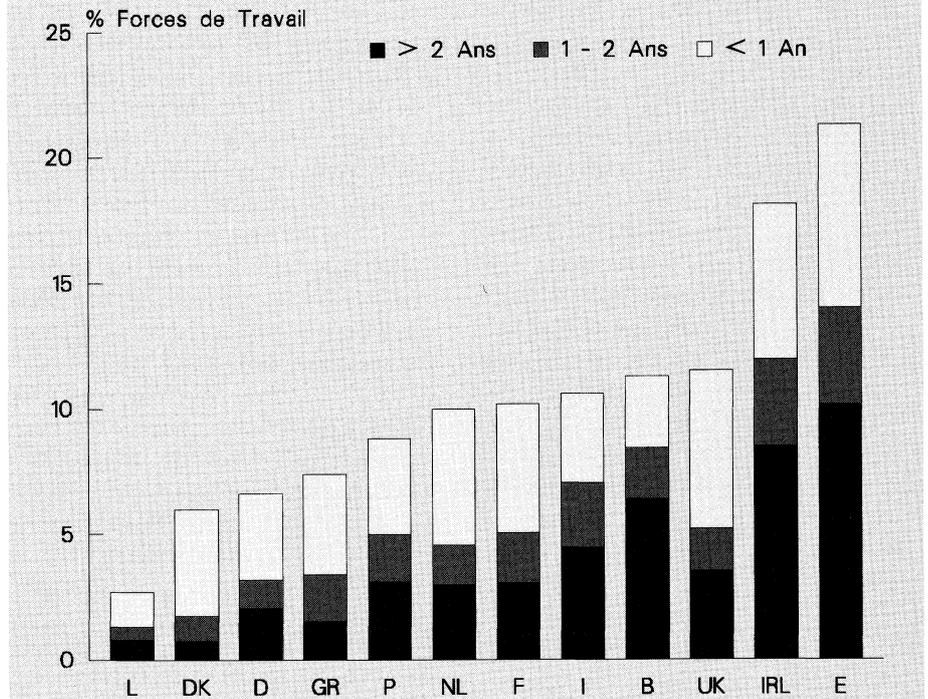
### Opportunités et défis

Tous les Etats membres et tous les citoyens de la Communauté doivent être en mesure d'apprécier les bénéfices potentiels qu'ils peuvent tirer des opportunités nouvelles qui existent maintenant et des réponses données face aux défis auxquels ils sont confrontés, s'ils fournissent les efforts nécessaires en vue de s'adapter et de progresser. Malheureusement, les longues périodes de récession ou de lente croissance de ces dix dernières années, ou plus, n'ont pas rendu les choses faciles.

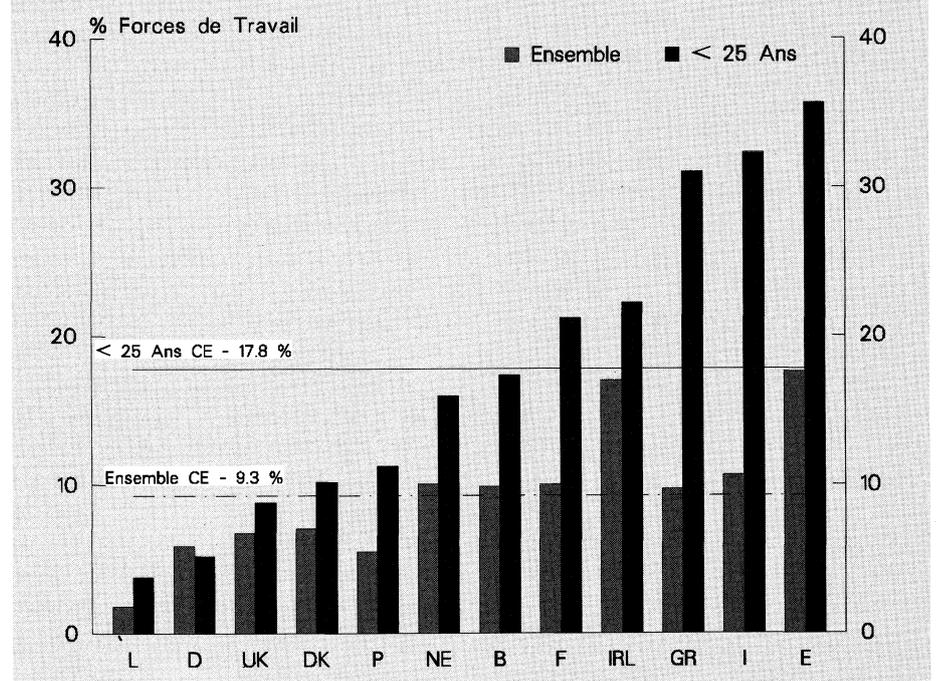
Malgré ces aspects négatifs, de nombreux progrès ont été réalisés au cours de la période difficile du début des années 80, par la voie de conventions collectives et d'instruments législatifs, en rétablissant une plus grande adaptabilité de l'économie communautaire et de ses marchés du travail. Beaucoup de changements se sont fait attendre et l'on se félicitera de leur réalisation. Il faut cependant noter que les mutations se sont souvent produites d'une manière fortuite et irrégulière.

La nouvelle forme de croissance, à "intensité d'emploi" plus forte, qui s'est fait jour dans la Communauté, devra être renforcée. Les fermetures d'entreprises dans les années 70 et les années 80 ont engendré des attitudes vis-à-vis de l'utilisation

**15 Part des chômeurs de longue durée et des chômeurs de très longue durée dans le chômage total de la Communauté 1987**



**16 Chômage des jeunes et chômage total dans la Communauté (corrige des variations saisonnières) mai 1989**



des ressources humaines, d'où il résultait qu'une croissance économique à haute intensité de capital devait être considérée comme une bonne chose. De telles attitudes ne sont plus appropriées pour affronter l'avenir.

Assurément, le processus d'expansion du capital et du développement technologique doit se poursuivre, puisque c'est la base d'un meilleur essor économique. Cependant, ce processus a été faussé dans le passé par l'absence d'ajustement des salaires, des subventions au capital et des raisonnements à court terme qui l'ont dominé.

Pareilles attitudes négligent les nouvelles formes de croissance qui se font jour, lesquelles seront très différentes des modèles de production en série du passé, et répondront davantage au souci d'améliorer la qualité de la vie et le développement culturel, de respecter et de défendre l'environnement.

La Communauté dispose d'une population en âge de travailler, qui a besoin d'être employée. Celui qui ne peut pas travailler, apporte difficilement sa contribution. S'il ne peut pas contribuer, il devient un fardeau économique pour la société européenne. Minimiser les coûts, en diminuant progressivement les indemnités de chômage et les prestations de sécurité sociale, ne constitue pas une réponse positive face au défi que l'Europe doit relever. L'Europe doit investir dans de tels effectifs, afin que chacun puisse contribuer au maximum de ses capacités, au lieu d'être exclu.

Les conditions fondamentales pour la croissance et la création d'emplois dans la Communauté se sont améliorées. Les politiques économiques et sociales, qui ont été développées et poursuivies dans les années récentes, portent leurs fruits. Le climat économique s'est fortement assaini au cours des trois dernières années, grâce à une reprise des in-

vestissements et à un regain de confiance.

On a pu constater aussi une détente notable sur le plan social et au niveau du marché de l'emploi, qui se reflète dans une baisse des taux d'inflation. Le consensus (auquel le Système Monétaire Européen a largement contribué) sur l'objectif de la stabilité monétaire et des politiques à mettre en oeuvre s'est renforcé. Les politiques budgétaires menées en vue de réduire les déficits publics ont remporté un succès appréciable, mais pas total. Le taux de rendement du capital a repris de façon significative, relançant l'investissement, bien que la moyenne communautaire soit encore bien inférieure à son niveau des années soixante.

### **Les scénarios possibles pour une future croissance de l'économie et de l'emploi**

Une réduction plus rapide du chômage exige une performance encore meilleure, en termes de croissance d'emploi, que celle réalisée aujourd'hui. S'il était possible d'accroître l'emploi de 1,5% par an, par exemple, on pourrait absorber, à la fois, l'augmentation prévue de la main-d'oeuvre (résultant d'un élargissement de la population en âge de travailler et de la hausse probable des taux d'activité) et réduire substantiellement le chômage.

Le tableau 1 illustre les implications que pourrait avoir une augmentation nette de l'emploi de 1,5% par an. Ce tableau présente une extrapolation des tendances actuelles - croissance de l'emploi de 1% par an (exemple "a") - et un scénario alternatif de croissance annuelle de l'emploi de 1,5% (exemple "b"). Dans le premier cas, le chômage tomberait à 7% d'ici à 1995; dans le second, à 5%.

L'augmentation de la population active, résultant de l'accroissement du nombre des personnes en âge de travailler, sera probablement plus lente au cours de la première moitié des années 90: de son niveau actuel de 0,7% par an, elle passerait à 0,1% par an. En conséquence, la pression démographique sur les marchés de l'emploi se trouvera quelque peu réduite.

Par ailleurs, une situation plus favorable sur le plan économique et de l'emploi se traduirait probablement en hausses plus fortes des taux d'activité. Ainsi, on pourrait imaginer que l'augmentation de la force de travail, découlant de ces hausses, sera de l'ordre de 0,5% par an au cours de la première moitié des années 90, au lieu de 0,3% par an entre 1980 et 1990.

Par rapport aux Etats-Unis, au Japon ou aux pays scandinaves, le taux moyen d'activité est encore faible dans la Communauté, en particulier chez les femmes. Il reste donc une potentialité d'accroître largement le taux d'activité dans les années à venir.

Si tel était le cas, et pour autant que l'emploi augmente d'environ 1,5% par an, un taux de chômage de 5% pourrait encore être atteint d'ici à 1995, même avec une croissance annuelle de 0,6% de la force de travail communautaire (0,1% en raison de l'augmentation de la population en âge de travailler, plus 0,5% découlant d'un accroissement du taux d'activité).

Une augmentation nette de l'emploi de 1% par an, entre 1990 et 1995, signifierait 6,5 millions d'emplois supplémentaires, tandis qu'un taux de 1,5% en créerait 10,5 millions.

Il semble par conséquent, qu'un accroissement de l'emploi de 1,5% serait nécessaire pour réduire sensiblement le chômage dans les prochaines années. Dans ce cas, cela conduirait probablement à une

augmentation plus forte de la croissance, à un accroissement de la richesse et à un allègement du fardeau qui pèse sur les budgets publics et les systèmes de sécurité sociale.

Le coefficient de dépendance (c.à.d. la proportion des inactifs de tous âges, chômeurs compris, par rapport à l'emploi total) retrouverait, dans ce scénario, le niveau enregistré dans les années 60 (Tableau 1). Cela aiderait la Communauté à faire face aux pressions s'exerçant sur les systèmes de sécurité sociale du fait du vieillissement de la population, bien que le pourcentage supérieur d'emplois à temps partiel par rapport à l'emploi total réduirait les effets bénéfiques d'une baisse de ce coefficient.

Cependant, une croissance de l'emploi à moyen terme de 1,5% par an pourrait être difficile à réaliser. A l'heure actuelle, la productivité de la main-d'oeuvre s'accroît à un taux proche de 2% par an dans la Communauté dans son ensemble. Ce taux pourrait atteindre 2,5% par an au cours des toute prochaines années, suite à l'achèvement du Marché Intérieur (chapitre 5) et à une procédure de rattrapage rapide par les pays et régions les moins favorisés de la Communauté. Dans ce cas, un taux de croissance du PIB de 4%, ou plus, serait nécessaire, à moyen terme, pour accroître l'emploi de 1,5%.

Tableau 1

**Population, population active et emploi dans la Communauté**

	1960	1970	1980	1990	
% de variation moyenne annuelle	1970	1980	1990	1995	
				a	b
Population	0.8	0.5	0.3	0.2	0.2
Population active	0.2	0.6	0.8	0.4	0.6
- variation liée à l'accroissement de la population en âge de travailler	0.5	0.7	0.7	0.1	0.1
- variation liée à la modification du taux de participation	-0.3	-0.1	0.1	0.3	0.5
Emploi	0.2	0.2	0.3	1.0	1.6
Niveaux	1960	1970	1990	1995	
Taux de chômage	2.5	2.0	10.0	7.0	5.0
Coefficient de dépendance	1.32	1.46	1.51	1.41	1.34



## L'évolution sectorielle de l'emploi

Ces vingt dernières années ont été marquées par plusieurs changements structurels fondamentaux dans l'économie de la Communauté, tout comme dans les économies des autres pays industrialisés.

L'emploi agricole a décliné assez régulièrement et représente maintenant 8% de l'emploi total dans la Communauté et jusqu'à 50% des emplois dans de nombreuses régions rurales. La carte 19 montre la ventilation de l'emploi agricole dans la Communauté. Celui-ci est fortement concentré dans les régions méridionales (Grèce, Sud de l'Italie, Nord du Portugal et Espagne), mais également bien représenté dans le Sud de l'Allemagne, aux Pays-Bas et dans le Nord-Ouest de la France.

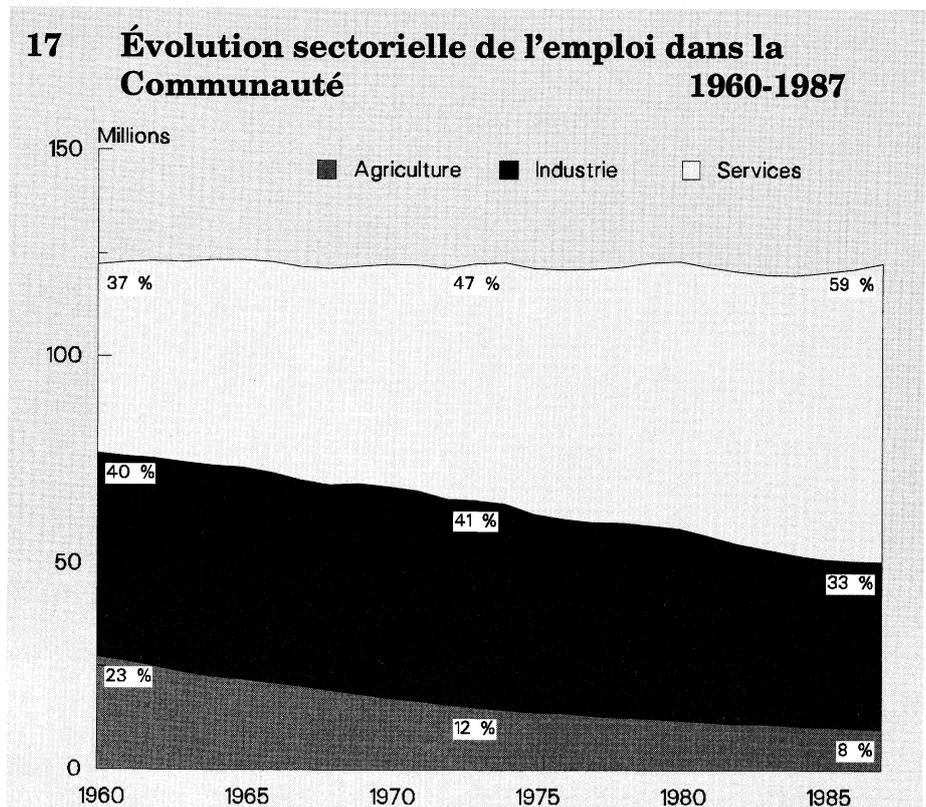
L'emploi industriel a également reculé, quoique ce recul n'ait commencé qu'en 1973. Avant cela, il y avait eu un léger accroissement pendant la période des années 50 à 70. Cependant, depuis 1973, le taux d'emploi a baissé, passant de plus de 40% à quelque 33% en 1987. Depuis, il semble s'être stabilisé et même manifester une croissance modeste. Dans ce contexte, le déclin dans certains secteurs traditionnels de l'industrie (charbon, acier, construction navale et textiles) a été particulièrement sévère. Dans les seules industries du charbon et de

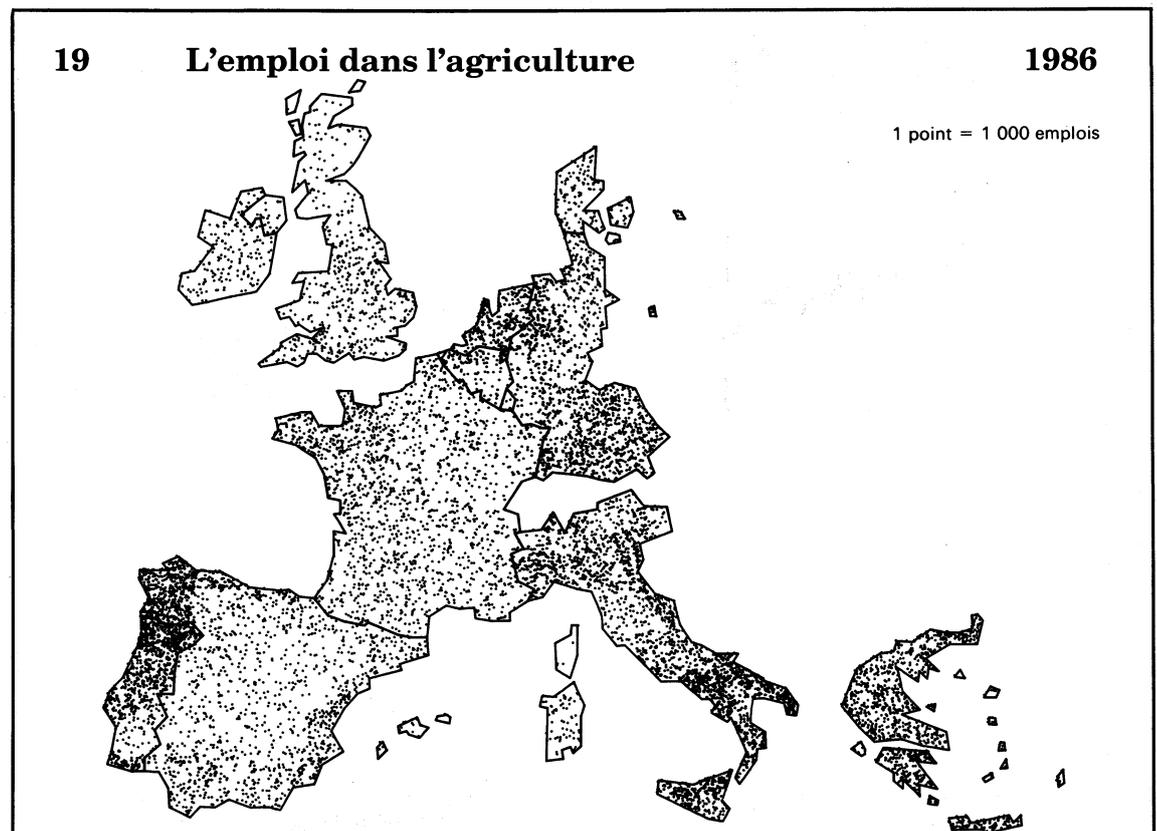
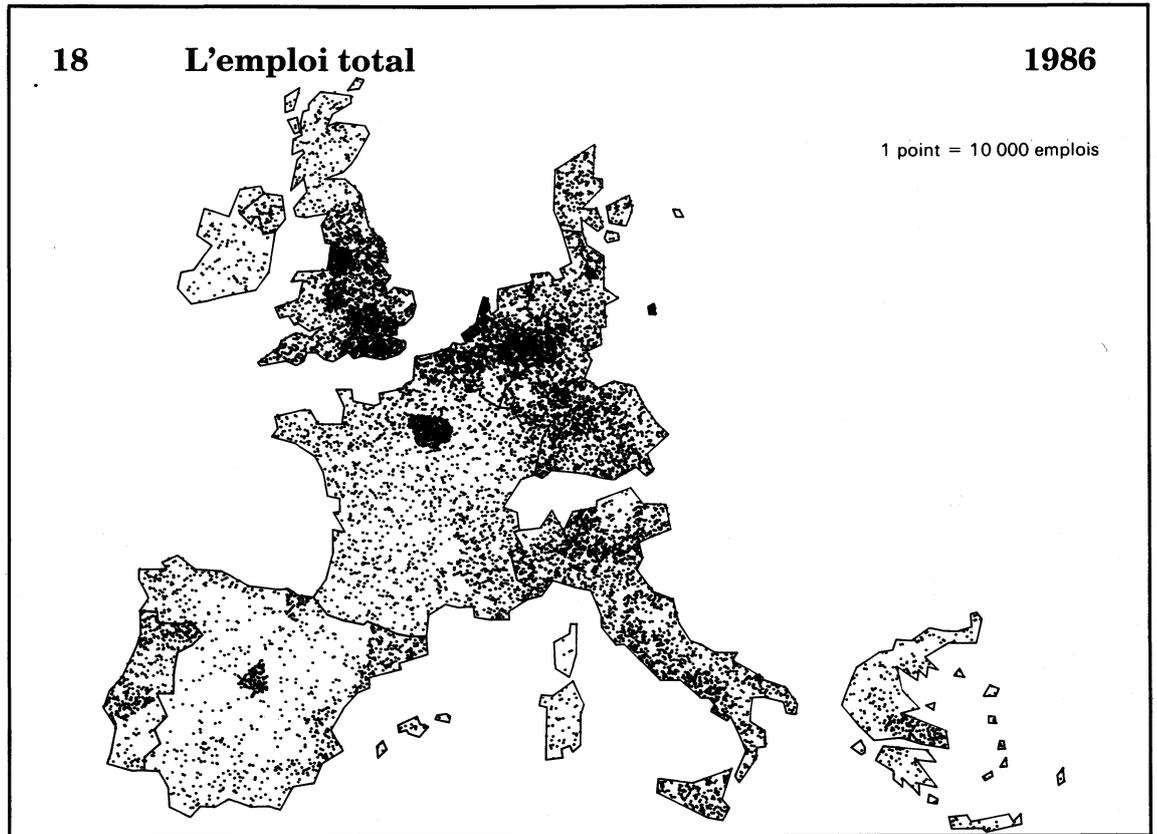
l'acier, par exemple, l'emploi a diminué d'environ 1 million d'unités depuis le début des années 70.

Le déclin de l'emploi agricole depuis 1960, et de l'emploi industriel depuis 1973, a été compensé par une croissance de l'emploi dans le secteur des services. Ce secteur couvre un large éventail d'activités, depuis les services aux entreprises (essentiellement à l'industrie ou à d'au-

tres parties du secteur des services) jusqu'aux services aux particuliers, ainsi qu'aux banques, assurances et aux soins de santé.

Comme dans d'autres pays industrialisés, la Communauté européenne a vu la proportion de l'emploi dans les services passer de moins de 40% au début des années 1960 à 60% environ de l'emploi total.



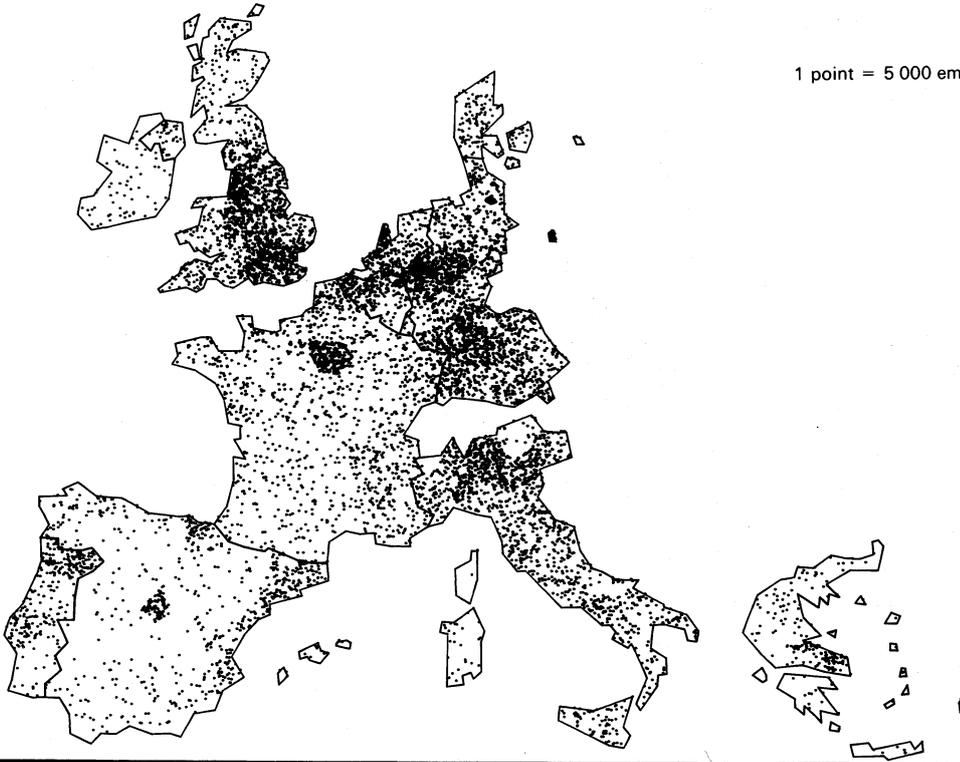


20

L'emploi dans l'industrie

1986

1 point = 5 000 emplois

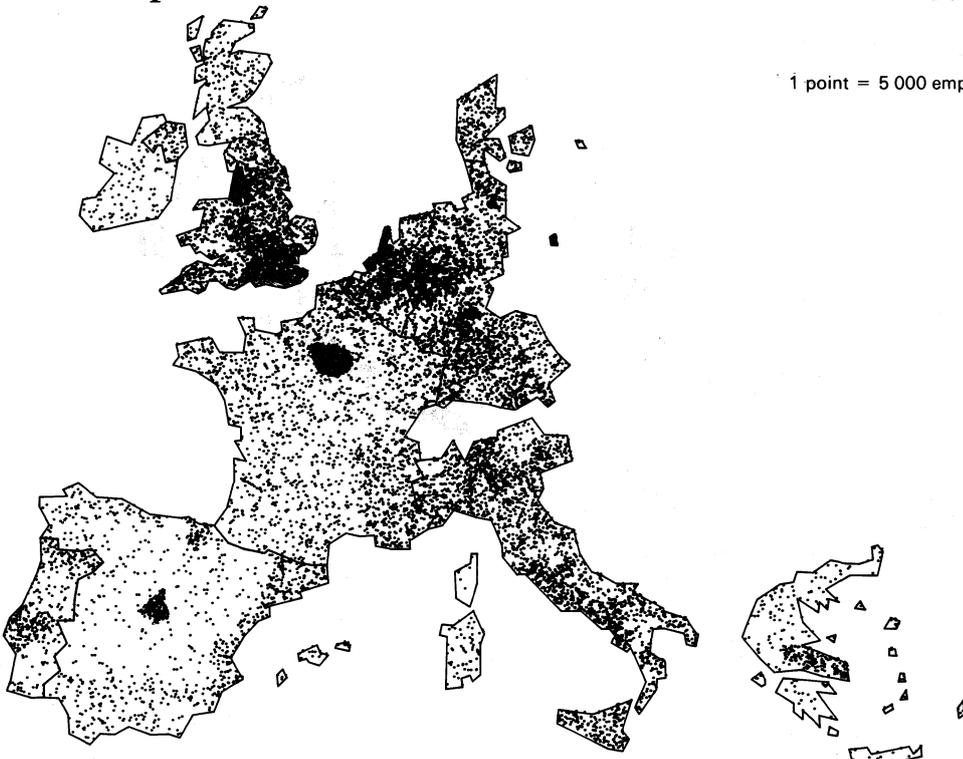


21

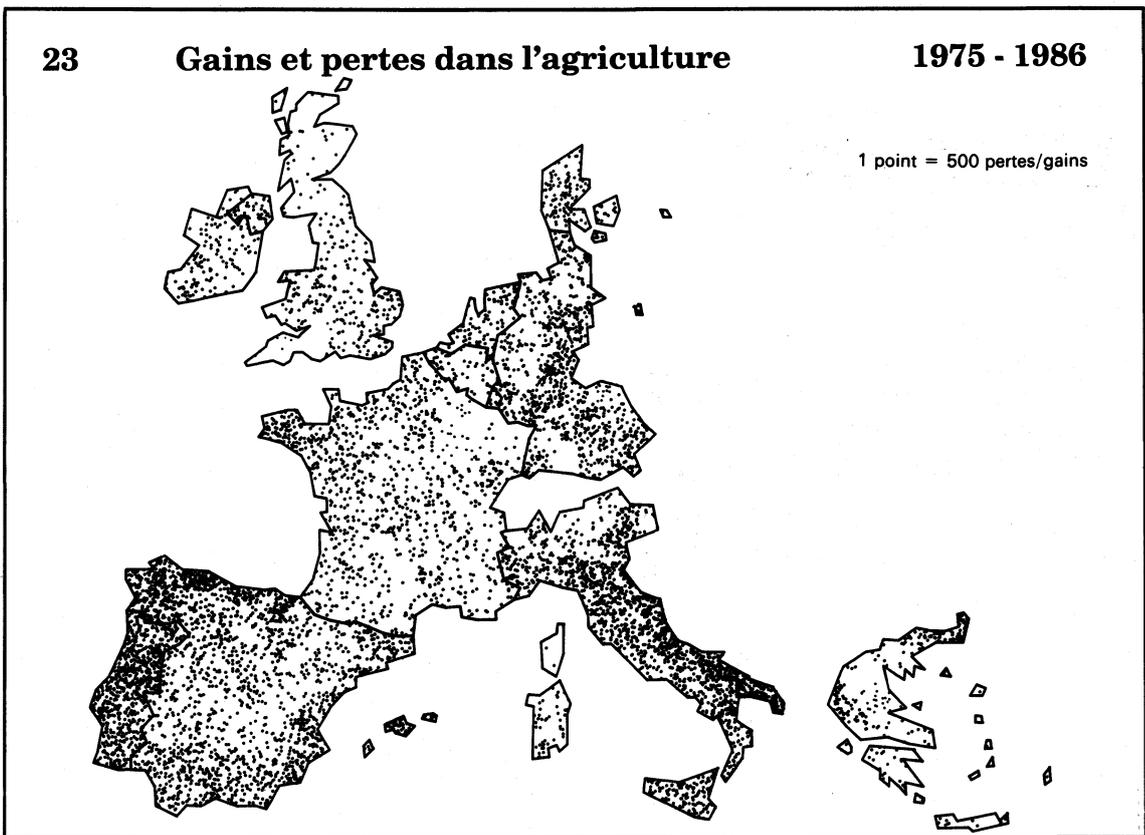
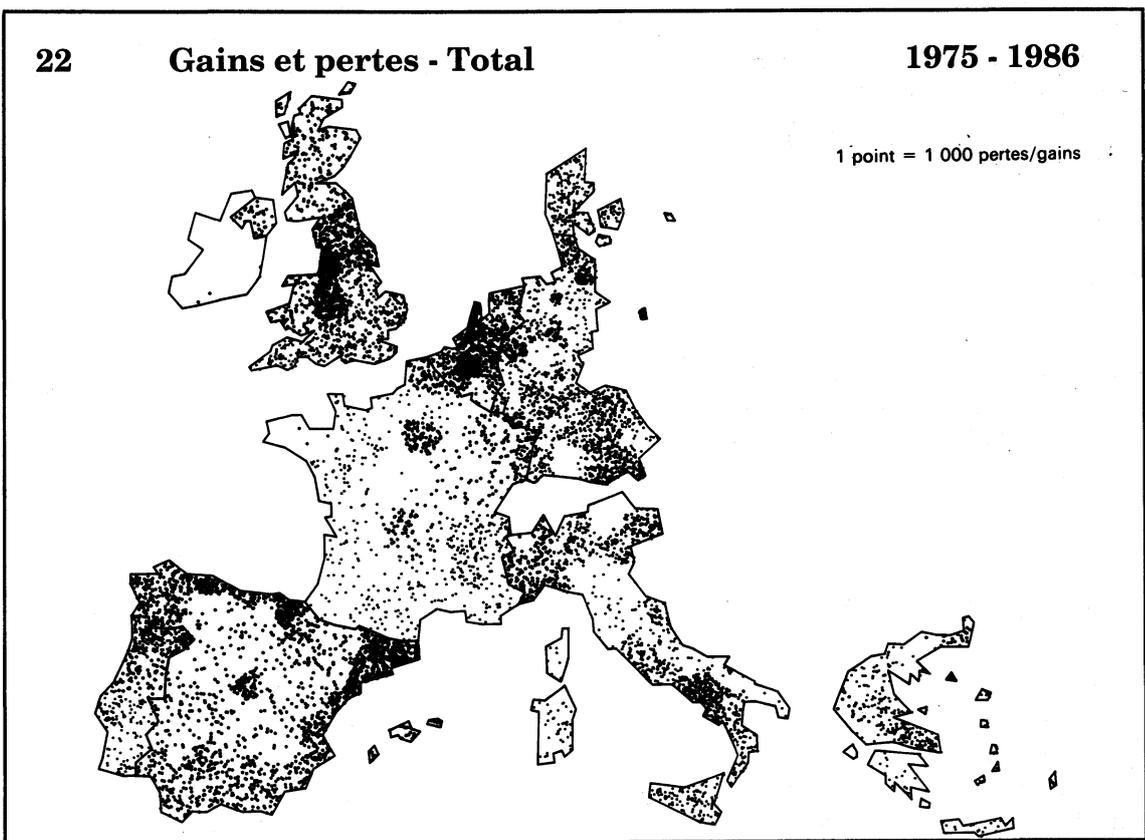
L'emploi dans les services

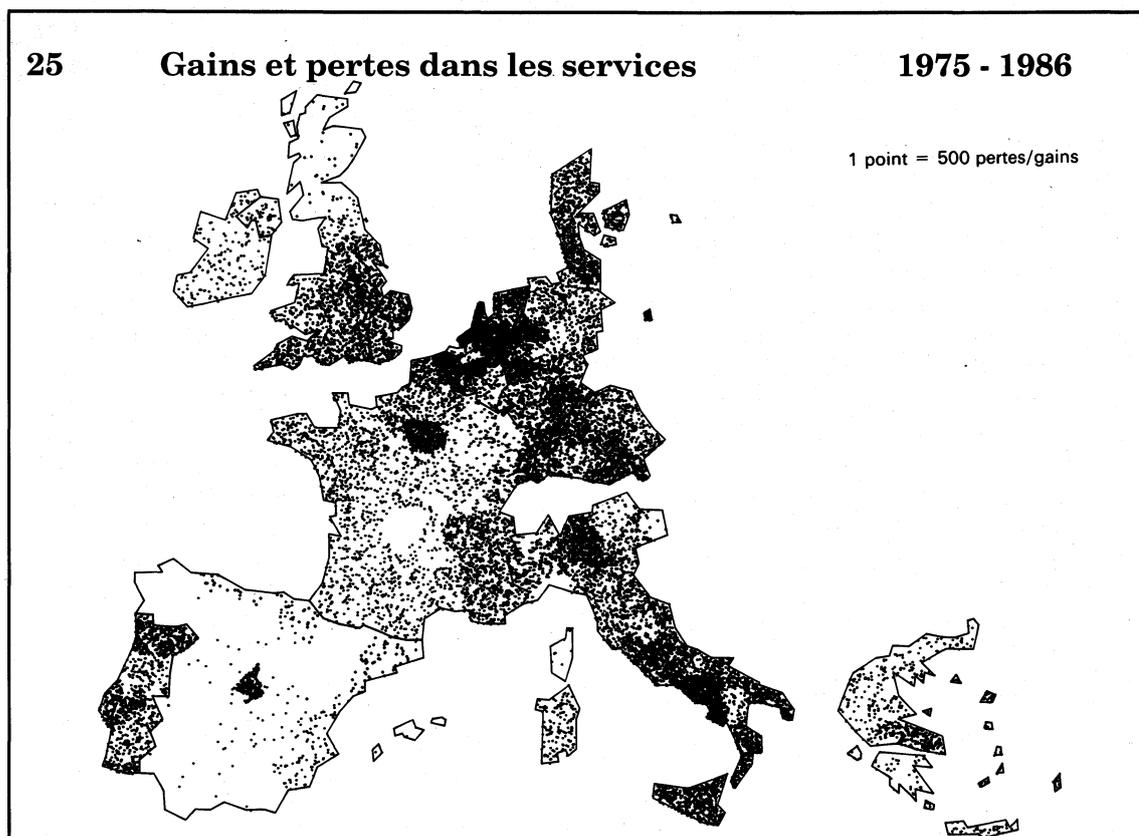
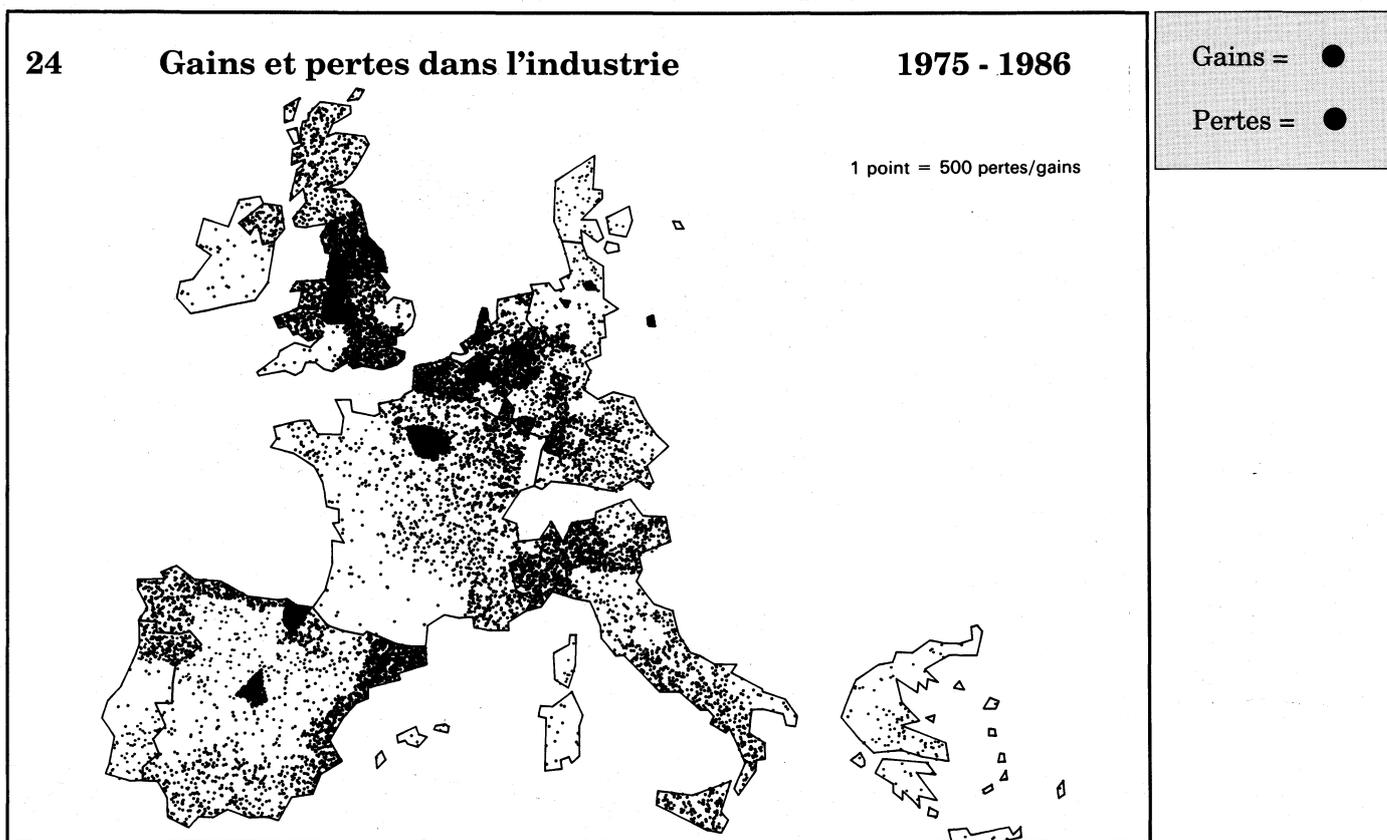
1986

1 point = 5 000 emplois



Gains = ●  
Pertes = ●





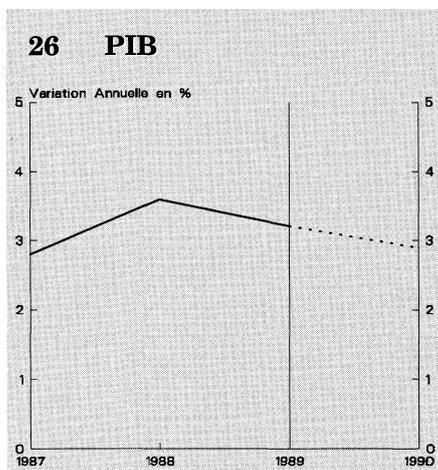


## Chapitre 2 Perspectives à court terme

### Les perspectives économiques

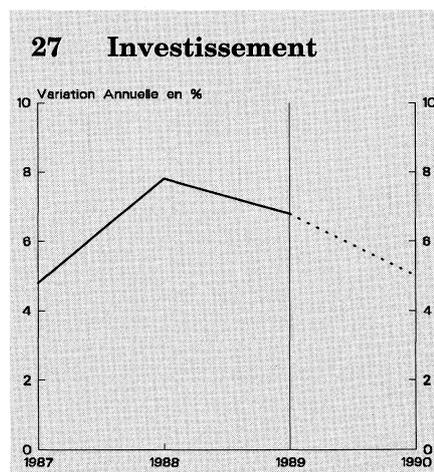
#### La croissance économique

La croissance économique a atteint 3,7% en termes réels en 1988 dans la Communauté, soit le taux le plus élevé depuis 1976. A l'exception du Danemark, où le PIB a légèrement diminué, et des Pays-Bas, les taux de croissance des Etats membres se sont situés entre 3 et 5%. En 1989, la croissance semble se ralentir légèrement, mais elle restera vraisemblablement au-dessus de la barre des 3% en moyenne annuelle. Les services de la Commission estiment que les perspectives à court terme vont dans le sens d'un nouveau ralentissement aux environs de 2,5 à 3%. L'Espagne, le Portugal et l'Irlande, trois Etats membres parmi les plus pauvres de la Communauté, obtiendraient les meilleurs résultats avec un taux de 4% environ, tandis que le Danemark et le Royaume-Uni devraient connaître la croissance la plus faible aux environs de 2%.



#### L'investissement

La reprise de l'investissement ces dernières années a contribué de façon marquante à l'accélération de la croissance du PIB. Si la croissance de l'investissement semble se ralentir cette année, elle n'en restera pas moins, selon les prévisions, relativement forte par rapport aux résultats des 15 dernières années. Comme pour la croissance du PIB, l'Espagne et le Portugal affichent les croissances les plus fortes, alors que le Royaume-Uni et le Danemark ont de faibles taux, en particulier dans le secteur du bâtiment.



maintenir des taux d'inflation faibles dans un passé récent. Il joue maintenant un rôle inverse, en soutenant la croissance par le biais d'une augmentation de la demande extérieure des pays produisant des biens primaires tout en stimulant simultanément les prix à la hausse.

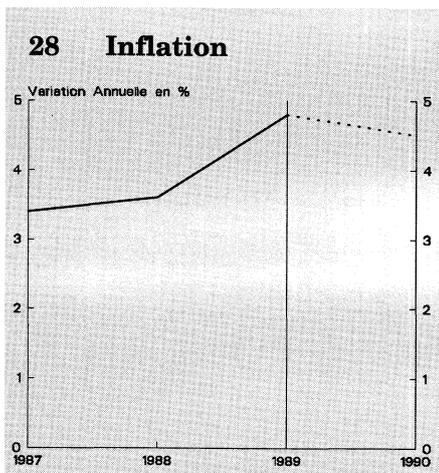
Les coûts de la main-d'oeuvre augmentent aussi, quoique moins rapidement que les prix, sans pour autant que l'on puisse parler d'une résurgence de la spirale prix-salaire, qui fut un trait caractéristique de la période de forte inflation des années 70 et du début des années 80.

Si l'inflation reprend dans la plupart des Etats membres, les taux annuels restent néanmoins comparables à ceux des années 60, autour de 3% à 4%. La Grèce et le Portugal constituent l'exception, ces pays ayant connu des taux d'inflation à deux chiffres dans les années 80 (sauf pour le Portugal pendant une courte période récemment). Au Royaume-Uni, l'inflation s'est brutalement accélérée l'an dernier.

#### L'inflation

Les taux de croissance plus élevés ont été accompagnés d'une certaine résurgence de l'inflation à travers la Communauté. L'inflation a été stimulée par l'augmentation des prix à l'importation entraînée par l'accroissement global de la demande de produits primaires, et les monnaies européennes se sont dépréciées vis-à-vis du dollar. Au plan des facteurs externes, le marché des produits de base, déprimé ces dernières années, avait contribué à

Le ralentissement de la demande interne et de la production devrait entraîner à court terme une modération de la tendance actuelle à la reprise de l'inflation. Outre d'éventuels développements externes imprévus, sur lesquels la Communauté peut exercer une influence mais non un contrôle, le risque principal est celui d'une augmentation des coûts salariaux. Le marché du travail pourrait en effet connaître certaines tensions supplémentaires.



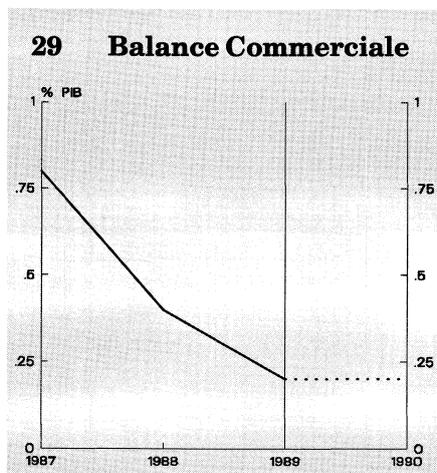
### La balance des paiements extérieurs

La balance commerciale de la Communauté avec le reste du monde a enregistré en 1986 un excédent égal à 1% du PIB communautaire. Depuis, ces résultats se sont détériorés, mais l'on s'attend à un léger excédent en 1989. Les prévisions pour les deux prochaines années vont dans le sens d'un petit excédent, lequel pourrait être plus important si la croissance du PIB s'infléchit plus que prévu.

La principale contrainte extérieure potentielle sur la croissance des Etats membres ne résulte pas d'une détérioration de l'équilibre commercial avec les pays tiers, mais plutôt de l'accroissement des déséquilibres des échanges à l'intérieur de la Communauté. Le risque réside dans un accroissement de l'excédent de la RFA, qui dépasse déjà 6% du PIB, et pourrait créer un obstacle au maintien des taux de croissance actuels dans les autres Etats membres, quoiqu'un certain surplus soit naturel de la part des régions très développées.

Dans certains pays, le niveau élevé d'emprunts publics destinés à financer les déficits budgétaires et commerciaux pose problème. C'est particulièrement vrai en Grèce et

en Italie, où pendant toute une période l'emprunt public a dépassé 10% du PIB, ce qui limite considérablement les possibilités d'accroissement de la demande. Par ailleurs, la libéralisation des marchés des capitaux prévue dans le cadre de 92 renforce la nécessité pour ces pays de diminuer les déficits et de réduire le volume de l'emprunt.



### Les perspectives d'emploi

#### L'emploi

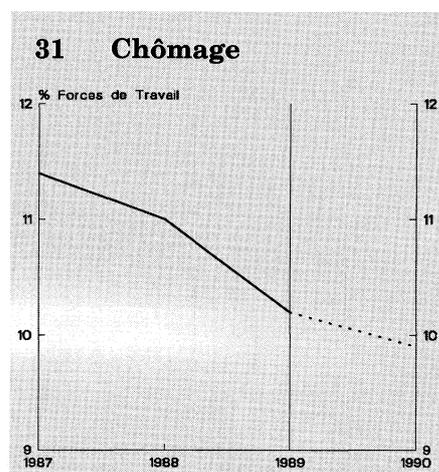
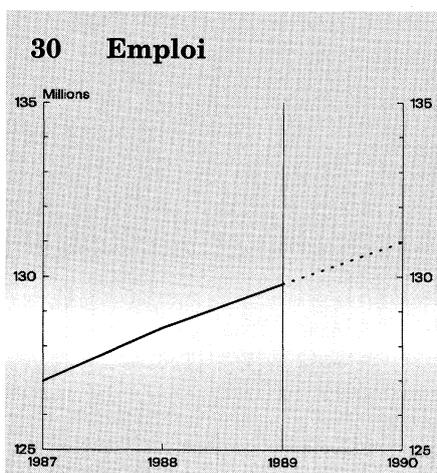
L'accélération de la croissance de la production a entraîné la création de nouveaux emplois à travers la Communauté et une augmentation de l'emploi global. Cette évolution devrait se poursuivre en 89 et 90 à un taux d'environ 1% par an, aussi longtemps que la croissance du PIB se poursuit au rythme prévu. Dans ce cas, 2 à 3 millions de nouveaux

emplois seraient créés pour ces deux années, chiffre égal à celui réalisé au cours des deux années précédentes. Bien qu'il y ait une tendance à la décélération des taux de croissance du PIB et de l'emploi dans la plupart des pays, seul le Danemark ne connaît pas d'accroissement de sa population active.

#### Le chômage

Parallèlement à la croissance de l'emploi, le nombre de chômeurs de la Communauté est graduellement descendu, de près de 11% de la population active en 1986 à 10% en 1988 et à 9,3% à la mi-1989. Des facteurs démographiques ont contribué à cette chute, vu que le nombre des jeunes arrivant sur le marché du travail chaque année a diminué. Néanmoins, les taux de chômage restent autour de 18% en Espagne et en Irlande et à plus de 14% en Italie. De plus, dans tous les pays, sauf le Luxembourg, le taux de chômage actuel est plusieurs fois supérieur à celui des années 60.

Le chômage devrait continuer à décroître à court terme, quoique plus lentement que ces deux dernières années, si le taux de croissance du PIB s'infléchit comme prévu. Les prévisions indiquent un taux de chômage proche de 10% de la population active à la fin de 1990 sur base des définitions nationales (encadré page 125).



---

## **Partie II Les problèmes structurels liés à l'emploi**

**Chapitre 3 L'emploi communautaire et l'économie mondiale**

**Chapitre 4 L'interaction croissance - emploi**

**Chapitre 5 L'impact sectoriel de 1992 sur l'emploi**

**Chapitre 6 La qualité des emplois : amélioration ou dégradation?  
Les PME et les travailleurs indépendants**

**Chapitre 7 L'emploi des femmes**

**Chapitre 8 La bombe à retardement de la démographie**

**Chapitre 9 Formation professionnelle et emploi**

**Chapitre 10 Le chômage : problème social et problème du marché du travail**

**Chapitre 11 L'économie informelle**

**Chapitre 12 Le changement technologique : un enjeu stratégique pour  
l'emploi**

**Chapitre 13 Les nouveaux partenaires dans la création d'emplois : le  
développement local**

**Chapitre 14 La mobilité et le marché de l'emploi en Europe**



## Chapitre 3 L'emploi communautaire et l'économie mondiale

*L'emploi dans la Communauté est affecté dans une proportion significative par la croissance du commerce mondial, la vitalité des marchés géographiquement les plus proches et le poids des concurrents. Que nous réserve le futur?*

La perspective de l'achèvement du Marché Intérieur en 1992 a engendré une prise de conscience plus profonde de la place de la Communauté dans l'économie mondiale. Cela a aussi attiré l'attention sur l'interaction entre le niveau et la structure de l'emploi dans l'Europe des Douze, et les évolutions externes des marchés mondiaux.

Bien que sa croissance économique ait sensiblement ralenti depuis le début des années 70, on a constaté une progression significative de celle-ci au cours des dernières années et la Communauté européenne demeure une des régions les plus riches du monde. Elle représente 18% du revenu et de la production du monde, alors que 7% seulement de la main-d'oeuvre potentielle mondiale (personnes ayant entre 15 et 64 ans) vivent dans la Communauté. Si le revenu moyen par habitant dans la Communauté n'atteint que les deux tiers du revenu moyen d'un citoyen des Etats-Unis, il est néanmoins trois fois plus élevé qu'en Amérique latine et dix fois supérieur au revenu par tête des pays en développement d'Afrique (cartes 32, 33 & 34).

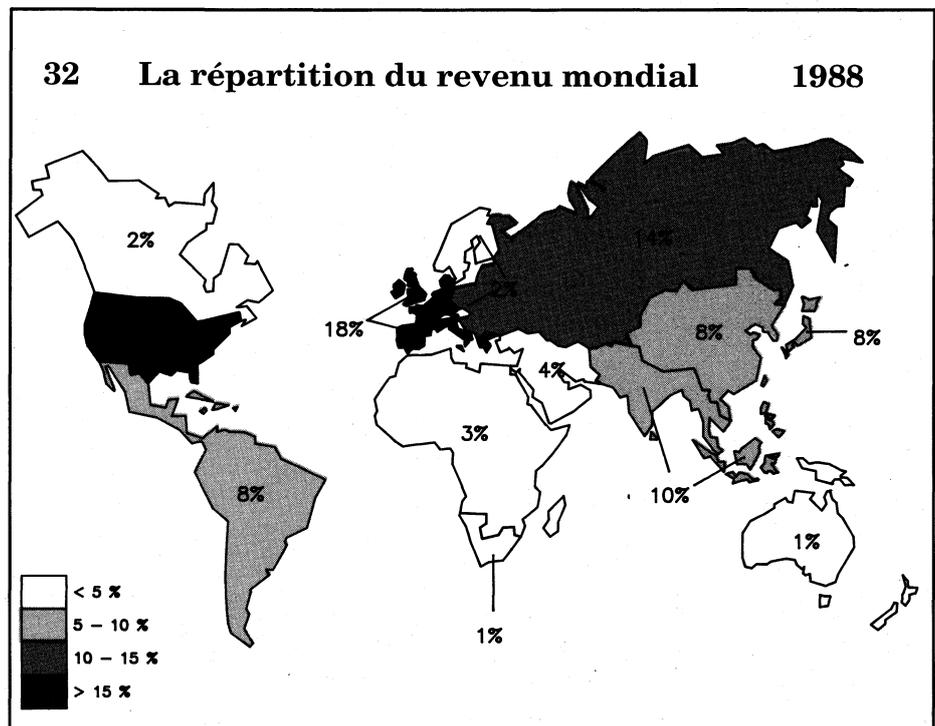
Sur le plan du commerce mondial, la place de la Communauté est encore plus notable. Elle représente plus de 35% des exportations et importations totales au niveau mondial, ou quelque 20% si l'on exclut le commerce intracommunautaire,

soit beaucoup plus que les Etats-Unis ou le Japon. Dans le secteur manufacturier, qui est de loin la composante majeure des échanges, sa part dans les exportations mondiales s'élève à 27% environ.

L'importance de la Communauté en tant que zone industrielle a certes décliné depuis le début des années 70, mais elle produit encore environ 25% de l'ensemble des biens industriels fabriqués dans le monde et contribue, dans une proportion similaire, aux exportations de ceux-ci (carte 35). S'agissant des voitures dont la production est un indicateur

important du progrès économique, la Communauté reste en fait le premier fabricant mondial, avec 35% de l'ensemble des voitures produites (carte 36).

Quelque 10% de la production communautaire de biens et de services sont destinés aux marchés mondiaux. Un pourcentage analogue de l'emploi dans la Communauté dépend directement de ce commerce extérieur et une proportion plus grande encore de la population active en est indirectement dépendante.



Les variations du rythme de l'activité économique dans le reste du monde ont donc des retombées substantielles sur la croissance économique et sur l'emploi dans la Communauté. De même, la Communauté est un marché tellement important pour les biens et les services produits dans d'autres pays que son taux de croissance influe considérablement sur la rapidité de l'expansion du reste du monde. Les années de forte croissance, comme 1988 qui a vu le commerce mondial croître de 9% en termes réels, ont un impact favorable sur les perspectives d'emploi et la croissance communautaire. De même, le ralentissement prévu de la croissance du commerce mondial à moins de 7% cette année, et autour

de 6% l'an prochain, ne sera pas sans effet sur les économies des Etats membres.

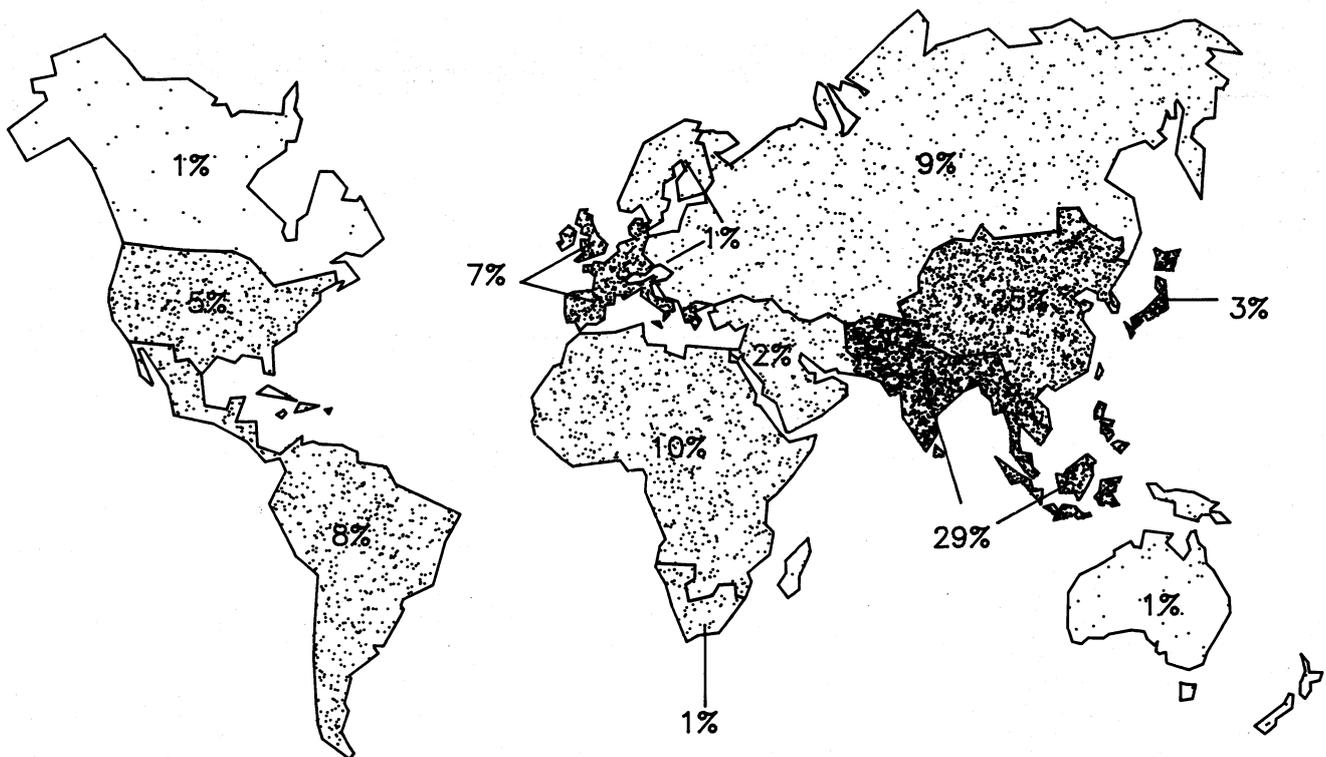
Une difficulté majeure pour la Communauté est due au fait que ses marchés géographiquement voisins font partie des économies mondiales ayant connu la plus faible croissance. Dans les marchés du Pacifique, sur lesquels le Japon et les Etats-Unis concentrent de plus en plus leur attention, les revenus ont progressé en moyenne de 5 à 6% par an durant les années quatre-vingts. En revanche, la demande sur les marchés naturels de la Communauté que sont la Scandinavie, l'Afrique, le Moyen Orient et l'Europe de l'Est, s'est accrue plus faiblement ou a même diminué.

L'achèvement du Marché Intérieur devrait améliorer la compétitivité de la Communauté en renforçant son dynamisme et son efficacité. Associée à la mise en oeuvre de la stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi, cette compétitivité accrue devrait non seulement renforcer la croissance européenne dans le futur immédiat, mais également, du fait de l'accroissement des importations en provenance du reste du monde, favoriser la croissance des marchés d'exportation de l'Europe.

La plupart des pays cherchent à élever leur niveau de vie. La tâche est considérable. La population mondiale en âge de travailler, en dehors de la Communauté euro-

### 33 Les forces de travail dans le monde

1988



1 point = 500 000

péenne et des Etats Unis, devrait s'accroître de 700 millions d'unités entre 1980 et l'an 2000. Ceci s'ajoute au fait que, dans le monde d'aujourd'hui, on estime à quelques 950 millions le nombre des personnes vivant dans une pauvreté absolue.

### Marchés mondiaux : mobilité du capital et immobilité du travail

Les marchés mondiaux des produits alimentaires et des matières premières existent depuis des décennies, sinon des siècles, du fait que ces produits sont relativement

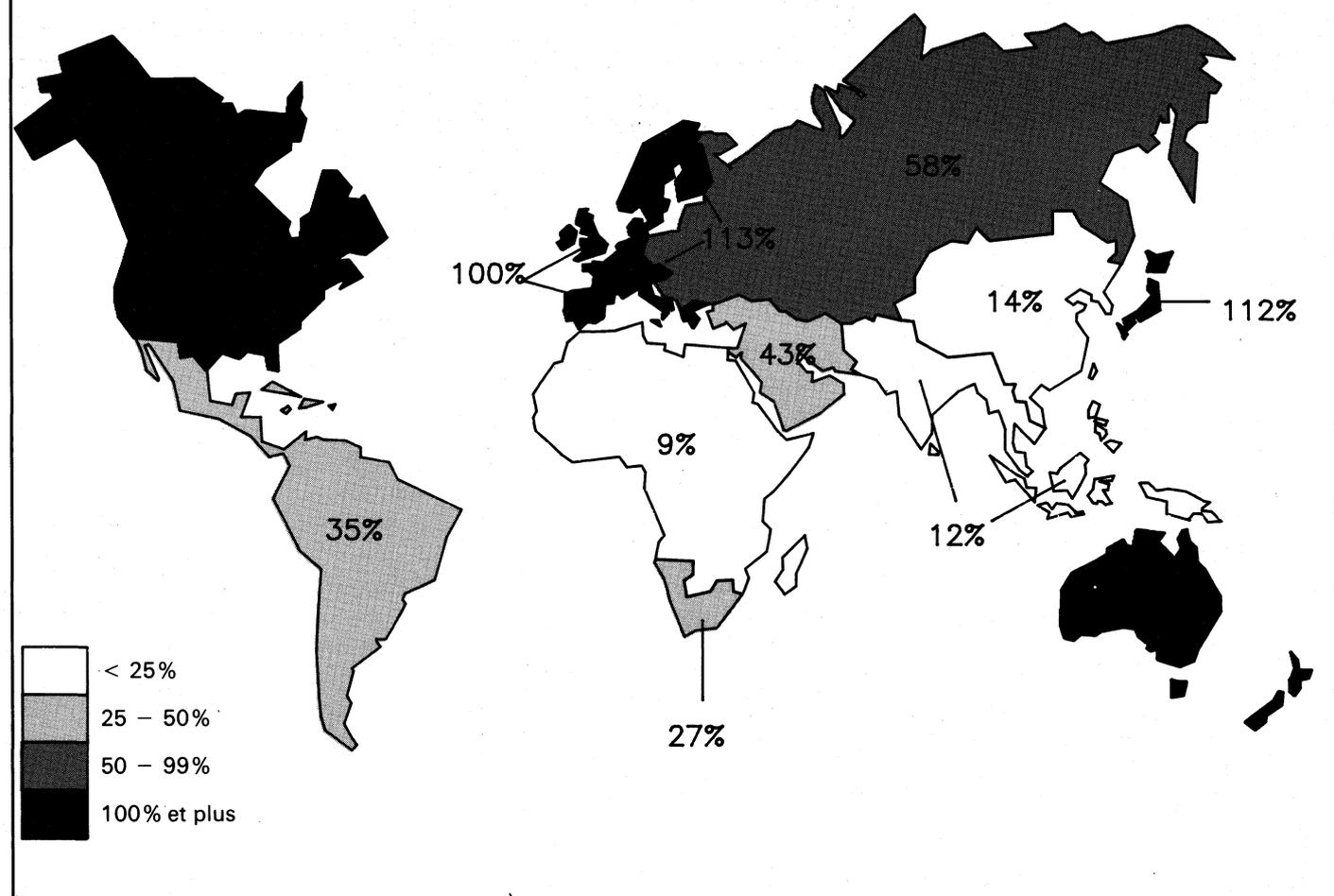
homogènes et que la localisation de la production a été largement déterminée par des avantages naturels. La mondialisation des marchés, la standardisation des produits et les économies d'échelle dans la production ont modifié les paramètres de base du commerce international des produits manufacturés. Le secteur des services devrait connaître une évolution similaire.

Cette évolution a favorisé l'expansion de nouveaux sites de production en dehors des régions industrialisées traditionnelles (cartes 35 & 36). Les entreprises multinationales disposent d'un choix toujours plus large de lieux d'implantation, maintenant qu'un

nombre croissant de pays asiatiques, sud et centre américains réunissent les conditions minimales nécessaires à une production moderne. Les pays en développement les plus avancés ont contribué à ce processus en développant des sous-traitances auprès de leurs voisins moins développés.

Les consommateurs de la Communauté ont bénéficié de baisses de prix consécutives au déplacement de la production vers des localisations moins chères. Ce redéploiement est devenu une source de bénéfices pour les investisseurs et a ouvert de nouveaux débouchés, surtout pour les exportations de biens d'équipement. Cependant, ces

**34 Le revenu par tête dans le monde par rapport à la Communauté 1988**



transferts de production ont eu des retombées négatives sur l'emploi dans certains secteurs de la Communauté. Les Etats membres se sont montrés incapables de tirer le meilleur parti des possibilités nouvelles ouvertes par la modification des modèles de production et de consommation au niveau mondial,

ou de réagir par l'adoption de stratégies et d'ajustements appropriés.

L'économie mondiale est une réalité, mais le marché est loin d'être parfait. En effet, les nouveaux capitaux financiers, supports des investissements, sont extrêmement mobiles en raison de l'absence qua-

si-totale de restrictions à leur circulation, des coûts de transaction très faibles et des garanties importantes accordées aux bailleurs de fonds internationaux. De même, le savoir-faire technique pour de nombreux produits en place, savoir-faire non encore incorporé dans les équipements, est aisément accessible et se diffuse très rapidement.

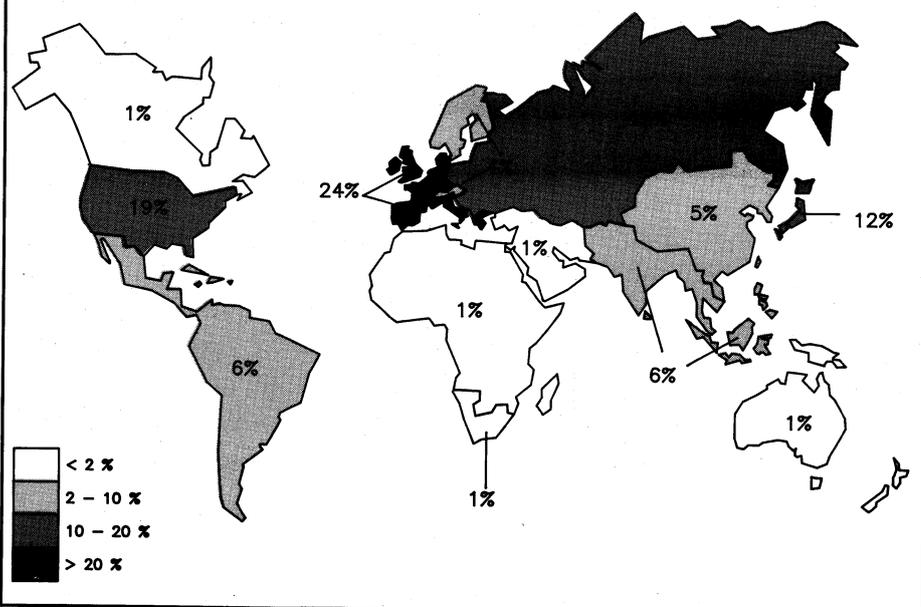
En revanche, les restrictions aux échanges commerciaux sont légion. La main-d'œuvre est pratiquement statique à l'échelle mondiale, dans la mesure où elle peut difficilement passer les frontières à cause des restrictions sévères appliquées à l'immigration dans la majorité des pays. Ces restrictions en arrivent même à entraver certaines prestations de services nécessitant des transferts temporaires de personnel.

### Les marchés communautaires et la compétitivité

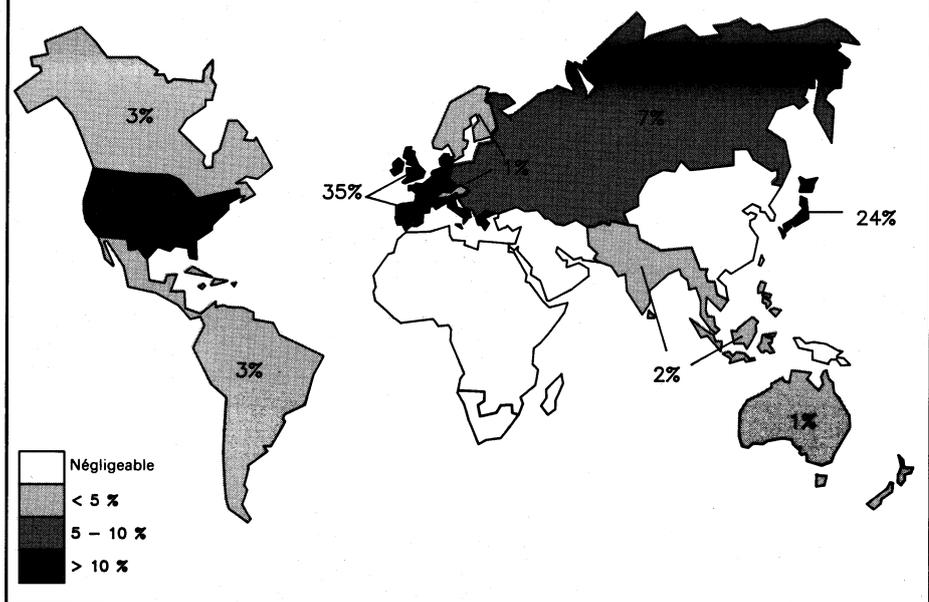
Au cours des vingt dernières années, les parts de la Communauté ont décliné sur un certain nombre de marchés mondiaux et dans certaines gammes de produits, en particulier ceux où la demande a augmenté le plus rapidement. Ce phénomène est lié à des éléments fondamentaux tels que la forte position concurrentielle du Japon et l'émergence de pays nouvellement industrialisés. Néanmoins, il faut remarquer que les échanges intra-communautaires se sont accrus dans le même temps. La Communauté a souffert d'un niveau de productivité industrielle relativement bas, résultat du faible taux d'investissement limitant les économies d'échelle. La fragmentation du marché européen a également contribué à ce déclin.

Ce déclin s'explique aussi par l'évolution de la situation économique des régions géographiquement

**35 La production manufacturière dans le monde 1988**



**36 La production automobile dans le monde 1988**



proches (Europe de l'Est, Afrique et Moyen Orient), qui sont traditionnellement des marchés importants pour les produits européens.

La tendance séculaire à la baisse des prix des produits de base a fortement comprimé la demande de produits manufacturés en Afrique et au Moyen Orient. Entre 1980 et 1986, la valeur en dollars des importations dans ces deux régions a diminué de 25%. En revanche, les marchés d'Asie et des Etats-Unis se sont considérablement élargis au cours de la même période: progression de 40% dans le cas de l'Asie et de 125% dans le cas des Etats-Unis (carte 37 et graphique 38).

Les pays de l'Europe de l'Est, de par leur proximité géographique, devraient constituer un marché naturel pour la Communauté européenne. Par ailleurs, si les difficultés actuelles des pays de l'Est ont altéré les échanges commerciaux, les réformes économiques en cours pourraient offrir de meilleures perspectives de développement commercial à la Communauté.

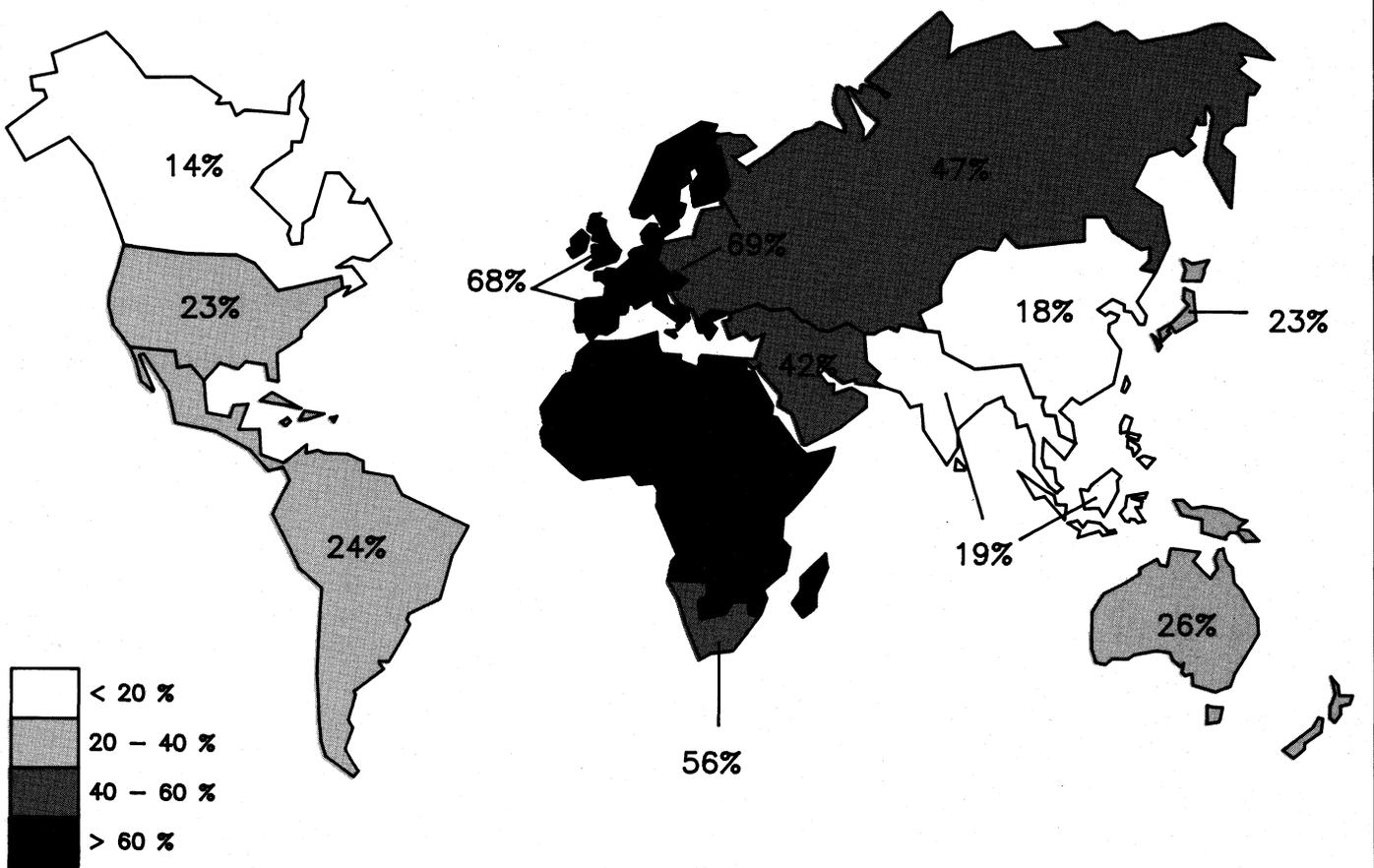
Il est cependant significatif de constater que la part de la Communauté dans le commerce international est maintenant la plus faible et a décliné le plus dans le secteur des machines et des équipements électriques et de transport.

Ce secteur avancé sur le plan technologique a, par ailleurs, connu les taux de croissance les plus rapides. Inversement, dans le secteur des produits chimiques, dont le marché est nettement plus limité, la Communauté domine les échanges et a conservé, voire accru, sa part de marché dans la plupart des régions du monde.

### Le défi des Nouvelles Economies Industrialisées

Dans le passé, au lieu de se concentrer sur les secteurs à forte croissance et à haute technologie, la

**37 La présence de la Communauté sur les différents marchés mondiaux (biens manufacturés) 1986**



Communauté s'est efforcée de protéger l'emploi dans les industries traditionnelles, caractérisées par une demande stable ou décroissante des produits, et souffrant le plus souvent d'une crise de surcapacité mondiale due à l'entrée des NEI sur ces marchés. Cela s'est fait au détriment d'efforts supplémentaires dans les secteurs en croissance de haute technologie.

La montée des NEI a considérablement avivé la concurrence à laquelle font face les entreprises de la

Communauté européenne, avec pour conséquences des pertes de marchés et d'emplois. Les évolutions ont été rapides et la localisation géographique des implantations productives a glissé vers l'Est sur la carte du monde. L'économie internationale était traditionnellement dominée par l'Europe et les Etats-Unis. Le nouvel équilibre a renforcé le rôle des pays du Pacifique.

Dans la région du Pacifique, l'avantage concurrentiel se déplace de pays à pays. Le Japon, qui fut le prototype même du nouveau concurrent industrialisé, a laissé depuis longtemps la place aux NEI de la génération suivante (Corée du Sud, Taiwan, Hong Kong, Singapour), qui se sont à leur tour débarassées d'une série de productions et d'activités au profit d'une nouvelle gamme de pays : Chine, Indonésie, Pakistan, Thaïlande, Malaisie, Inde et Philippines.

Les NEI ont commencé à adopter une stratégie de développement moins tournée vers l'exportation et ont commencé à porter leur attention sur d'autres pays en voie de développement.

Les parts de marché des nouveaux concurrents ont continué à se développer, notamment aux Etats-Unis et au Japon (graphique 39). Leur part dans les importations totales de produits manufacturés de la Communauté est maintenant de 10% et continue d'augmenter. Elle est particulièrement élevée dans certains secteurs, notamment celui des biens de consommation.

### Les retombées sur l'emploi

Les secteurs les plus sensibles à la concurrence sont ceux pour lesquels les coûts salariaux constituent un élément important de la production et qui utilisent une technologie facilement accessible. Les productions traditionnelles, telles que le textile et l'habillement, la chaussure et le cuir, ont considérablement décliné. Ce fut aussi le cas pour les chantiers navals, la sidérurgie et certaines productions plus sophistiquées, comme la construction mécanique. Dans l'ensemble, la Communauté a perdu 1,4 millions d'emplois dans ces secteurs au cours des seules années 1980-86.

Les conséquences sociales des suppressions d'emplois ont été particulièrement graves lorsque l'impact a été géographiquement concentré, par exemple dans des régions dépendant d'industries en déclin. L'ampleur des problèmes dans certaines régions a été exacerbée par la lenteur avec laquelle la Communauté a réagi à ces évolutions extérieures via le développement de nouveaux produits et services créateurs d'emplois.

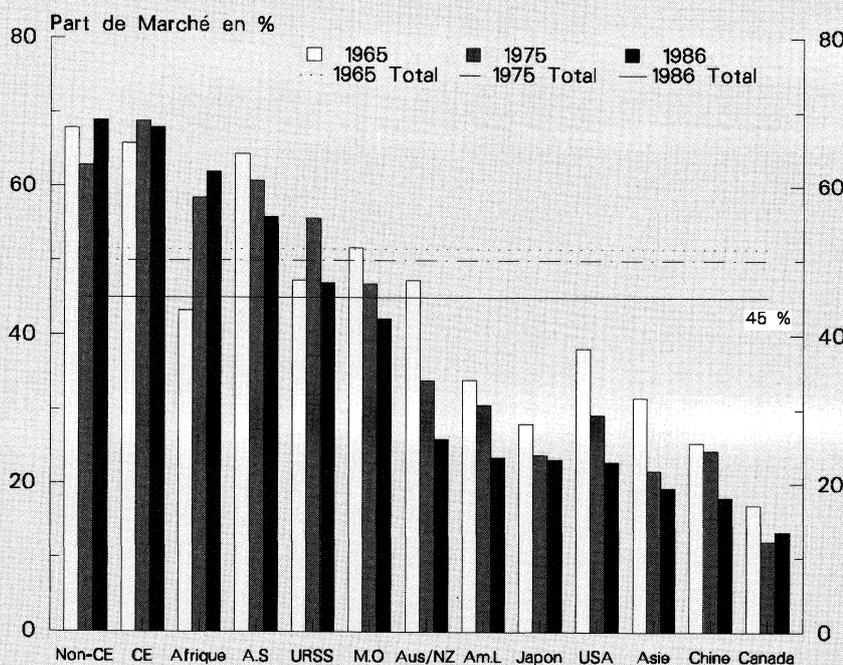
Etant donné le niveau de pauvreté absolue à travers le monde et l'im-

#### Abréviations

Am. L	Amérique Latine
Aus/NZ	Australie et Nouvelle Zélande
MO	Moyen Orient
AS	Afrique du Sud
Non EC	Europe non CE

### 38 La présence de la Communauté sur les différents marchés mondiaux (biens manufacturés)

1986



portance de la diminution des salaires réels dans la plupart des pays en voie de développement ces dernières années (de 20 à 30%), l'Europe ne peut espérer rester concurrentielle en termes de coûts de production des produits manufacturés de base. Elle dispose toutefois d'un avantage comparatif dans le secteur des produits de haute technologie et son avenir dépend de la manière dont elle en profitera. Malheureusement, si l'Europe semble avoir les capacités et le savoir-faire pour concevoir des produits nouveaux, elle a des difficultés à développer une production à grande échelle et à trouver des marchés pour ces produits.

Cet avantage pourrait même être perdu si le budget consacré à la recherche et au développement n'était pas augmenté et si, pour des raisons démographiques (effondrement de la natalité dans les années 70), la main-d'oeuvre jeune et hautement qualifiée venait à manquer, main-d'oeuvre dont on peut attendre qu'elle soit à la pointe du développement de la haute technologie, de la production et de la commercialisation.

Dans le secteur des services, la Communauté enregistre de meilleurs résultats. Commerce intracommunautaire compris, la CE fournit actuellement 40% des services mondiaux. Cependant, le marché mondial des services se développe lentement. Les services représentent maintenant quelque 60% des emplois de la Communauté. En revanche, ils représentent moins du quart du commerce international total. S'il est vrai que la part de la catégorie fourre-tout des "autres services" a progressé dans le commerce international, la part d'autres activités de service, notamment les transports et le tourisme, est actuellement en baisse. Si de nombreux services se situent, par nature, à l'écart des échanges, il faut espérer que les négociations multilatérales

dans le cadre de l'Uruguay Round favoriseront l'avènement d'un marché mondial des services.

## Les réponses communautaires

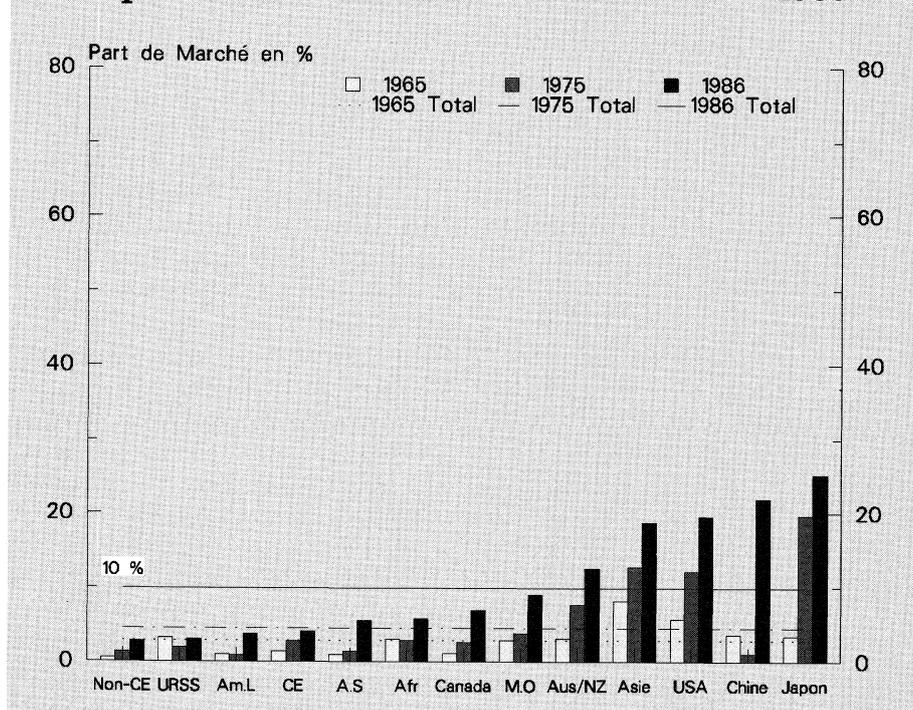
Les réponses des pays industrialisés à cette pénétration rapide des importations ont incliné des mesures visant à en amortir l'impact par la restriction de ces importations, particulièrement par des barrières non-tarifaires.

Dans de nombreux secteurs industriels, des limitations et des restrictions aux échanges persistent. L'ampleur des barrières non-tarifaires est étroitement liée au degré de pénétration des importations, à moins qu'il existe un volume important de commerce intrabranche, comme c'est souvent le cas entre les multinationales opérant aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en voie de développement.

Dans le cas de la Communauté, les politiques commerciales ont été accompagnées par une série de plans de restructuration sectorielle comprenant des mesures spécifiques au marché de l'emploi, comme les régimes de pré-retraite ou la mise en chômage volontaire, afin d'assurer que le niveau nécessaire d'ajustement structurel ait lieu dans l'économie et sur le marché du travail. Ces mesures ont été mises en place malgré les difficultés causées par les faibles taux de croissance et d'investissement de l'époque.

Il n'est guère viable à long terme de préserver des emplois dans les secteurs en déclin du commerce international. Les Etats membres reconnaissent que leur avenir réside dans la recherche de l'excellence et de la qualité dans tous les secteurs, et dans le développement des services et activités intérieures non sujets au commerce international.

### 39 Part du marché mondial des NEI du Pacifique pour les biens manufacturés 1986



Historiquement, la Communauté possède l'avantage d'une main-d'oeuvre d'un haut niveau d'éducation et de formation, mais cet avantage peut rapidement disparaître si l'investissement en ressources humaines n'est pas accru. L'Europe rassemble une grande part des plus hautes qualifications du monde, qui malheureusement ne font pas preuve d'inclination particulière pour l'industrie et le commerce. La prise de conscience du risque de perdre cet avantage a amené la Communauté à mettre sur pied de nouvelles politiques destinées à améliorer les formations et la coopération dans le domaine de l'éducation.

De telles actions sont nécessaires depuis que beaucoup de NEI ont pris conscience que leurs échecs économiques passés résultaient moins de carences intrinsèques que de développements politiques et sociaux défavorables et que, dans des circonstances favorables, leurs populations sont capables de passer très rapidement d'un niveau de faible développement à des prestations productives manuelles ou intellectuelles de haut niveau.

Il y a de nombreux enseignements à tirer, pour la Communauté, des évolutions récentes de l'économie mondiale et des NEI en particulier. Les NEI qui ont réussi, misent leur avenir sur la qualité, la technologie et l'efficacité, ce qui montre combien serait faible la marge de manoeuvre d'une Communauté cherchant à maintenir l'emploi par une stratégie de bas salaires. Le maintien du niveau de vie et de l'emploi dans la Communauté dépendra de l'investissement, aussi bien en équipements qu'en éducation et en formation.

Il dépendra aussi de l'émergence d'un marché européen intégré et du maintien d'un système commercial multilatéral et ouvert. La volonté et la capacité de la Communauté de donner un cours favorable au déve-

loppement des marchés mondiaux et de rester en tête sur les marchés où le profit et le potentiel d'emploi sont les plus grands, auront également une importance décisive.

La croissance de la Communauté est un déterminant majeur de la croissance et de la demande mondiale. Les politiques menées à l'égard des pays en voie de développement, en termes d'aide et d'allègement de la dette, ont également des retombées sur l'expansion future des marchés à l'exportation de l'Europe.

### **Les différences de normes sociales**

La crainte que l'industrialisation des pays en voie de développement, plutôt que d'apporter un surcroît de richesse et d'emplois, ne fasse qu'aggraver l'exploitation et la pauvreté, a suscité des pressions visant à introduire une "clause sociale" dans les accords commerciaux internationaux.

Le rapport Ohlin du BIT dans les années 50, la Commission Brandt en 1980 et le Conseil de ministres de l'OCDE réuni en 1987 ont tous insisté sur la nécessité de respecter des normes sociales minimales et les droits des travailleurs dans les pays en voie de développement; et ce, en exigeant l'inclusion de ces exigences dans les accords commerciaux. Le même sentiment a été exprimé dans la Communauté. Ainsi, la Commission avait proposé l'adoption d'une "clause sociale" avant l'ouverture des négociations de Lomé, mais le Conseil a rejeté cette idée. Le Parlement européen a défendu le même principe pour le commerce international dans son ensemble, en 1983 et 1986.

De nombreuses propositions ont été faites concernant le contenu des clauses sociales, les mécanismes de leur mise en oeuvre et les sanctions à imposer aux contrevenants; il n'a

cependant guère été possible d'en faire avancer la mise en oeuvre. Les pressions effectuées par les pays développés en faveur de l'instauration de normes sociales internationales minimales ou "loyales" sont dénoncées pour leur fondement protectionniste, plutôt que moral. Quelles que soient les arrières-pensées à la base de ces pressions, les préoccupations concernant les modèles de développement sont réelles, et encore renforcées par le fait que beaucoup de pays en voie de développement ont à leur tête des régimes non-démocratiques. Ceux-ci accordent peu d'importance aux conditions de vie de leur population et imposent des restrictions drastiques aux droits fondamentaux de l'homme et, en particulier, au droit d'association des travailleurs.

### **Expansion du commerce, perspectives de croissance et emploi**

Etant donné le degré d'interdépendance qui caractérise les échanges commerciaux et l'importance du commerce international pour les Etats membres, la participation de la Communauté aux négociations internationales sur le commerce et à la gestion des affaires économiques et monétaires mondiales revêt une importance accrue.

Le commerce est fondamental pour la réalisation des objectifs en matière d'emploi de la Communauté. Une coopération économique internationale effective et efficace est aussi nécessaire pour assurer une réduction des déficits commerciaux insoutenables qui pourraient engendrer des pressions protectionnistes.

Les négociations de l'Uruguay Round sont l'occasion, pour la Communauté, de plaider pour le progrès dans la libéralisation des échanges, le renforcement et l'ex-

tension des accords du GATT et l'introduction des services dans le cadre de ces accords.

L'expansion des opportunités d'échange est capitale pour la Communauté, car les marchés les plus accessibles pour des raisons tant historiques que géographiques (Afrique, Moyen-Orient et Europe de l'Est) ont crû faiblement, tout au moins ces dernières années. De plus, des parts de marché ont été perdues au profit des pays nouvellement industrialisés dans des secteurs tant traditionnels qu'en expansion.

La croissance du commerce international des services, dans lequel la Communauté est compétitive, a été limitée par des entraves, mais pourrait recéler des possibilités significatives d'expansion.



## Chapitre 4 L'interaction croissance - emploi

*La relation entre la croissance économique et la création d'emplois dans la Communauté a changé du tout au tout au cours des dernières années. Il faut aujourd'hui beaucoup moins de croissance économique pour engendrer une expansion de l'emploi qu'au cours des trente dernières années.*

### Introduction

L'emploi dans la Communauté a bien réagi à la reprise économique amorcée en 1982 (graphique 40).

En effet, le modeste taux de croissance annuel de 2,5% observé entre 1983 et 1987 a suffi pour faire progresser l'emploi de plus de 0,5% par an.

Les projections pour la période 1988-1990 font état d'un taux de croissance annuel du PIB de plus de 3%, ce qui devrait faire croître l'emploi bien au-delà de 1% par an.

Il va de soi que ce taux d'expansion est trop faible pour provoquer une baisse rapide du chômage, mais il est élevé par rapport aux résultats antérieurs. Les 4,5 millions de nouveaux emplois créés dans la Communauté pendant la phase de croissance amorcée en 1983 ont amplement compensé les 3,2 millions d'emplois perdus entre 1981 et 1983.

### Croissance économique et création d'emplois

La relation entre la croissance économique et la création d'emplois peut s'analyser sous deux angles différents:

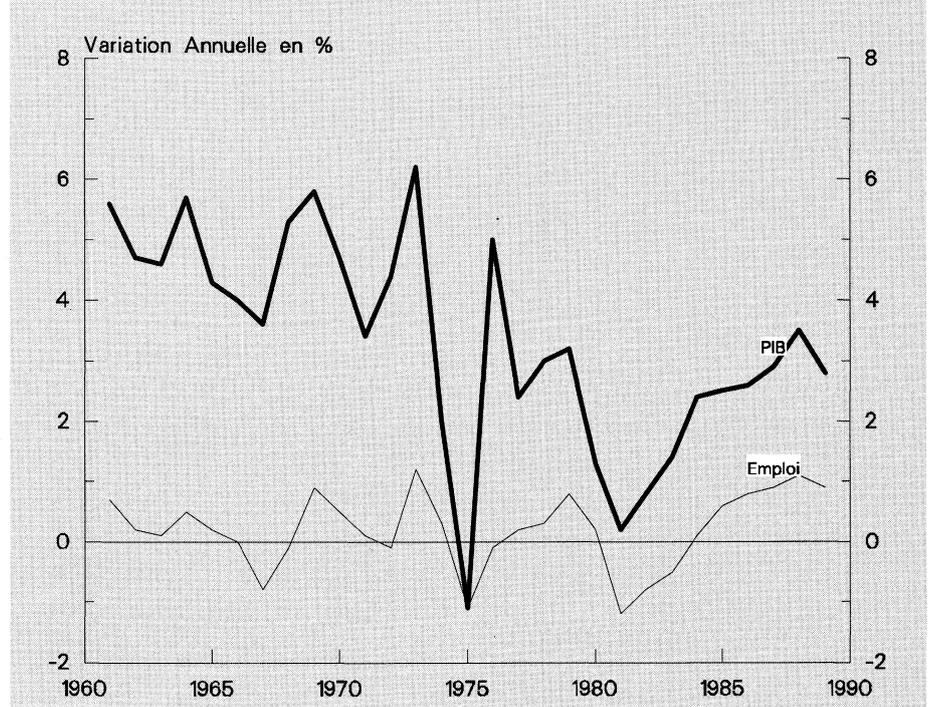
- soit comme le taux de croissance économique au-delà du-

quel la croissance de l'emploi devient positive: le "seuil de création d'emplois";

- soit comme la somme des emplois créés par pour cent supplémentaire d'expansion économique: l'intensité marginale en emploi de la croissance.

Ces deux variantes sont présentées dans les graphiques 40 et 41.

**40 Evolution de l'emploi et du PIB dans la Communauté 1961-1989**



Le graphique 40 compare les taux de croissance annuels du PIB communautaire et ceux de l'emploi. On observe un rapport relativement stable entre la croissance et l'emploi pendant la période 1960-1973, au cours de laquelle la croissance du PIB devait toutefois dépasser 4,5% pour déclencher une modeste augmentation de l'emploi.

Le premier choc pétrolier marque une nette rupture dans la stabilité de cette relation. Il semble qu'un nouveau rapport ait pu s'établir entre 1977 et 1980 et qu'il ait été ébranlé par le second choc pétrolier. Enfin, un troisième type de relation stable semble s'être établi entre la croissance économique et la création d'emplois depuis 1981. L'actuel seuil de création d'emplois avoisine 2%, ce qui signifie qu'à présent il suffit que le rythme de la croissance du PIB franchisse les 2% pour déclencher une création d'emplois, alors que dans les années soixante ce seuil était encore de 4,5%.

Le graphique 41 illustre l'évolution de la relation entre l'emploi et la croissance du PIB au cours de la période 1960-1989. Ce graphique montre que depuis 1980, un taux de croissance du PIB de 2% ne produit pas de croissance nette de l'emploi (et correspond donc au seuil de création d'emplois), mais qu'à des taux de croissance de 3% et de 4% correspondent des taux de création d'emplois respectivement de 1% et 2%. Il s'ensuit que, dans les conditions actuelles, le PIB doit progresser à un rythme annuel d'au moins 3,5% pour que l'emploi augmente de 1,5% ou plus, compte tenu des facteurs démographiques et de l'élévation des taux d'activité.

### L'analyse macro-économique de l'interaction croissance-emploi

L'amélioration de la corrélation entre croissance et emploi tient aux changements survenus au niveau

des variables économiques fondamentales (p.e. les salaires, la productivité et la rentabilité), et aux grands changements structurels (p.e. dans la composition sectorielle et le temps de travail).

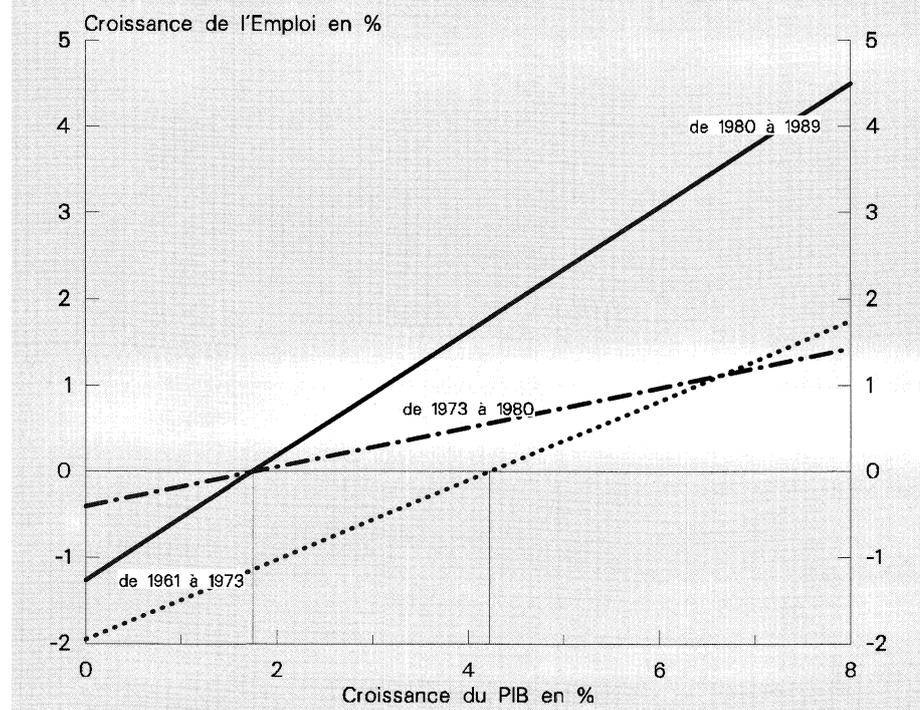
Deux développements macro-économiques nouveaux ont influencé les performances en matière d'emploi:

- la remontée en flèche de l'investissement, et surtout des investissements en équipements, qui a amélioré le potentiel de croissance de l'économie;
- un ralentissement sensible de la substitution du capital au travail (graphique 43), qui a accru le contenu en emploi de la croissance.

Entre le premier choc pétrolier de 1973 et le début des années 80, l'investissement a baissé en valeur absolue, tandis que le PIB réel progressait au taux annuel moyen de 2%. De ce fait, le rapport investissement/production est tombé de plus de 23,5% en 1973 à moins de 19% en 1986. Une décennie d'investissement à la baisse a donné naissance à un grave déficit en investissement qui, en lui-même, suffit à expliquer la pénurie d'emplois dans la Communauté.

Depuis le début des années 80, l'évolution des niveaux d'investissement réel a reflété (un cran au-dessous) le faible taux de croissance du PIB. L'investissement dans la construction est resté particulièrement faible. En 1986, l'instabilité mondiale et les difficultés du passage d'une croissance fondée sur les exportations à une croissance interne ont freiné l'investissement. Toutefois, en 1987, et plus encore en 1988, l'investissement est devenu la composante la plus dynamique de la demande dans la Communauté, comme l'atteste le taux de progression de plus de 7,8%, en termes réels de l'investissement total en 1988,

**41 La relation entre l'emploi et la croissance du PIB dans la Communauté 1960-1989**



qui est la valeur la plus élevée enregistrée au cours des 20 dernières années. Cette dynamique de l'investissement devrait se maintenir encore en 1989 et 1990.

Cette reprise de l'investissement dans la Communauté tient à la rentabilité accrue du capital et à des anticipations de croissance accrues de la demande. De même, la première réaction des entreprises face à l'ouverture imminente du grand Marché Intérieur a également eu une incidence favorable sur les investissements privés.

La rentabilité du capital s'est constamment améliorée depuis le début des années 80 (graphique 42). Le taux de rendement du capital fixe s'est accru de près de 30% dans la Communauté. Il est maintenant revenu à environ 85% des rendements de la période 1960-1973, qui fut une période de plein emploi dans la Communauté.

L'amélioration de la rentabilité est essentiellement imputable à la modération salariale de ces dernières années. En effet, les coûts salariaux unitaires réels ont baissé de près de 7% en termes réels par rapport aux moyennes de la période 1973-1981. Autrement dit, les salaires réels ont progressé beaucoup moins vite que la productivité du travail. La diminution du coût de l'énergie a également contribué à améliorer la rentabilité, de même que les gains de productivité du capital dus à une meilleure utilisation des capacités. Cette amélioration de la rentabilité des immobilisations compense très largement le niveau actuel des taux d'intérêt réels à long terme, plus élevé que celui des années 70.

La demande s'est également redressée au cours des dernières années et devrait rester forte. Jusqu'à 1984, la demande était surtout entraînée par les exportations. Depuis 1985, elle est de plus en plus stimulée par des facteurs internes. L'amélioration des termes de l'échange due à

la baisse des prix pétroliers et à la chute du dollar a encouragé la consommation des ménages dans la Communauté, bien qu'une part provienne également de l'épargne. Depuis 1987, les investissements eux-mêmes ont stimulé l'expansion de la demande. Le dynamisme de la demande s'est traduit par la progression constante des taux d'exploitation des capacités du secteur manufacturier, qui sont actuellement plus élevés qu'au moment du précédent boom conjoncturel de 1979.

L'amélioration de la rentabilité et de la demande ont donc encouragé le développement des investissements et amélioré les possibilités de production et d'emploi. Cette évolution n'aurait toutefois pas suffi à porter l'emploi au niveau atteint, si l'intensité capitaliste (soit le stock de capital par salarié) n'avait pas évolué plus lentement que par le passé.

Cette modification de l'interaction stock de capital-emploi tient en par-

tie à une utilisation plus rationnelle du capital et à la mutation structurelle de l'emploi avec, notamment, le développement du travail à temps partiel. L'évolution des coûts salariaux réels par salarié et de la productivité totale des facteurs (graphique 43) indique toutefois que la modération salariale des années 80 entre pour une grande part dans le ralentissement du processus de substitution du capital au travail.

La productivité totale des facteurs est la moyenne pondérée de la productivité du travail et du capital. Son rythme de progression est représentatif du développement des capacités de production pour un input donné de facteurs. De la sorte, il tient compte du progrès technique et de l'efficacité croissante de l'ensemble des facteurs de production. Lorsque les coûts salariaux montent plus rapidement que la productivité totale des facteurs, il devient logique de remplacer le travail par d'autres facteurs de production afin



de maintenir le niveau de rentabilité du capital.

Au cours des années 60 et jusqu'au premier choc pétrolier, la progression des coûts salariaux réels par tête a été plus rapide que la productivité totale des facteurs, privilégiant ainsi des formes de production de plus en plus capitalistiques, caractérisées par un taux d'investissement élevé. Toutefois, l'offre de travail n'augmentant guère à l'époque, l'emploi n'en a pas pâti.

Dans les années 70 et jusqu'en 83, la productivité du capital était en baisse, et elle s'est effondrée immédiatement après les deux chocs pétroliers. La réduction de la durée d'exploitation annuelle du stock de capital a également joué un rôle. De plus, la productivité du travail régressait. Il en a résulté un recul massif de la productivité totale des facteurs. Avec un certain retard, les coûts réels par tête ont suivi le mouvement, de sorte que le processus de

substitution du capital au travail s'est poursuivi.

Au cours des dernières années, l'amélioration des taux de croissance, des termes de l'échange et des taux d'utilisation des capacités a stoppé le déclin de la productivité du capital, qui a même commencé à se redresser. La croissance de la productivité du travail s'est stabilisée autour d'un taux annuel de 2%. Pour la première fois depuis le début des années 60, les coûts salariaux unitaires réels augmentent moins vite que la productivité totale des facteurs, ce qui a pour effet de freiner la substitution du capital au travail et d'accroître le contenu en emploi de la croissance (graphiques 47, 48, 49, 50).

### Le rôle des mutations sectorielles

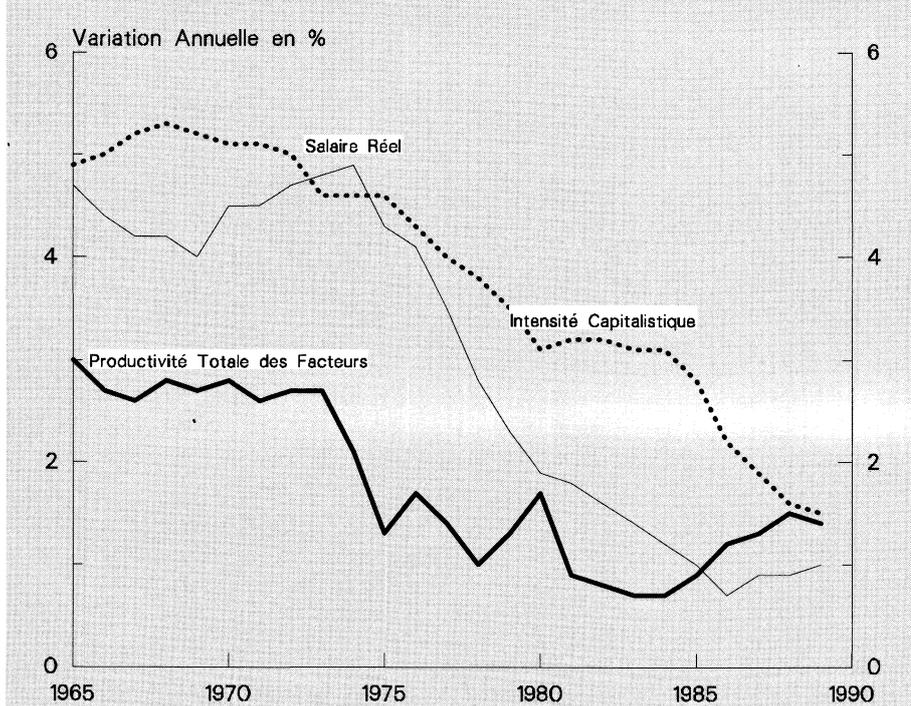
La corrélation entre la croissance économique et la création d'emplois diffère beaucoup selon les secteurs

et branches d'activité, et dépend entre autres de l'intensité capitaliste du processus de production, de la taille des entreprises, ainsi que de la disponibilité et de l'utilisation des nouvelles technologies. Même s'il est vrai que les caractères structurels peuvent évoluer avec le temps, certains secteurs enregistrent à long terme une corrélation plus étroite que d'autres entre la croissance et la création d'emplois (c'est-à-dire un plus faible taux de progression de la productivité du travail). La capacité globale de création d'emplois de la croissance augmente au fur et à mesure que ces secteurs prennent plus de poids dans l'économie.

Il existe dans tous les secteurs des activités caractérisées par de faibles gains de productivité du travail, mais c'est surtout le cas dans le secteur des services. En effet, le taux de progression de la productivité des services marchands a toujours été beaucoup plus faible que celui de l'économie communautaire dans son ensemble (graphique 44). Ainsi, la croissance de la productivité des services marchands atteignait 1,5% par an au cours de la période 1982-1986, alors que le chiffre correspondant pour l'ensemble de l'économie s'établissait à 2%.

C'est pourquoi l'expansion relative des services constitue la cause principale de redressement de l'emploi depuis 1983. Ce n'est que depuis 1988 que l'emploi manufacturier se redresse lentement. Les services marchands se sont accrus à un taux annuel de près de 2,5% entre 1983 et 1986. Pendant ce temps, les services non marchands, qui ont fourni le plus grand apport à la création d'emplois dans les années 70, poursuivent leur expansion, mais à un rythme bien plus lent.

**43 Salaires réels, intensité capitaliste et productivité totale des facteurs dans la Communauté 1965-1989**



## Le rôle de la réduction du temps de travail

Un autre facteur ayant renforcé le lien entre création d'emploi et croissance économique a été la diminution du temps de travail moyen par salarié. Elle a contribué à étaler davantage la demande de travail. La réduction de la durée moyenne de travail s'est opérée de deux manières:

- la réduction du temps de travail hebdomadaire contractuel, qui a entraîné une diminution des heures réelles ou effectives;
- la montée du travail à temps partiel.

Le temps de travail hebdomadaire contractuel a accusé une tendance significative à la baisse dans les années 70. Cette tendance s'est ralentie dans les années 80, jusqu'à ce qu'une série de conflits sociaux majeurs (dans la métallurgie allemande en 1984 et 1987) ou d'initiatives gouvernementales (en France, en 1982) relancent le processus. En République Fédérale d'Allemagne, le temps de travail hebdomadaire contractuel a été ramené à 37 heures en 1989 dans certains secteurs (métallurgie, imprimerie) ou même à 36,5 heures (sidérurgie). Une semaine de travail de 35 heures a été négociée pour la fonction publique au Portugal. D'une manière générale, toutefois, le volant disponible pour la réduction des horaires hebdomadaires contractuels a été limité par la volonté des employeurs de restaurer la rentabilité et par le désir des salariés de maintenir une certaine croissance des salaires réels.

Dans les années 80, c'est la montée du travail à temps partiel qui a été le principal facteur de la réduction de la durée moyenne de travail dans l'économie communautaire. L'em-

ploi à temps partiel a connu une expansion beaucoup plus forte que l'emploi à temps plein. Entre 1983 et 1987, les emplois à temps partiel représentaient 70% de la création d'emplois dans la Communauté. Au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, le travail à temps partiel atteint plus de 20% de l'emploi total (chapitres 1 et 6).

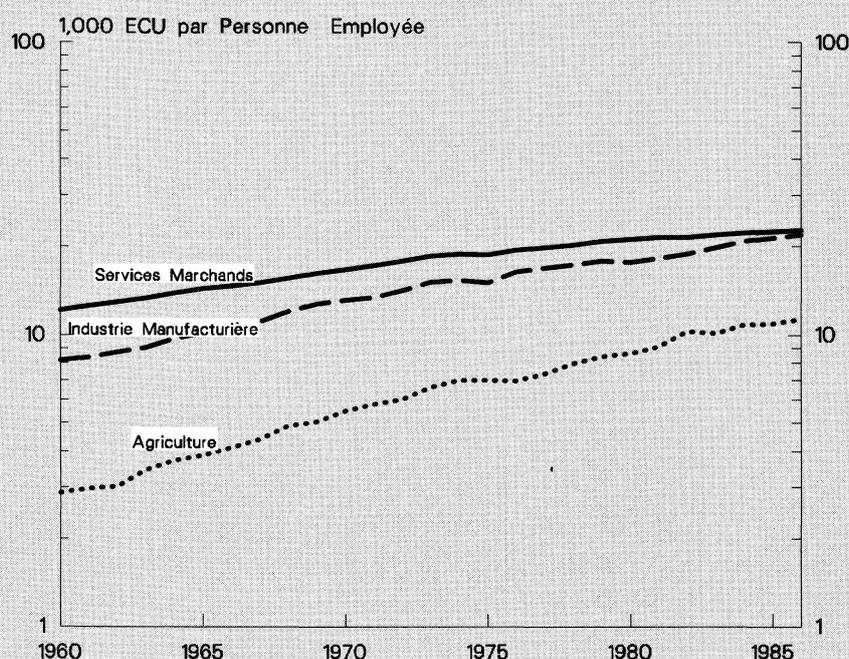
L'enquête communautaire sur les forces de travail nous donne des informations sur la croissance du travail à temps partiel. En 1987 les travailleurs à temps partiel ont travaillé 19,4 heures par semaine, contre 40,6 heures pour les travailleurs à plein temps (temps de travail effectif, y compris les heures supplémentaires). Par conséquent, deux salariés à temps partiel fournissaient environ le même volume de travail (même si la "valeur" associée au mot travail est différente) qu'un travailleur à plein temps. En convertissant les nouveaux emplois à temps partiel en "équivalent plein temps", on obtient pour 1983-1987

un taux de croissance annuel de l'emploi de 0,4%, au lieu du chiffre de 0,6% obtenu en comptant de la même manière les emplois à plein temps et les emplois à temps partiel. L'expansion du travail à temps partiel rentre dès lors pour environ un sixième dans la baisse des gains de productivité du travail observée vers la fin des années 70 et dans les années 80. Si, en revanche, il ne s'était créé que des emplois à plein temps depuis le début de la reprise en 1983, il y aurait aujourd'hui 1 million d'emplois de moins et le chômage serait toujours en progression (graphique 45).

## Autres facteurs

Le déplacement vers le secteur des services et la réduction de la durée moyenne du temps de travail ne sont pas les seuls facteurs à avoir renforcé la capacité de création d'emplois de la croissance dans la Communauté. Les autres facteurs sont:

**44 Productivité dans l'agriculture, l'industrie manufacturière et les services marchands dans la Communauté 1960-1986**



- le ralentissement de l'incorporation des innovations techniques dans le stock de capital. La faiblesse des taux d'investissement du milieu des années 70 au début des années 80 a ralenti l'introduction des innovations technologiques dans le processus de production dans la Communauté;
- les efforts spécifiques faits par la plupart des Etats membres au cours des années 80, pour ouvrir aux chômeurs des emplois à faible niveau de productivité dans le secteur des services non marchands.

## Perspectives et politiques

Le contenu en emploi de la croissance est d'autant plus difficile à chiffrer pour l'avenir qu'il résulte de processus économiques différents. D'une part, l'évolution vers une économie de services se poursuivra.

Les taux d'activité féminine étant toujours faibles dans de nombreuses régions de la Communauté, l'emploi à temps partiel devrait encore se développer. D'autre part, l'accélération du rythme de l'investissement observée ces derniers temps devrait stimuler la mise en oeuvre de nouvelles techniques de production. L'achèvement du Marché Intérieur devrait aussi stimuler l'efficacité et la productivité du travail. De plus, à mesure que le chômage diminuera, le nombre des emplois d'appoint à faible productivité du secteur public devrait diminuer.

Un certain nombre de politiques pourraient préserver le haut contenu en emploi de la croissance:

- les mouvements de prix relatifs des facteurs qui découragent la substitution du capital au travail et maintiennent la modération des salaires réels. Les marges de manoeuvre éventuelles que les gouvernements

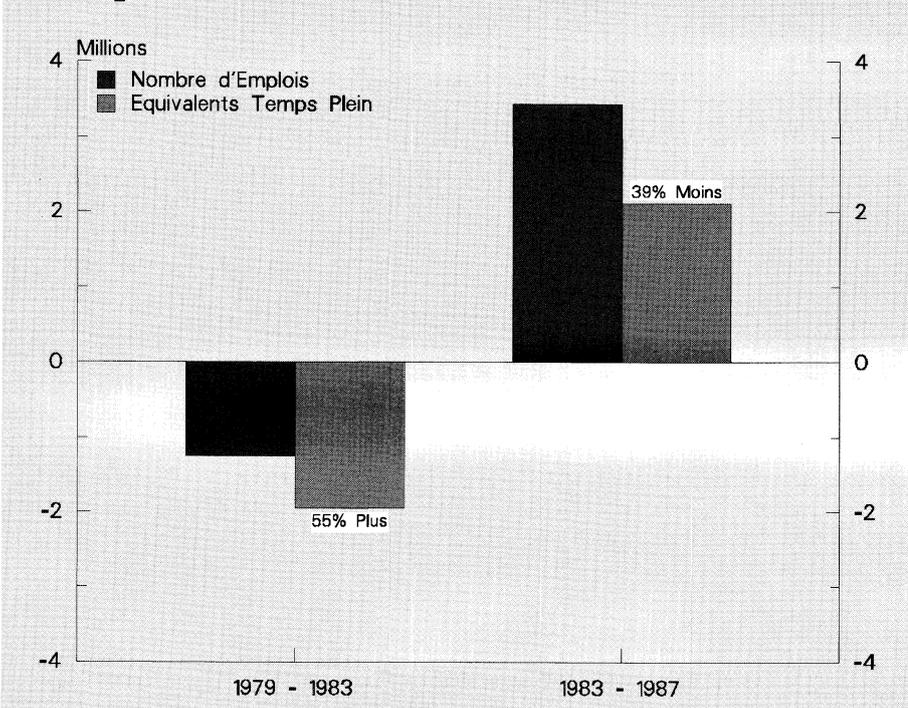
auraient acquis par la croissance pourraient servir à réduire les coûts non salariaux du travail, notamment grâce à l'abaissement des impôts directs plutôt que par l'octroi de subventions à l'utilisation du capital (graphique 46);

- des actions pour assurer que la mutation sectorielle et, surtout, l'expansion des services, ne soient pas contrariées par des pratiques restrictives ou des distorsions de prix. Pour l'instant, certaines branches des services sont strictement réglementées (par exemple, les services financiers, les assurances, les transports, les télécommunications) et pourraient ne pas atteindre leur plein potentiel de croissance du fait de ces restrictions. L'achèvement du Marché Intérieur de la Communauté, qui prévoit des mesures pour toute une série de ces activités, devrait relancer la réforme du cadre réglementaire dans ce domaine;

- l'une des stratégies visant à augmenter le contenu en emploi du stock de capital et à accroître la croissance économique, est l'allongement de la durée d'exploitation des équipements, grâce à une combinaison entre le travail par équipes et la réduction des temps de travail individuels. Lorsque l'utilisation des capacités est presque complète, comme c'est actuellement le cas, l'allongement des heures d'exploitation peut optimiser l'utilisation des capacités de production et créer plus d'emplois pour un stock de capital donné. L'effet sur l'emploi serait supérieur si les réductions afférentes des coûts unitaires du capital étaient utilisées pour négocier la réduction des temps de travail individuels.

Ces politiques pourraient contribuer à accroître le contenu en em-

### 45 Le volume de l'emploi, le nombre d'emplois et les équivalents temps plein dans la Communauté EUR9 1979-1987



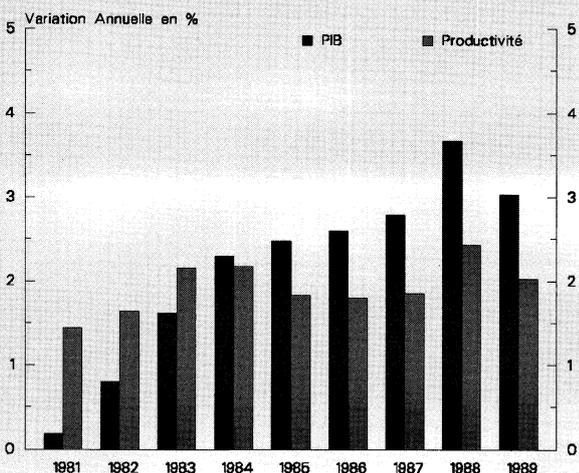
plais de la croissance dans la Communauté. Cependant, de telles mutations structurelles demandent du temps. Il est incontestable que leur acceptation et leur réalisation "en douceur" dépendent, au moins partiellement, de la poursuite dans la Communauté d'une croissance élevée de l'activité économique.

**46 Les salaires réels et la productivité du travail dans la Communauté 1965-1989**

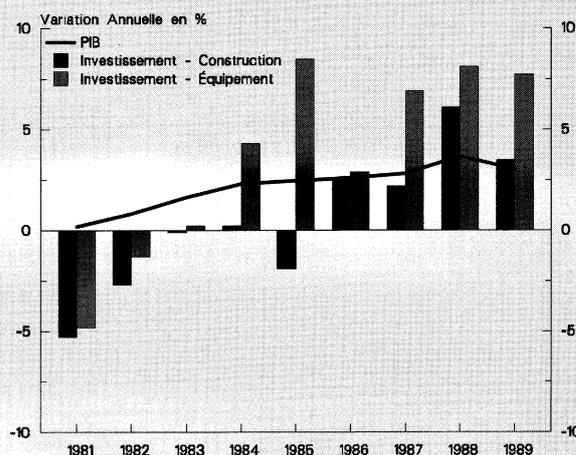


## Evolutions économiques dans la Communauté au cours des années 80.

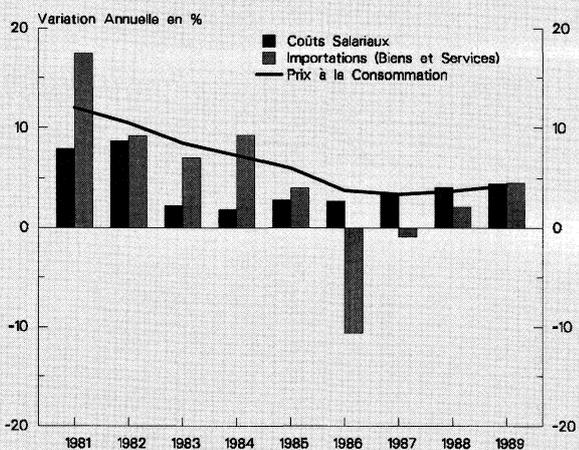
**47 Croissance du PIB et de la productivité dans la Communauté 1981-1989**



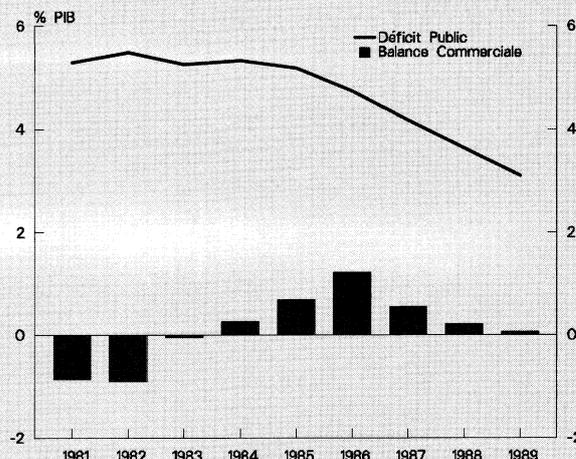
**48 Croissance du PIB et rôle de l'investissement dans la Communauté 1981-1989**



**49 L'inflation des prix à la consommation et ses déterminants dans la Communauté. 1981-1989**



**50 L'endettement public et la balance commerciale dans la Communauté 1981-1989**



## Chapitre 5 L'impact sectoriel de 1992 sur l'emploi

*Les opportunités et les défis induits par l'achèvement du Marché Intérieur sont multiples. Que peut-on actuellement dire de ses effets sur l'emploi dans les secteurs et les régions de la Communauté?*

### Introduction

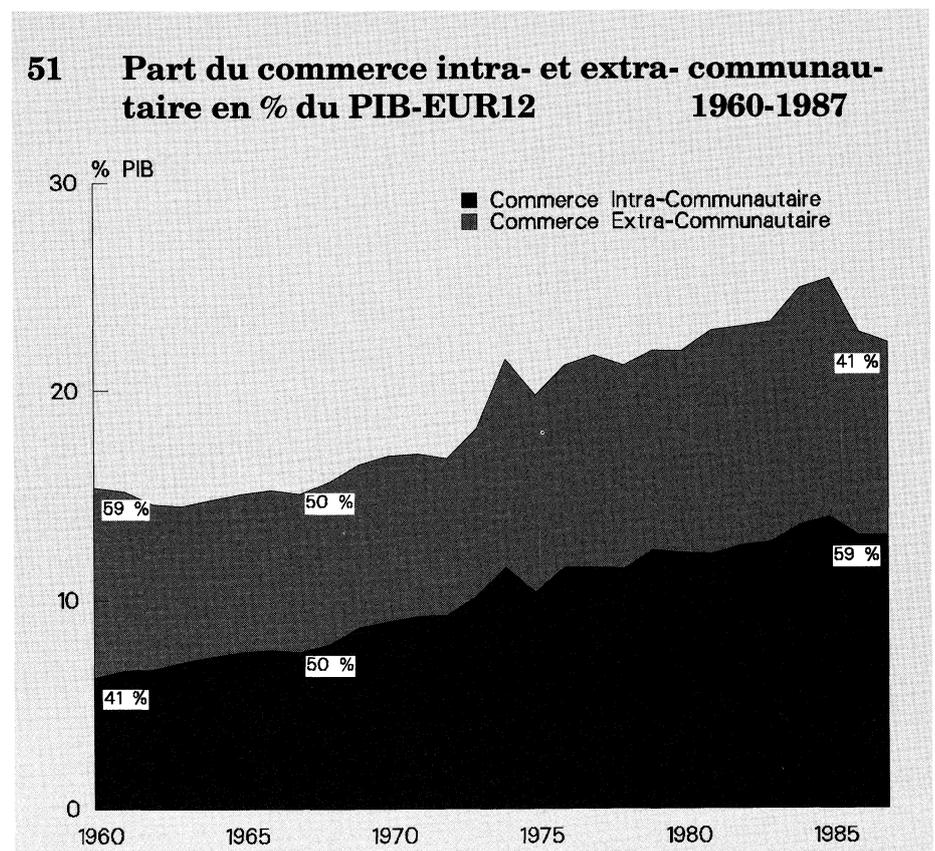
L'achèvement du Marché Intérieur en 1992 a déjà commencé à donner une impulsion à la croissance et à la création d'emplois dans la Communauté. L'exploitation des économies d'échelle et la disparition des entraves aux échanges contribueront à renforcer la compétitivité et la croissance de l'emploi. Ceci pourrait procurer une marge de manoeuvre pour le développement d'une croissance équilibrée et auto-entretenu et ce, d'autant plus que des politiques d'accompagnement seraient mises en place dans des domaines comme la recherche, le développement technologique, l'environnement et la concurrence. Tandis que l'impact global sera positif pour l'emploi, la libre circulation des biens, des services, des travailleurs et des capitaux que le Marché Intérieur implique pourrait entraîner une profonde restructuration de l'économie et du marché du travail européens.

Ces effets auront un impact sur une Communauté qui connaît déjà d'importantes modifications structurelles dues aux évolutions de l'économie mondiale (chapitre 3) et à d'autres modifications d'ordre interne, telles que l'essor continu des activités de service.

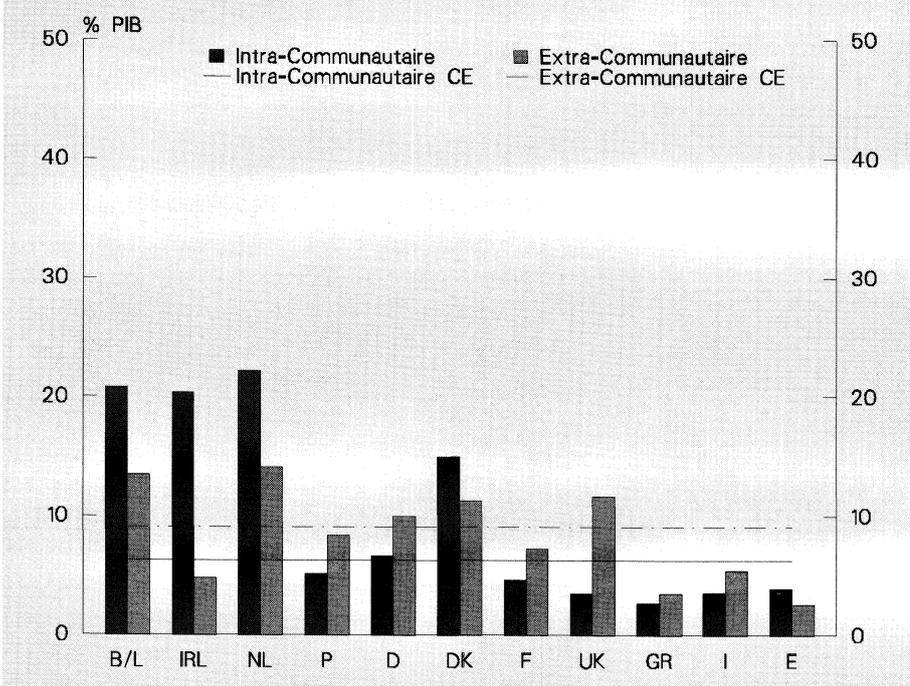
L'environnement macro-économique général détermine, en grande partie, le rythme et la facilité avec

lesquels les changements structurels sont assimilés. C'est pourquoi la capacité de la Communauté à atteindre ou à maintenir des taux élevés de croissance économique constitue un facteur clé pour assurer la traduction des avantages économiques de 1992 en création d'emplois.

D'autres politiques peuvent également être utiles. Ainsi, l'achèvement du Marché Intérieur dans un contexte de haut niveau de protection de l'environnement pourrait également procurer un stimulant pour la croissance de l'industrie dans le domaine de la protection de l'environnement, qui occupe actuellement plus de 1,5 million de per-



**52 Interdépendance : commerce intra- et extra-communautaire en % du PIB 1960**



sonnes, nombre qui pourrait doubler à la fin de ce siècle.

**L'interdépendance économique dans la Communauté**

La Communauté se caractérise par un haut degré d'interdépendance économique, reflété par l'importance et la progression constante du commerce entre les Etats membres. En 1960, les échanges intracommunautaires représentaient seulement 40% du commerce total de la Communauté. Au milieu des années 60, avec l'achèvement de l'union douanière, les échanges intracommunautaires égalaient en valeur ceux en provenance du reste du monde. Aujourd'hui, ils représentent 60% du commerce total de la Communauté (graphique 51).

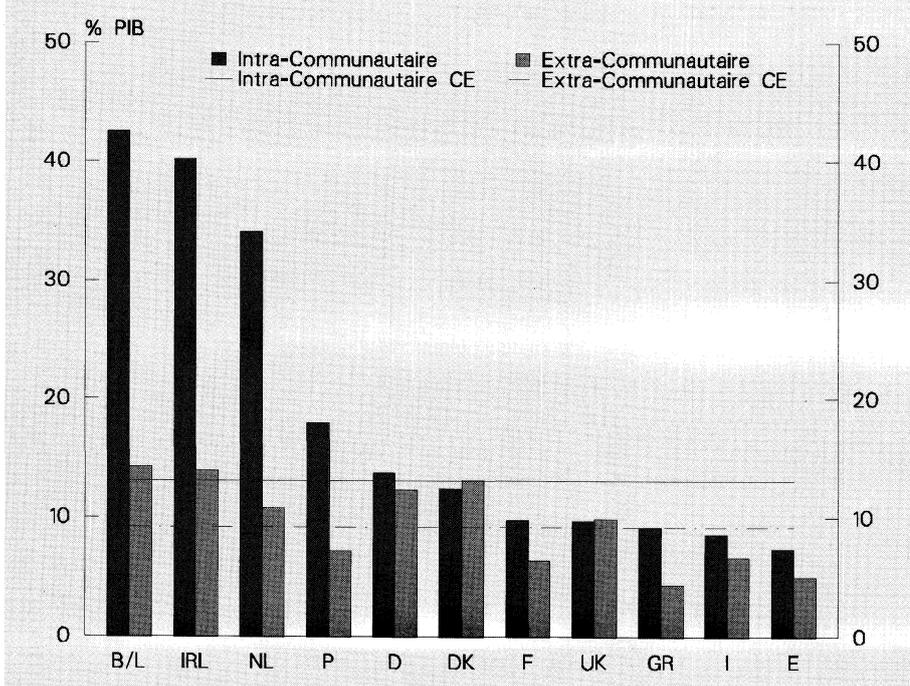
Dans certains Etats membres, cette interdépendance est encore plus prononcée. C'est notamment le cas des trois pays du Benelux et de l'Irlande, où les échanges intracommunautaires représentent plus de 70% du commerce total et plus d'un tiers du PIB (graphiques 52 et 53).

Toutefois, la croissance du commerce intracommunautaire s'est quelque peu ralentie à partir de 1973 en raison des barrières non-tarifaires et de la faible part de la production communautaire dans des secteurs en expansion. L'achèvement du Marché Intérieur aura un effet positif sur ces deux facteurs.

**Modifications structurelles de l'emploi**

L'achèvement du Marché Intérieur aura des impacts sur une Communauté qui a déjà connu de profonds changements dans la structure de l'emploi (graphique 54). L'emploi

**53 Interdépendance : commerce intra- et extra-communautaire en % du PIB 1987**



agricole a continué à décliner, il représente aujourd'hui moins de 8% de l'emploi total de la Communauté. L'emploi industriel a décliné fortement après le premier choc pétrolier de 1973-74, mais montre des signes de reprise ces dernières années. L'emploi dans le secteur manufacturier devrait maintenir la faible croissance amorcée au début de 1988 après plusieurs années de déclin. Il semblerait aujourd'hui que la substitution du capital au travail dans le secteur manufacturier se ralentisse en raison de la disponibilité croissante du travail et de la baisse de son coût (chapitre 4).

Le secteur tertiaire, qui représente plus de 60% de l'emploi total, reste le principal pôle de la croissance de l'emploi dans la Communauté. La création apparente d'emplois dans le secteur des services résulte, en partie, d'un transfert d'activités du secteur manufacturier vers le secteur tertiaire par le jeu du transfert d'activités de services qui étaient précédemment réalisées à l'intérieur de l'entreprise (chapitre 6). Ceci ne fait qu'amplifier à la fois la baisse de l'emploi dans l'industrie et la croissance de l'emploi dans les services. Toutefois, rien ne permet de prévoir un ralentissement de l'augmentation de l'emploi dans les services dans un futur immédiat.

## 1992 - Ses effets sur l'emploi

L'impact de 1992 sur l'emploi ne sera pas ressenti partout de la même façon. Il y aura un effet global positif à long terme, mais les effets risqueront de différer selon les secteurs, les industries et les régions, voire à l'intérieur de la structure même de l'emploi.

Il est impossible de prévoir clairement tous les changements possibles que 1992 va engendrer, ou de prédire les effets particuliers que le grand marché aura sur telle ou telle

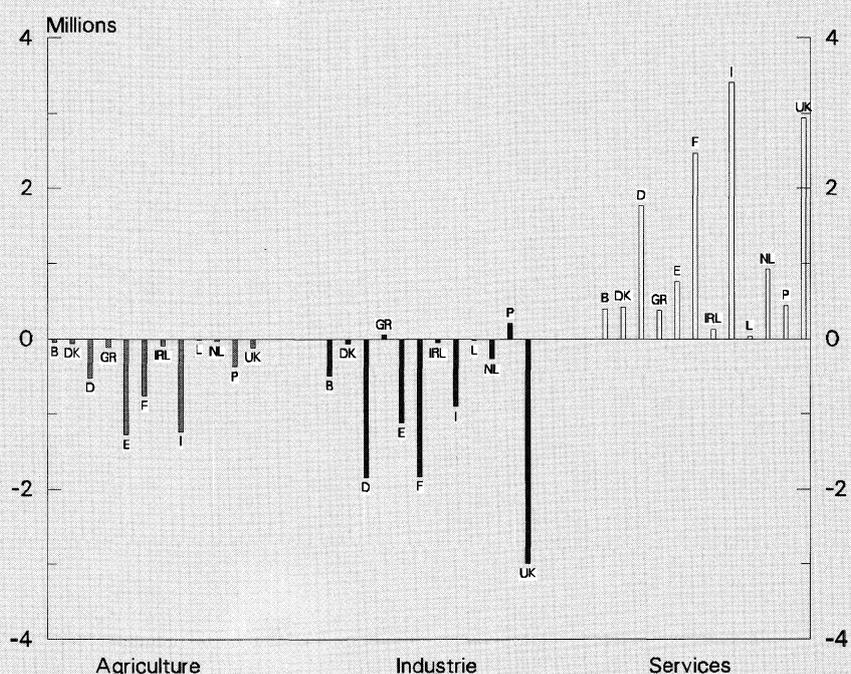
entreprise ou secteur. Un grand nombre d'analyses sont actuellement en cours. Cependant, des exercices de prévision de ce type sont hasardeux. Toutefois, plusieurs études préliminaires ont été réalisées et ce chapitre exploite les ces travaux initiaux afin de fournir de premières estimations concernant les impacts possibles de 1992 sur l'emploi (encadré sur le suivi de 1992).

La difficulté à estimer l'impact de 1992 réside en grande partie dans la complexité des différents processus en cause. La suppression des frontières favorisera l'exploitation des économies d'échelle dans la recherche d'une plus grande compétitivité, affectant ainsi les structures de l'industrie et, par conséquent, celles de l'emploi. Cette plus grande efficacité abaissera, en retour, les coûts et les prix et augmentera la demande et la production, le tout engendrant un surcroît de croissance.

L'effet sur les différents secteurs dépendra du degré de protection dont bénéficiait déjà chaque secteur et de l'ampleur des économies d'échelle réalisées par la voie des fusions et des réductions du nombre des unités de production. La suppression des frontières augmentera la concurrence entre les producteurs de différents pays, accélérant les ajustements au sein de certains secteurs. Elle offrira également l'opportunité d'exploiter les atouts de certaines localités: par exemple, les régions disposant de bonnes communications et d'une réserve de main-d'oeuvre hautement qualifiée seront bien placées pour conquérir les nouveaux marchés après 1992. Tout ceci entraînera des changements dans la structure de la production.

Ces développements ne sont pas nécessairement tous désirables. On a déjà souligné l'intérêt des efforts entrepris afin d'éviter que le processus 1992 n'aggrave les déséquilibres régionaux. La Communauté se

### 54 Evolution sectorielle de l'emploi dans les Etats membres 1974-1987



compose de régions qui se trouvent à des stades de développement économiques très différents et, si les régions en retard ont l'atout des salaires très compétitifs, elles sont généralement pénalisées sur le plan de l'infrastructure et des communications. Il faut trouver un équilibre. D'un côté, les régions périphériques craignent de "perdre" par rapport aux régions plus centrales de la Communauté. De l'autre côté, les pays nord-européens redoutent que la concurrence méridionale n'exerce une pression sur leurs normes sociales élevées, entraînant le risque de "dumping social".

Les estimations réalisées par les services de la Commission laissent supposer que l'achèvement du Marché Intérieur aura, à moyen et long termes, des effets positifs et significatifs sur l'emploi. Toutefois, l'effet immédiat est plus incertain et dépendra en particulier de la manière avec laquelle la croissance économique résorbera le surplus créé par les

gains de productivité dus aux restructurations.

On peut penser que l'évolution de l'emploi prendra la forme d'une "courbe en J", où les pertes d'emploi de la première année seraient compensées par les créations d'emplois, dès la deuxième année. L'effet net estimé prévoit une augmentation de 1,5% de l'emploi ou, au moins, la création potentielle de 2 millions de nouveaux emplois à moyen terme.

Ces premières estimations des effets sur l'emploi se fondent, toutefois, sur l'hypothèse de la mise en oeuvre simultanée de toutes les mesures annoncées dans le Livre blanc sur l'achèvement du Marché Intérieur. Or, dans la pratique, cette mise en oeuvre sera probablement plus progressive, ce qui étalera dans le temps les modifications sur le plan de l'emploi et rendra donc moins prononcée la courbe en J (graphique 55). Dans les deux cas,

la création nette d'emplois à terme est la même.

Cet impact de la courbe en J, même sous sa forme aplanie, s'insère dans le contexte actuel d'une forte amélioration de la croissance économique dans la Communauté, vu que les entreprises réagissent anticipativement à l'achèvement du Marché Intérieur. Cette anticipation se traduit notamment par une forte croissance des investissements intérieurs et étrangers ainsi que par une augmentation du nombre des fusions et des concentrations.

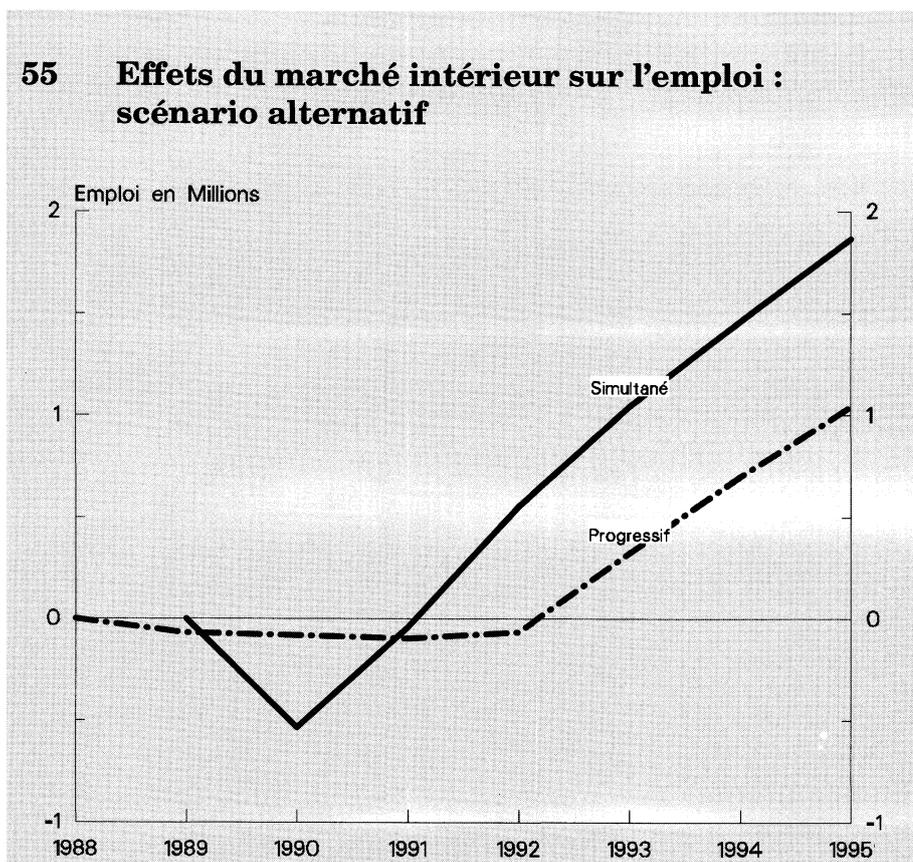
Si les effets du marché unique sur l'emploi dépendent de l'évolution d'un grand nombre de facteurs interdépendants, tous les calculs montrent qu'il y a, dans tous les cas, des effets bénéfiques à attendre pour l'emploi.

### Certains secteurs plus "sensibles" que d'autres

Le potentiel global de création d'emplois sera distribué à travers tous les secteurs d'activité.

Toutefois, bien que tous les secteurs seront affectés par 1992, ce sont ceux caractérisés par une faible pénétration des marchés et d'importantes barrières non-tarifaires qui connaîtront l'impact le plus important. Trois grandes catégories peuvent être prises en considération:

- les secteurs industriels, sensibles aux changements apportés par 1992;
- les secteurs industriels relativement peu sensibles à 1992;
- les secteurs des services.



## Les secteurs industriels "sensibles"

Les secteurs sensibles sont ceux dans lesquels l'achèvement du Marché Intérieur pourrait avoir des impacts significatifs.

Ces modifications découleront d'un ensemble d'effets qui peuvent être classés en trois groupes:

- effets directs et indirects des mesures du Livre Blanc, qu'elles soient spécifiques à certains secteurs ou applicables à tous les secteurs;
- effets induits qui proviennent de la modification des prix relatifs, des parts de marché ou de la demande globale;
- effets stratégiques, résultant principalement de la modification du comportement des entreprises lié à l'expansion du commerce européen ou mondial.

L'achèvement du Marché Intérieur implique avant tout un processus d'incitation aux changements de comportement. Le Marché Intérieur révélera les forces et les faiblesses de chaque secteur dans un environnement de concurrence internationale et accentuera les mutations déjà en cours.

L'un des principaux facteurs déterminant la sensibilité des secteurs industriels est l'existence de barrières non-tarifaires. Sur la base d'une vaste enquête auprès de 11.000 entreprises européennes, les secteurs industriels (subdivisés en 20 grands domaines d'activité) ont été classés en fonction de l'impact global des différentes barrières non-tarifaires. L'encadré indique comment les entreprises interrogées perçoivent les barrières.

La dispersion actuelle des prix dans la Communauté, les perspectives d'économies d'échelle, le degré de concentration et le niveau d'internationalisation sont autant d'autres facteurs qui déterminent le niveau de sensibilité des différents secteurs à l'impact du grand marché.

L'analyse des secteurs sensibles qui suit a un caractère exploratoire et est destinée à donner une image d'ensemble. En pratique, l'impact sur un secteur peut varier d'un Etat membre à un autre et peut être influencé par les stratégies développées au niveau des entreprises qui pourraient être de nature à limiter les impacts.

### L'importance des barrières non-tarifaires vues par les entreprises

La suppression des barrières non-tarifaires dans la Communauté affectera différemment chaque secteur. Une large enquête réalisée auprès de 11.000 firmes a mis en exergue les freins aux échanges dans différents secteurs:

- 1 Normes et réglementations techniques: plastiques, minéraux non-métalliques, produits chimiques, automobiles, génie mécanique
- 2 Barrières administratives: textiles, habillement, papier, articles métalliques, produits en caoutchouc, produits alimentaires
- 3 Formalités aux frontières: bois, cuir, fibres synthétiques
- 4 Réglementation sur le transport de marchandises: métaux, papier, raffinage de pétrole
- 5 Disparités en matière de TVA: automobiles, habillement, cuir
- 6 Réglementations propres au marché des capitaux: bureautique et informatique, textiles
- 7 Restrictions en matière de marchés publics: ingénierie électrique, équipements de transport, bureautique et informatique

40 secteurs, représentant 50% de l'industrie communautaire en terme de valeur ajoutée, ont été identifiés comme particulièrement "sensibles" à l'impact de 1992, par la Direction Générale des affaires économiques et financières de la Commission. Ces secteurs ont été classés en quatre grands groupes.

## Groupe 1 : Industries à faible compétitivité

Dans les secteurs de haute technologie à forte demande tels que l'informatique, la bureautique, l'équipement médical et les télécommunications, le marché unique offre une chance de récupérer une partie des marchés abandonnés aux concurrents japonais et américains. Dans ces secteurs, les entreprises japonaises ou américaines ont aujourd'hui un avantage de productivité important sur leurs homologues européens, parce qu'elles peuvent réaliser des économies d'échelles considérables. Il s'agit réellement de marchés à l'échelle mondiale, autant par l'homogénéité des besoins des consommateurs dans tous les pays industrialisés que par la nature des concurrents et des enjeux technologiques.

L'élargissement du marché communautaire pourrait entraîner des baisses de coûts pour les entreprises européennes, grâce à une exploitation plus intense des économies d'échelle résultant souvent d'opérations de fusion et d'absorption. Cela renforcerait leur capacité à investir en R&D, puisque, dans ces industries, il est nécessaire que les entreprises aient une taille minimum pour financer le développement de produits. De plus, le Marché Intérieur pourrait encore favoriser l'activité innovatrice dans ces industries, en accroissant la mobilité des chercheurs, en accélérant l'adoption des nouvelles technologies et en encourageant la coopération entre les entreprises. Le Marché Intérieur offre donc l'opportunité à ces industries de devenir des acteurs sur le plan mondial plutôt que local.

### Groupe 1

#### Caractéristiques économiques

- Barrières non-tarifaires importantes (marchés publics et normes).
- Taux élevé de pénétration à l'importation intracommunautaire et forte ouverture vers les pays tiers.
- Faible disparité de prix.
- Forte croissance de la demande.
- Contenu technologique élevé.
- Economies d'échelle modérées ou importantes.
- Haut degré de concentration.
- Productivité relativement médiocre des entreprises européennes par rapport aux concurrents américains ou japonais.

#### Indicateurs d'emploi:

	Emploi en % de l'emploi manufacturier total	Variation annuelle		Coûts salariaux par tête (en milliers d'écus)
		75-83	83-86	
330 Informatique	1,3	-1,2	4,1	28,7
344 Equip. de télécom.	4,2	-0,4	2,4	21,1
372 Matériel médical	0,5	10,5	2,5	19,2

Les secteurs de l'informatique et des équipements médicaux connaissent actuellement une progression de l'emploi.

L'industrie des télécommunications a subi une baisse de l'emploi pendant de nombreuses années suite à l'introduction de techniques électroniques et digitales qui ont permis une hausse de la productivité. Ces pertes ont cessé depuis quelques années et l'on s'attend à une relative stabilité de l'emploi à moyen terme.

#### Effets du Marché Intérieur:

- Restructuration
  - Coopération (dans le domaine de la recherche et du développement)
  - Amélioration de la compétitivité au niveau mondial
- Le grand marché offre à la Communauté une chance de s'affirmer au niveau mondial.

## Groupe 2 : Les industries confrontées aux rationalisations

Le potentiel de restructuration est élevé dans les secteurs où les échanges commerciaux sont soumis à des restrictions et où les producteurs européens sont trop nombreux par rapport à la taille du marché. C'est le cas des équipements ferroviaires et de la chaudronnerie.

Pour l'équipement ferroviaire et la chaudronnerie, l'impact du Marché Intérieur pourrait être considérable. A court-moyen terme, l'ouverture des marchés publics pourrait favoriser les fournisseurs les plus compétitifs au niveau communautaire et entraîner une augmentation des échanges intra-communautaire et une baisse des prix. Un tel changement dans le comportement des acheteurs publics pourrait conduire à une rationalisation importante, les producteurs cherchant à favoriser l'émergence d'unités de production d'une taille optimale dans l'optique d'un marché communautaire intégré.

Pour l'industrie des boissons, des concentrations supplémentaires pourraient se produire, prolongeant ainsi le processus stratégique engagé depuis quelques temps.

Des modifications dans les procédures d'homologation provoqueront sans doute des changements dans l'industrie pharmaceutique dans les années à venir.

On assiste déjà à la multiplication des alliances entre des entreprises européennes. Il est difficile de prévoir les conséquences exactes de ces évolutions, mais le processus de rationalisation pourrait impliquer la disparition des entreprises de taille moyenne, non spécialisées, ne laissant subsister que des grands groupes intégrés moins nombreux, mais opérant à l'échelle européenne.

### Groupe 2

#### Caractéristiques économiques

Entraves non-tarifaires importantes (marchés publics pour les secteurs 315 et 362 et normes pour les secteurs 257 et 425 à 428).

Taux de pénétration intracommunautaire plutôt faible et petite ouverture sur les pays tiers.

Forte dispersion des prix.

Taux de concentration élevé.

Economies d'échelles importantes.

#### Indicateurs d'emploi:

	Emploi en % de l'emploi manufacturier total	Variation annuelle		Coûts salariaux par tête (en milliers d'écus)
		75-83	83-86	
257 Ind. pharmaceutique	1,6	-0,4	-1,2	25,8
315 Chaudières	1,1	-2,6	-2,3	20,7
362 Mat. ferroviaire	0,4	-2,4	-9,7	20,0
425 Champagnes, mousseux	0,1	-1,2	-4,7	23,6
427 Bières, malt	0,6	-4,3	-8,2	24,9
428 Eaux, limonades	0,3	-2,4	-4,8	21,3

L'industrie pharmaceutique occupe environ 300.000 travailleurs et l'emploi y fut généralement stable mais depuis quelques années, il diminue légèrement. Toutefois, si l'on tient compte de l'emploi indirect généré en amont et en aval, cette industrie procure un emploi à environ 1,2 million de personnes dans la Communauté.

Dans la chaudronnerie, le léger tassement de la production s'est accompagné d'une chute de l'emploi annuelle de 2,4% environ durant la période 1975-1986. Ce déclin s'explique en partie par la stagnation de l'investissement sur les marchés communautaires et l'émergence d'importations plus compétitives. L'emploi a également été affecté par l'introduction de nouvelles techniques et par l'exigence de niveaux de qualification plus élevés.

Dans le secteur des équipements ferroviaires, la situation de l'emploi a fortement évolué au cours des dernières années. Comme dans d'autres secteurs, il existe des liens très étroits entre l'emploi et la situation des carnets de commandes d'une part et les investissements pour relancer la productivité, de l'autre.

Dans le secteur des boissons, on constate une tendance à la concentration qui s'accompagne d'une réduction du nombre de producteurs.

#### Effets du Marché Intérieur:

- Croissance des échanges intracommunautaires
- Restructuration (chaudronnerie et construction de locomotives)
- Gains d'efficacité technique
- Réduction des écarts de prix

L'impact du Marché Intérieur sera sans doute le plus marqué dans ce groupe, mais les ajustements ne se feront pas au même rythme.

### Groupe 3 : Des industries sujettes à des rationalisations modérées

Dans un groupe assez disparate d'industries, incluant la construction navale, l'équipement électrique, les pâtes et le chocolat, la rationalisation pourrait encore permettre des gains d'efficacité.

Dans certaines industries (par exemple la construction navale et l'équipement électrique), les importations en provenance des pays tiers sont importantes et la concurrence des pays nouvellement industrialisés y est déterminante. Elle explique d'ailleurs que les différences de prix sont peu importantes malgré la faiblesse du commerce intra-communautaire et le fait que la plupart des restructurations ont déjà eu lieu.

Certes, des gains d'efficacité technique pourraient encore se produire, mais ils devraient être inférieurs à ceux attendus dans les industries des groupes 1 et 2. Par contre, dans l'industrie agro-alimentaire, c'est plus particulièrement l'effet stratégique de la perspective de 1992 qui est à l'origine des nombreuses fusions et absorptions que l'on observe actuellement.

#### Groupe 3

#### Caractéristiques économiques

Identiques à celles du groupe 2, sauf que la dispersion des prix y est faible (moins de 10%) et que les échanges extracomunautaires sont prépondérants par rapport au commerce intracomunautaire dans les secteurs de la construction navale et de l'ingénierie électrique.

#### Indicateurs d'emploi:

	Emploi en % de l'emploi manufacturier total	Variation annuelle		Coûts salariaux par tête (en milliers d'écus)
		75-83	83-86	
341 Fils et câbles élec.	0,4	-0,6	0,7	19,4
342 Mat. élec. d'équipement	3,6	-1,7	-1,3	18,9
361 Chantiers navals	1,0	-4,7	-13,0	20,6
417 Pâtes alimentaires	0,1	-0,2	-1,0	23,5
421 Chocolat, confiserie	0,7	-3,4	-6,8	20,2

La production de câbles est une activité essentiellement capitalistique. La rapidité des progrès des technologies du câble et des procédés de production est telle que l'emploi risque de baisser plutôt que d'augmenter. L'évolution de l'emploi sera principalement affectée par des impacts stratégiques, qui se seraient produits de toute façon.

Il en est de même pour l'emploi dans la construction navale, qui a diminué suite au déclin de l'activité de ce secteur. La restructuration bat son plein, mais la persistance de surcapacités de l'Extrême-Orient maintient une pression sur les industries européennes.

#### Effets du Marché Intérieur:

##### Restructuration

Gains d'efficacité technique et économique, quoique moins prononcés que dans le groupe 2

Importance relative de la politique commerciale extérieure de la Communauté.

## Groupe 4 : Industries où les réseaux de distribution pourraient se modifier

Ce groupe d'industries inclut de nombreux produits de consommation courante (radio, télévision, électroménager, habillement, chaussures, jouets) et quelques biens intermédiaires et d'équipement (automobile, machines, verre).

Dans ce groupe, la structure de production ne changera guère, mais les différentiels de prix existants laissent une marge pour des changements significatifs dans les systèmes de distribution. Si de tels changements interviennent, les consommateurs en seront les principaux bénéficiaires.

Les entraves administratives actuelles découlent, par exemple, des formalités douanières imposées par certains Etats membres sur des produits importés de pays tiers, mais qui peuvent entrer librement dans d'autres Etats membres. Ceci affecte des groupes de biens de consommation importants, tels que la radio, la télévision, les appareils électriques, l'habillement, les chaussures et les jouets.

Au niveau de la production, il y aura probablement une plus grande coopération entre les entreprises européennes pouvant induire des gains d'efficacité technique dans certains secteurs. Tel est le cas de l'industrie automobile, où l'instauration du marché unique permettrait la réalisation d'économies d'échelle, grâce à des accords de production entre groupes européens. Ceci pourrait renforcer la concurrence en mettant fin à la segmentation du marché européen due aux réglementations techniques et aux politiques de prix pratiquées par les industriels. Ces effets sur la production devraient, cependant, être modérés.

### Groupe 4

#### Caractéristiques économiques

Barrières non-tarifaires modérées (normes et barrières administratives).

Taux élevé de pénétration à l'importation.

Dispersion des prix supérieure à 10% ou

Economies d'échelle importantes.

#### Indicateurs d'emploi:

	Emploi en % de l'emploi manufacturier total	Variation annuelle		Coûts salariaux par tête (en milliers d'écus)
		75-83	83-86	
247 Verre	1,0	-2,8	-6,5	20,9
248 Produits céramiques	1,1	-3,2	-2,6	17,4
251 Chimie de base	3,0	-2,0	-5,6	27,0
256 Autres prod. chim. industrie et agriculture	0,7	-0,7	-5,8	24,0
321 Machines agricoles	0,8	0,1	-10,3	20,0
322 Machines-outils	1,4	-4,3	-0,1	21,1
323 Machines textiles	0,5	-8,1	0,2	20,9
324 Machines pour ind. alim. et chimique	1,3	-2,4	-1,1	22,4
325 Mat. de mines et génie	1,9	-2,2	-3,3	21,8
326 Engrenages	0,9	-6,8	-2,6	20,5
327 Machines pour le bois	0,8	-2,0	1,1	21,6
345 App. audiovisuels	1,8	-3,2	-2,5	19,8
346 App. électro- ménagers	1,0	-3,4	-3,7	17,5
347 Lampes et éclairages	0,4	-4,2	3,1	18,3
351 Automobiles	6,3	-1,5	-1,9	23,0
364 Aéronautique	2,0	-0,1	-0,7	25,1
431 Industrie lainière	0,7	-6,4	-5,4	16,9
432 Industrie cotonnière	1,0	-5,7	-9,1	16,7
438 Tapis	0,2	-3,2	-10,4	18,3
451 Chaussures	1,2	-1,7	-6,6	14,4
453 Articles d'habillement	3,5	-4,1	-5,2	12,3
455 Linge de maison	0,3	-2,3	-1,7	13,3
481 Articles en caoutchouc	1,6	-2,3	-5,7	19,7
491 Bijoux	0,2	-2,6	-8,4	17,4
493 Prod. ciné et photo	0,2	1,5	-2,8	16,9
494 Jeux, jouets	0,3	-4,8	-5,1	15,5

#### Effets du Marché Intérieur:

Importance de la politique commerciale extérieure communautaire.

Secteurs où "il se passera sans doute quelque chose", principalement à la suite de la réorganisation des réseaux de distribution.

## Secteurs industriels relativement "non sensibles"

Quelques 70 autres secteurs industriels sont considérés comme relativement "non sensibles" au Marché Intérieur. Un groupe, incluant le ciment, les matériaux de construction et la boulangerie, est principalement commercialisé sur une base nationale ou même locale. Les facteurs physiques ou structurels, plus que les entraves non-tarifaires d'ailleurs peu importantes, voire inexistantes, peuvent faire obstacle aux échanges commerciaux de ces produits.

Un certain nombre d'industries, où les entraves non-tarifaires sont faibles, sont déjà ouverts à la concurrence internationale. Certaines, tels que l'acier et le papier, subissent une concurrence sévère de la part des nouveaux pays industrialisés, qui sont dotés de la même technologie, mais ont des coûts salariaux moins élevés. La capacité concurrentielle de ces industries dépendra tout autant de la politique commerciale menée par la Communauté que de la réalisation du marché unique.

Dans les secteurs caractérisés par des entraves non-tarifaires modérées, une forte pénétration des importations et une faible dispersion

des prix, l'impact du Marché Intérieur sera sans doute très limité.

## Secteurs des Services

La sensibilité du secteur des services à la mise en place du marché unique est conditionnée par un tout autre faisceau de facteurs que dans le cas de l'industrie manufacturière. Parmi ces facteurs figurent notamment le volume des échanges de services entre les pays, le volume de la sous-traitance pour compte d'une société-mère, les effectifs occupés et leurs qualifications et les niveaux de productivité et de coûts.

Un groupe important de branches, qui représentent 15% de la valeur ajoutée de l'ensemble des services et plus de la moitié des services marchands, pourrait être particulièrement sensible à l'ouverture des frontières en raison des réglementations existantes, ou du manque d'harmonisation, qui protègent les marchés nationaux. Ce sont les services financiers, les services aux entreprises, les télécommunications et les transports.

### Services financiers: banques et assurances

Le secteur bancaire de la Communauté emploie 2,3 millions de personnes, soit 1,9% de l'emploi total et 3,2% de l'emploi du secteur des services. L'emploi y a progressé de

22,5% de 1975 à 1985, ce qui correspond à la création d'environ 420.000 nouveaux emplois.

Les assurances occupent environ 1 million de personnes, soit 0,8% de l'emploi total et 1,3% de l'emploi dans les services.

La mondialisation et l'ouverture de ces industries, en particulier pour les activités non-réglées, ainsi que l'introduction des nouvelles technologies rendent difficile la quantification de l'impact du Marché Intérieur, mais il est possible d'identifier une série de facteurs qui influencent le niveau de l'emploi.

A cet égard, le niveau d'activité et le taux d'introduction de nouveaux services sont importants: toutes les banques qui escomptent une croissance de leurs activités s'attendent à un accroissement de leurs effectifs. Les pertes potentielles d'emplois induites par les gains de productivité réalisés par l'informatisation sont substantielles, mais pourraient être compensées par le développement de services spécialisés incorporant beaucoup de main-d'oeuvre.

### Transports

Le secteur des transports occupe environ 3,8 millions de personnes, soit 3% de l'emploi total et 5,2% de l'emploi dans les services.

Les effets sur l'emploi seront différents selon le mode de transport concerné (route, rail, air, mer, voies navigables) en relation avec les disparités qui existent. La liberté d'établissement sur les marchés nationaux et internationaux et la libéralisation progressive des transports routiers internationaux pourraient avoir un effet significatif sur l'emploi à travers la restructuration de l'offre, une intensification de la concurrence et le renforcement de la coopération entre les entreprises. Il est difficile de prévoir si

### Services de télécommunication dans la C.E.

(en milliers d'emplois)	1980	1987	1992
Opérateurs de réseaux	919	924	921
Filiales et concurrents privés		32	45
Nouvelles entreprises de télématique		41	63
Utilisateurs finaux	490	513	527
Total	1418	1510	1556

l'emploi augmentera ou diminuera en conséquence.

Une surveillance du fonctionnement du marché serait peut-être nécessaire, en particulier dans les transports routiers, afin d'assurer le respect de la réglementation communautaire dans les domaines social et technique dans le nouveau contexte de concurrence accrue.

### Télécommunications

Les télécommunications jouent un rôle important dans la compétitivité de l'économie Européenne et ce secteur possède un potentiel de croissance considérable.

La diversification des activités et la percée du secteur privé ont des répercussions substantielles sur l'emploi, qui sera affecté en particulier par la croissance du trafic téléphonique, l'innovation de services, les gains de productivité liés aux nouvelles technologies et l'évolution de l'environnement réglementaire (encadré).

L'harmonisation des normes des télécommunications et l'ouverture des marchés publics, proposés dans le Livre Blanc sur l'achèvement du Marché Intérieur et dans le Livre Vert sur les télécommunications, auront un impact important.

### Services aux entreprises

Ce secteur recouvre une large gamme d'activités, depuis la publicité et les relations publiques, jusqu'au nettoyage, la sécurité, les voyages, la recherche et le développement.

Il connaît une croissance très rapide en raison du recours de plus en plus fréquent à la sous-traitance par le secteur manufacturier et d'une demande croissante pour ce type de services. Il emploie actuellement plus de 4 millions de personnes. L'abolition des barrières non-tarifaires (reconnaissance des qualifications,

normes techniques et ouverture des marchés publics) offre des possibilités d'expansion dans toutes ces activités, particulièrement pour les entreprises de taille moyenne.

### Prévisions sectorielles

En tenant compte des tendances actuelles aussi bien que des effets probables du Marché Intérieur, il est possible de tenter une prévision de la croissance de production pour quelques branches de l'industrie et des services.

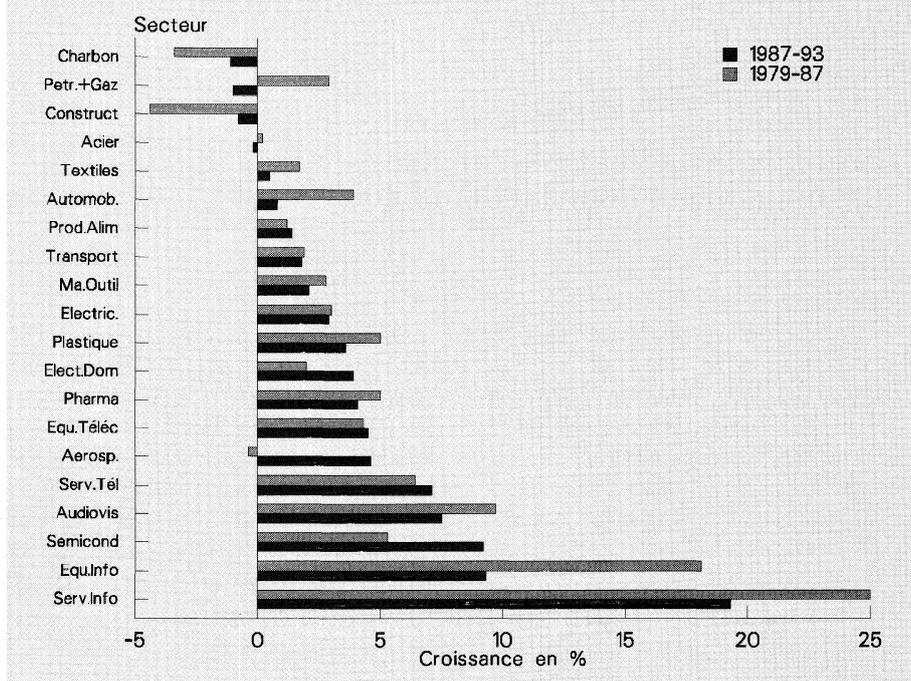
Le graphique 56 laisse entrevoir une accélération de la croissance globale dans la Communauté au cours des prochaines années, grâce à l'amélioration des performances de certaines branches qui sera encore amplifiée par l'achèvement du Marché Intérieur. La moitié des 20 branches analysées pourraient réaliser une croissance égale ou supérieure aux performances actuelles.

### L'impact régional de 1992

Les disparités régionales dans la Communauté se sont accrues depuis 1973, marquant par là un renversement de la tendance assez nette à la convergence des années cinquante et soixante.

Les mesures destinées à l'achèvement du Marché Intérieur auront un impact régional. Dans la mesure où 1992 améliore le climat économique et stimule la croissance, il fournit une des conditions nécessaires à la relance du processus de convergence interrégionale. Cela étant, il est extrêmement difficile, à ce stade, d'évaluer la distribution régionale spécifique des effets de 1992. Les conséquences pour des régions particulières dépendront de la sensibilité à 1992 de leur structures économiques existantes et de l'emploi, et de la capacité des secteurs public et privé à réagir aux changements qui auront lieu.

**56 Croissance de la production sectorielle 1979 - 1987 et prévisions 1987 - 1993 dans la Communauté**



## Facteurs influençant l'implantation des entreprises

### Potentialités du marché

- demande du marché local, potentiel de croissance;
- potentiel d'économies d'échelle.

### Contexte macro-économique/politique économique

- croissance de l'économie, aptitude à "encaisser" les chocs;
- taux de change, coût du crédit, fiscalité (taxe sur les revenus et sur les sociétés);
- politique industrielle: R & D, subventions, politique énergétique;
- politique commerciale: restrictions à l'importation, barrières non-tarifaires.

### Marché du travail

- coûts salariaux;
- qualifications de la main-d'œuvre locale;
- droit du travail: durée du temps de travail, licenciements;
- climat social: relations du travail, flexibilité, activités syndicales.

### Situation géographique

- proximité des clients, des fournisseurs;
- coût des transports et des communications.

### Infrastructure

- coûts énergétiques (eau, gaz, électricité);
- sites industriels (coûts et potentiel d'expansion);
- services (banques, assurances, ...);
- éducation (universités, centres de recherche, ...).

### Type d'activité

- cycle de vie du produit;
- intensité de main-d'œuvre.

### Autres facteurs

- facteurs sociaux, culturels et linguistiques;
- qualité de la vie (environnement).

Estimer l'impact régional est donc extrêmement difficile. La Commission a déjà entrepris des recherches approfondies sur ces problèmes, en y incluant les effets potentiels de l'aide communautaire accordée par le biais des Fonds structurels et des instruments communautaires d'emprunt et de crédit (encadré: suivi de 1992).

## "Dumping social" dans le Marché Intérieur - réalité ou fiction ?

Etant donné que la création du Marché Intérieur intensifiera la concurrence à travers la Communauté, toutes différences significatives dans les conditions de travail (salaires, couverture sociale, prestations sociales, etc.) qui existent entre les Etats membres, augmentent la possibilité que de telles différences puissent provoquer une distorsion de la concurrence et soulever la question du "dumping social".

Le "dumping social" peut se définir comme le recours à des conditions de travail et à des normes sociales inférieures aux niveaux que la productivité de l'économie pourrait normalement justifier, dans le but d'augmenter les parts de marché et d'améliorer la compétitivité. Ceci peut exercer une pression dans deux directions. Les entreprises implantées dans les Etats membres, où les conditions de travail sont significativement inférieures, pourraient essayer d'accroître leurs parts de marché et d'attirer des investissements, délocalisant ainsi des emplois des régions dont les niveaux de conditions de travail sont plus élevés. En même temps, les Etats membres ayant les meilleures conditions de travail pourraient être forcés de les réduire ou, à tout le moins, de bloquer le processus d'amélioration.

Ces effets sont à la fois complexes et incertains. Dans certains secteurs, on pourra assister au déplacement d'activités vers d'autres régions. Toutefois, ces effets pourraient être contrebalancés par d'autres mouvements. En général, le Marché Intérieur pourrait entraîner une plus grande spécialisation et une concentration des activités d'exportation dans les régions "économiquement plus favorisées", parce qu'il sera plus aisé, ou plus rentable, de desservir le grand marché

unique à partir de zones/sites moins nombreux.

Les décisions d'implantation des entreprises seront toutefois basées sur une série complexe de facteurs (encadré), qui comprendront l'infrastructure, la situation géographique et les potentialités du marché local aussi bien que les facteurs liés au marché du travail, tels que les possibilités de formation et les niveaux de qualification.

S'il n'y a pas suffisamment de preuves quant à la réalité de ce problème, les facteurs qui pourraient être une source de dumping social peuvent être classés dans trois grandes rubriques:

- coûts salariaux directs;
- santé, hygiène et sécurité;
- autres aspects de conditions de travail.

### Dumping social et coûts salariaux

Bien que les coûts salariaux plus faibles et les systèmes de sécurité sociale moins onéreux des régions en retard de développement reflètent un désavantage social, ils peuvent aussi offrir des avantages comparatifs au plan économique.

Les différences dans les coûts salariaux peuvent être importantes dans les secteurs où les salaires représentent une part significative des coûts totaux et dans les secteurs qui ont été jusqu'à présent bien protégés et vont incessamment être exposés à la concurrence induite par le Marché Intérieur.

Néanmoins, les différences des coûts salariaux par tête entre Etats membres sont également le reflet de niveaux différents de productivité qui, en général, compensent une partie de l'avantage comparatif lié à de faibles salaires. Le graphique 57 donne une indication des écarts entre les coûts salariaux et les coûts salariaux unitaires dans les pays de la Communauté. Les comparaisons des coûts salariaux dans les Etats membres sont complexes du fait de la variété des régimes fiscaux, des mouvements sur le marché des changes et des difficultés de la mesure.

De plus, la compétitivité internationale ne dépend pas seulement des coûts salariaux. D'autres facteurs,

tels que la qualité des produits, la fiabilité des livraisons et le service après-vente, sont aussi importants. Par ailleurs, la présence de sous-traitants et la qualité des services financiers et administratifs influent également de plus en plus sur les décisions d'implantation des unités de production d'une entreprise.

### Dumping social et santé, hygiène et sécurité sur les lieux de travail

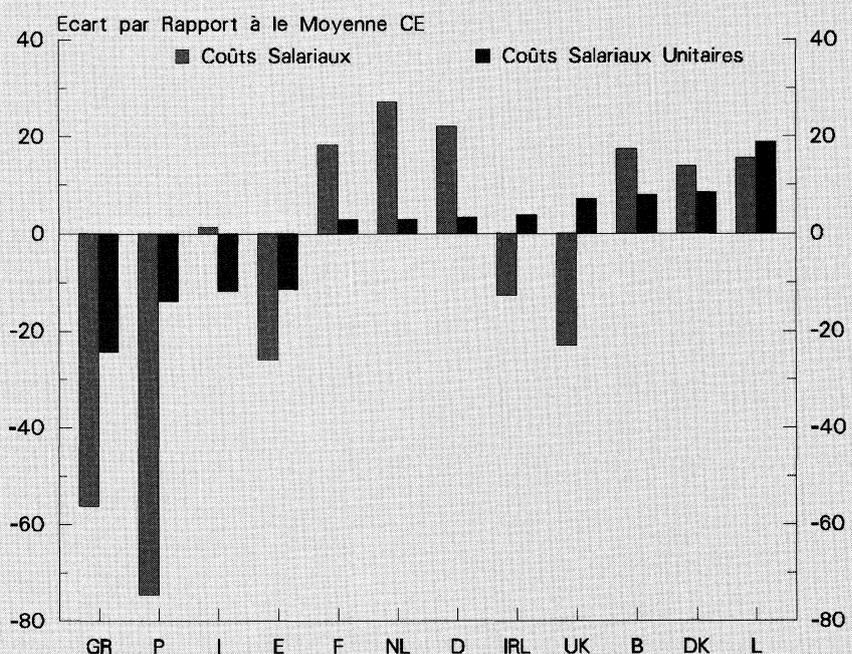
Les conditions de santé, d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail sont des facteurs qui affectent le coût salarial de manière indirecte, toutefois, les grandes disparités existantes pourraient favoriser le dumping social. La Commission

propose de renforcer ses activités de supervision dans le domaine de la santé, de l'hygiène et de la sécurité sur le lieu de travail sur la base de l'article 118A du Traité CEE.

### Dumping social et conditions de travail

La réalisation du Marché Intérieur, qui inclut le développement éventuel d'un grand marché européen du travail, devrait conduire à l'amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs, comme indiqué dans l'article 117 du Traité CEE. Pour que les différences dans les conditions de travail entre les Etats membres ne conduisent pas à des distorsions de concurrence, ces conditions devraient être rapprochées au niveau communautaire.

**57 Coûts salariaux et coûts salariaux unitaires dans les Etats membres 1987**

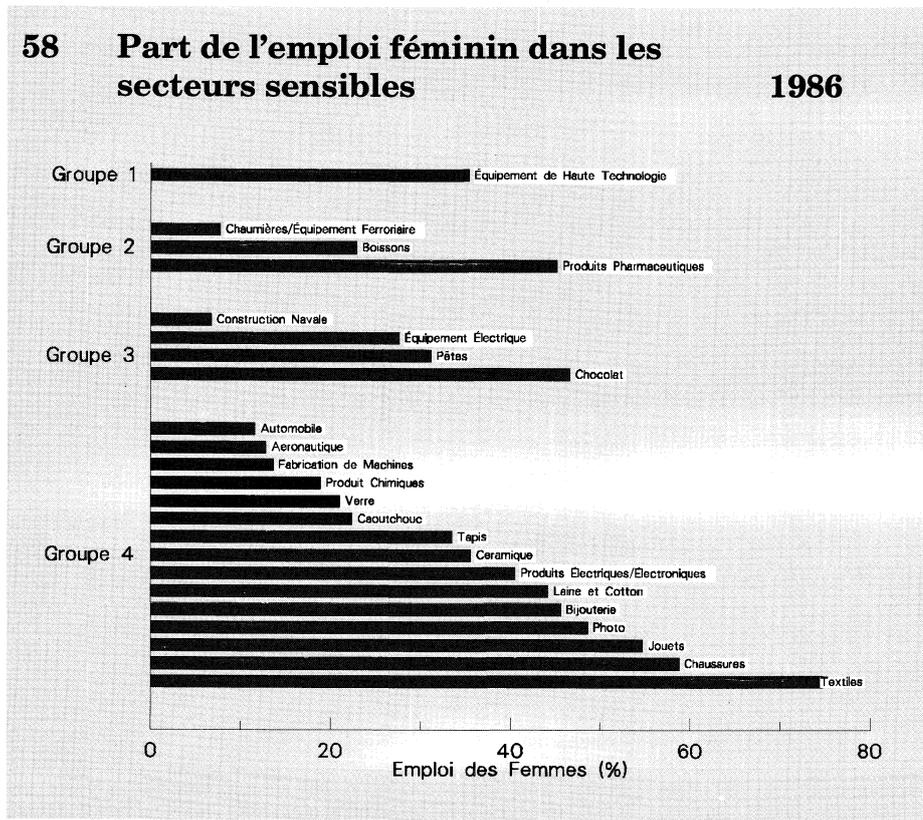


### L'impact de 1992 sur les hommes et les femmes

Quoique les femmes représentent quelque 38% de la population active communautaire, la part de ces dernières dans les secteurs sensibles varie, allant de moins de 10% dans les industries lourdes, comme la construction navale, à 75% dans le textile (graphique 58).

L'impact du Marché Intérieur sur l'emploi des femmes dépend d'une série de facteurs, notamment de la poursuite des tendances actuelles dans le contexte suivant:

- l'emploi féminin est concentré dans les services (73%). En conséquence, la croissance prévue dans ce secteur sera probablement bénéfique aux femmes. En effet, 75% des nouveaux emplois, créés ces dernières années, ont été occupés par des femmes;
- les emplois temporaires et à temps partiel sont principalement exercés par les femmes, et les augmentations dans ce type d'emploi pourraient maintenir les taux actuels de croissance de l'emploi féminin, ou même les augmenter;
- d'autre part, l'emploi féminin se concentre dans les emplois demandant peu de qualifications. Or, le Marché Intérieur stimulera la concurrence et la productivité, entraînant peut-être la substitution par le capital des travailleurs moins qualifiés. En même temps, la demande de main-d'oeuvre féminine moins qualifiée restera sans doute constante, voire augmentera, dans certaines branches des services liées à des activités sociales (assistance ménagère, services de garde des enfants, par exemple).



## **Suivi de 1992**

La Commission et d'autres instances communautaires, particulièrement le Parlement européen, ont souligné l'importance qu'il y a à développer l'observation des évolutions et des transformations de l'emploi pour assurer la réussite de l'achèvement du Marché Intérieur.

La tâche d'observation est complexe, mais différentes actions ont été mises en place ou vont se développer.

Les initiatives de la Commission consistent en:

- des programmes d'analyse et de recherche;
- un système européen de documentation sur l'emploi.

## **Programmes d'études**

Suite aux recherches réalisées dans le cadre de l'étude sur les "coûts de la non-Europe" (Etude Cecchini), plus de soixante études qui traitent directement ou indirectement de la dimension sociale ont été lancées par différents services de la Commission. Les conclusions de la majorité de ces études seront disponibles à la fin de l'année 1989. Ces résultats permettront de mieux comprendre les mécanismes et les impacts de l'achèvement du Marché Intérieur aux plans social et régional.

Par exemple, l'une de ces études donnera des informations sur la position et la stratégie des secteurs industriels sensibles à 92 dans chaque pays.

Ces études sont regroupées en trois catégories:

- Etudes centrées sur des régions ou pays.

Les thèmes abordés dans ce groupe concernent tant les régions de tradition industrielle que les régions du Sud de la Communauté et les îles.

- Etudes centrées sur des secteurs.

On retrouve dans cette catégorie des études portant sur des secteurs particuliers tels que les télécommunications, les transports ou les banques-assurances et des études portant sur plusieurs secteurs ou sur un ensemble de secteurs, liés par exemple aux marchés publics ou à la position et la stratégie des secteurs industriels sensibles à 92.

- Etudes centrées sur une problématique précise.

C'est le cas, notamment, de l'analyse des concentrations et des fusions d'entreprises, des réglementations concernant les conditions de travail, du travail des femmes ou des P.M.E. De nombreuses études parmi celles-ci ont aussi une dimension régionale et/ou sectorielle.

## **Système européen de documentation sur l'emploi**

Avant la fin 1989, la Commission aura mis en place un système européen de documentation sur l'emploi. Ce système sera chargé de collecter, traiter (analyse et synthèse) et de diffuser les données sur les tendances de l'emploi; disponibles au sein de la Commission et dans les Etats membres. Les sources d'informations comprendront les pouvoirs publics, les organismes privés, les universités, etc.



## Chapitre 6 La qualité de l'emploi: amélioration ou dégradation?

*Le débat sur la qualité de l'emploi s'amplifie. Le transfert d'activités de l'industrie vers les services contribue-t-il à l'amélioration ou à la détérioration de la qualité de l'emploi? L'importance grandissante des PME dans la création d'emplois et le nombre croissant d'emplois à temps partiel concourent-ils à améliorer ou à diminuer la qualité de l'environnement de travail?*

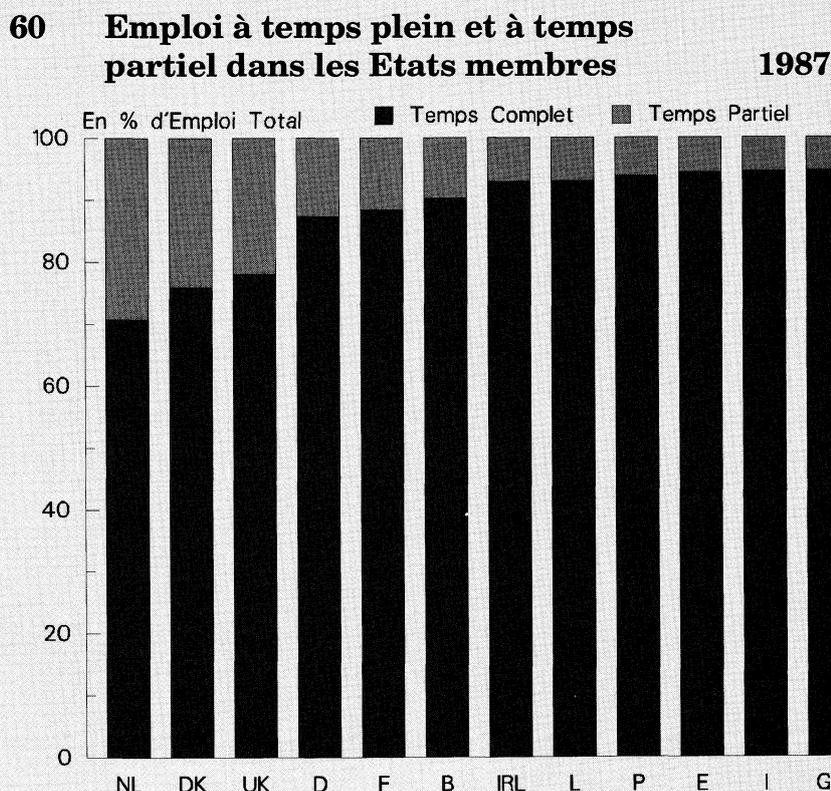
### Introduction

En Europe, l'économie et le marché du travail sont en mutation structurelle. Cette évolution, qui devrait encore s'accroître après 1992, entraîne d'importants changements affectant la définition et la qualité des emplois, ainsi que leur nombre et leur répartition. Aux Etats-Unis, et, dans une moindre mesure, en Europe, l'une des questions fondamentales à l'ordre du jour a trait à l'existence éventuelle d'un rapport entre, d'une part l'évolution du nombre des emplois et leur nature, et d'autre part la qualité de ces emplois. Le thème central de ce débat porte sur la qualité des nouveaux emplois.

La progression globale de l'emploi et le transfert d'activités du secteur manufacturier vers le secteur tertiaire peuvent être considérés, dans l'ensemble, comme des facteurs positifs ayant engendré de nouvelles conditions de travail et augmenté la flexibilité des entreprises. D'autre part, on peut également considérer que ces changements résultent de l'augmentation du nombre des emplois à temps partiel et des emplois peu rémunérés, n'exigeant qu'un niveau de qualification limité.

Les problèmes ne sont pas faciles à traiter. Il n'existe aucun concept précis et quantifiable de "qualité des emplois", et aucune méthode permettant de l'évaluer globalement. Dès lors, le débat tourne autour d'une série d'indicateurs de qualité tels que les relations contractuelles, les qualifications requises, l'environnement de travail,

les rémunérations, les classes d'âge et la répartition des travailleurs en fonction du sexe. Pas facile, non plus, de poser des jugements équilibrés. L'accent étant mis sur les facteurs liés aux caractéristiques du marché de l'emploi, tel qu'il se présente actuellement, on court le risque de négliger d'autres facteurs, notamment la façon dont les em-



plois se sont améliorés avec le temps, sur le plan matériel et au niveau de l'environnement de travail.

## Prolifération de nouvelles formes contractuelles

Les discussions relatives aux nouvelles formes d'emploi et à l'intensification de la mobilité des travailleurs s'articulent souvent autour de la nécessité, pour le marché du travail, d'évoluer dans le sens d'une flexibilité accrue face au développement de la concurrence internationale, dans le contexte de la crise économique et des possibilités d'évolution organisationnelle et technologique. Le débat porte en particulier sur le développement des nouvelles formes de contrat d'emploi, leur impact sur le marché du travail et la politique de l'emploi.

Les formes de contrat d'emploi les plus courantes (mis à part les emplois traditionnels à temps plein et

les contrats à durée indéterminée) correspondent aux emplois à temps partiel ou temporaires. Le graphique 60 illustre la distribution des emplois à temps plein et à temps partiel dans la Communauté. Les emplois à temps partiel s'adressent essentiellement aux femmes âgées de 40 ans et plus (graphiques 62 et 63). Si l'on excepte les jeunes Danois et Néerlandais, le nombre d'hommes travaillant à temps partiel est peu élevé et on n'observe aucune progression sur ce plan.

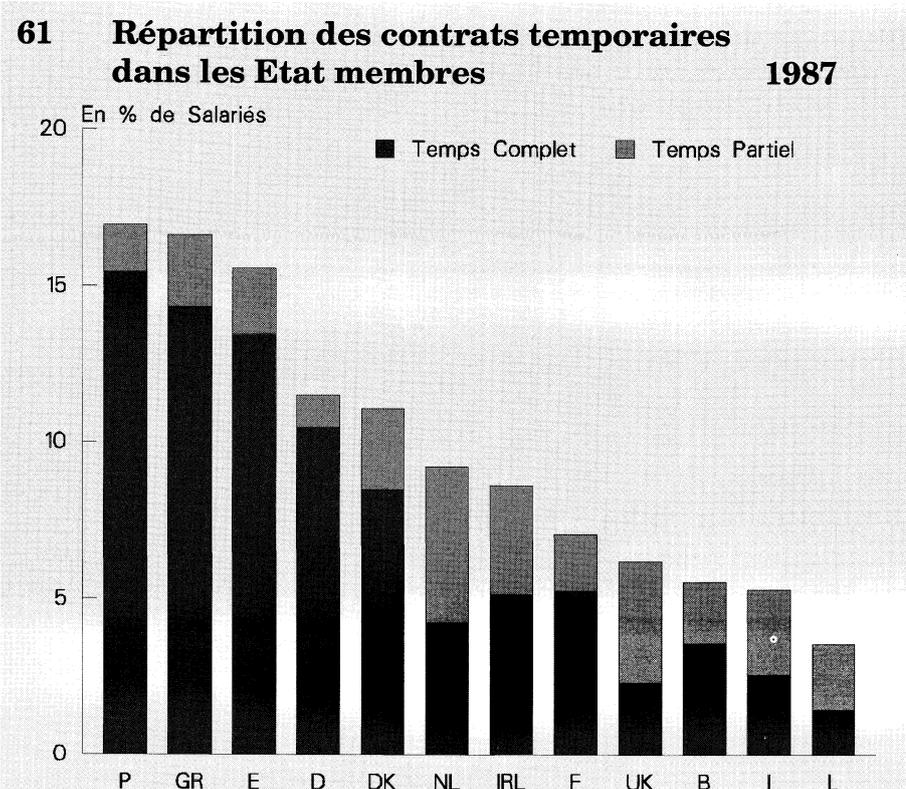
Relevant d'une succession de décisions individuelles d'intégration au marché de l'emploi, émanant surtout des femmes, cette distribution reflète les différents types d'emploi auxquels elles ont accès. Si les femmes, et en particulier les femmes mariées qui reprennent une activité professionnelle après la naissance de leurs enfants, bénéficient d'un choix plus large quant aux conditions d'emploi, elles ne sont habituellement pas l'unique soutien financier de leur famille et ne disposent, le plus souvent, que d'une marge très limitée quant aux

formes de contrat qui leur sont proposées.

La recherche d'une flexibilité accrue a amené les entreprises à créer de nombreux emplois à temps partiel et temporaires qui ne requièrent qu'un minimum de qualifications ou d'expérience. Cette évolution a conduit à l'émergence, parallèlement au marché primaire, d'un marché du travail secondaire ne présentant pas les mêmes restrictions pour les employeurs ou le même niveau de protection pour les travailleurs. Dans le secteur manufacturier, le nombre des emplois traditionnellement occupés par des travailleurs de sexe masculin employés à temps plein a diminué au cours de ces dernières années, en raison de l'effondrement de la demande de produits manufacturés. Ainsi, bon nombre des travailleurs précédemment employés sur le marché primaire ont été mis au chômage ou contraints de chercher un emploi sur le marché secondaire, où le niveau de qualification requis est très inférieur.

Les contrats de travail à temps partiel et temporaires permettent aux entreprises d'augmenter la flexibilité de leurs effectifs en faisant varier le nombre d'heures oeuvrées et le nombre de travailleurs.

En Europe, les syndicats sont préoccupés par la façon dont le patronat exploite ces nouvelles formes contractuelles pour accroître la flexibilité des entreprises à sa convenance, dans le seul souci d'en augmenter la rentabilité, sans tenir compte des difficultés rencontrées par les travailleurs. Cette exploitation contestable touche plus particulièrement les contrats à durée déterminée et certaines formes d'embauche caractérisées par un statut de travailleur quasi-indépendant, qui évitent à l'employeur de devoir s'acquitter de ses obligations habituelles envers son personnel.



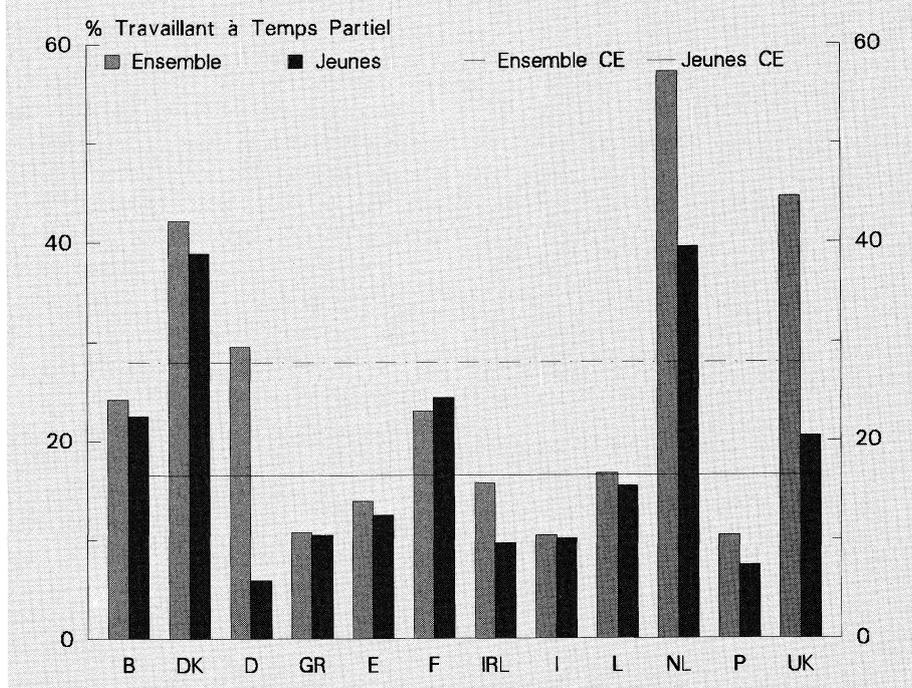
La prolifération des emplois à temps partiel et des emplois temporaires est liée, soit aux mécanismes des forces du marché, soit aux options prises par les travailleurs. En effet, ces derniers choisissent de plus en plus fréquemment de travailler moins longtemps ou pendant une partie de l'année. En d'autres termes, il est capital de se demander qui, des travailleurs ou des employeurs, est à l'origine de la multiplication de ces nouvelles formes d'emploi, et dans quelle mesure elles résultent d'accords entre les deux.

Certaines recherches ont révélé que de nombreux travailleurs ont opté pour un emploi à temps partiel, mais que bon nombre (graphique 76, chapitre 7) d'entre eux y ont été contraints, faute d'avoir trouvé un emploi à temps plein satisfaisant. La situation varie considérablement d'un Etat membre à l'autre et entre les hommes et les femmes. Dans l'ensemble de la Communauté, entre 5 et 50% des hommes travaillent à temps partiel, faute d'avoir pu trouver un emploi à temps plein, tandis que dans le cas des femmes, la proportion varie de 5 à 30%. La moyenne est de 24% pour les hommes et de 11% pour les femmes.

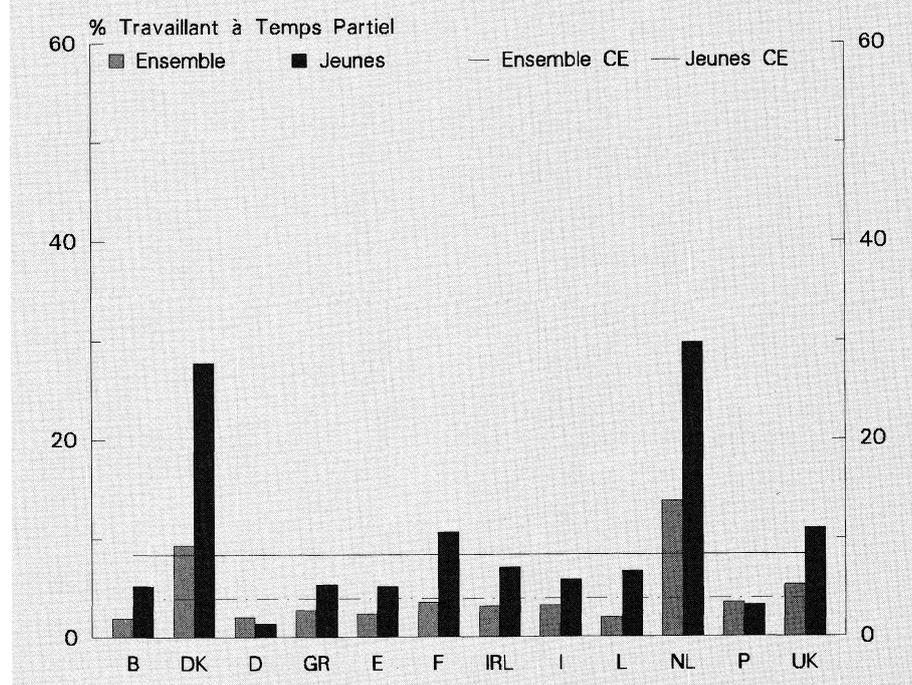
Autre caractéristique plus frappante: le grand nombre de travailleurs engagés sous contrat à durée déterminée qui souhaiteraient trouver un emploi à temps plein. Le graphique 61 illustre l'importance de l'emploi temporaire dans la Communauté. Le graphique 77 du chapitre 7 montre que 50% des femmes et 70% des hommes exerçant un emploi temporaire s'en contentent, à défaut d'un emploi permanent.

Cette progression de l'emploi à temps partiel et temporaire a été favorisée par l'entrée d'un nombre croissant de femmes sur le marché du travail et par la pression exercée par le nombre considérable de chô-

### 62 Emploi à temps partiel des femmes et des jeunes femmes dans les Etats membres 1987



### 63 Emploi à temps partiel des hommes et des jeunes hommes dans les Etats membres 1987



meurs. Il est important de déterminer si ces formes d'emploi sont en passe de se substituer aux emplois permanents à temps plein ou si elles ne font que s'y adjoindre.

Les pressions exercées par les entreprises à la recherche de ce type de flexibilité ont eu des retombées sur la législation restreignant ou encourageant ces formes de travail. Plusieurs Etats membres ont modifié des dispositions limitant l'emploi à temps partiel ou assoupli la législation régissant les contrats à durée déterminée et les agences de travail intérimaire.

## Qualifications et qualité de l'emploi

La perception individuelle de la qualité d'un emploi repose sur une série de critères faisant intervenir les conditions de travail, les qualifications requises, la rémunération, la stabilité de l'emploi, les horaires et l'environnement de travail. C'est en considérant la somme de tous ces

facteurs que les travailleurs décrivent leur emploi comme étant "bon" ou "mauvais".

Dans la pratique, les caractéristiques positives ont tendance à s'apparier. Les emplois à niveau de rémunération et de qualification élevé s'accompagnent souvent de conditions de travail satisfaisantes dans un environnement agréable.

L'évolution de la qualité des emplois résultant des mutations structurelles récentes, qui ont influé sur le marché du travail, est principalement associée à deux phénomènes: le transfert d'activités vers le secteur tertiaire et l'introduction de nouvelles technologies. Les innovations à caractère organisationnel et technologique semblent avoir l'influence la plus marquée sur la nature des emplois. De nouvelles tâches et fonctions se créent au gré des percées technologiques. Certaines tâches anciennes sont désormais exécutées par des machines ou amenées à disparaître en raison de l'introduction de nouvelles techni-

ques et du développement de nouveaux produits. Ces facteurs modifient la structure des qualifications susceptible d'être utilisée pour évaluer l'évolution de la nature des emplois.

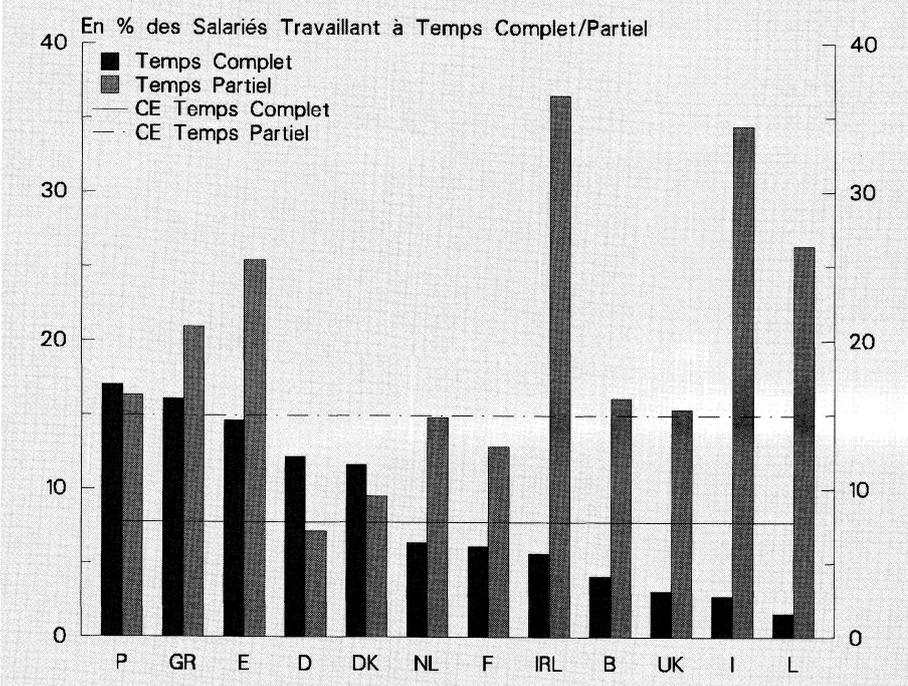
Comme la complexité des tâches augmente, les travailleurs chargés de les exécuter doivent avoir davantage de qualifications. Par contre, lors de l'introduction de nouvelles machines pour l'exécution de tâches élémentaires, les travailleurs non-qualifiés risquent d'être remplacés ou déclassés. Cette situation peut engendrer une polarisation du marché du travail, certains emplois se caractérisant par un excédent de main-d'oeuvre et une surqualification, d'autres par une pénurie de personnel compétent et une sous-qualification.

A une époque marquée par un chômage élevé et persistant, les entreprises peuvent tirer parti de leur position sur le marché du travail et se montrer plus exigeantes sur le plan des compétences en intensifiant la concurrence entre les travailleurs. Bénéficier d'une éducation et d'une formation conventionnelles devient un critère de sélection, non seulement en rapport avec les tâches à exécuter, mais aussi comme indicateur du comportement, de la fidélité à l'entreprise, des facultés d'adaptation et d'apprentissage du travailleur. Ce type d'évaluation devient un instrument de sélection des travailleurs potentiels.

Les recherches menées dans un certain nombre d'Etats membres révèlent que les écarts de définition au niveau des emplois exercés par les diverses catégories professionnelles sont liés à des différences de qualification. Le recours à des critères de sélection spécifiques est à mettre en rapport avec la situation économique. Il s'est intensifié avec le passage du suremploi au sous-emploi vers le milieu des années 70.

### 64 Les contrats à durée déterminée à temps plein et à temps partiel dans les Etats membres

1987



Une étude menée aux Pays-Bas montre que le niveau de formation des dirigeants d'entreprises est relativement faible par rapport aux exigences requises par leur fonction, et qu'ils n'ont pas reçu de formation spécialisée, caractéristique qu'ils partagent avec les travailleurs non-qualifiés ou semi-qualifiés. Le niveau de formation des comptables et des cuisiniers laisserait également à désirer. En revanche, il semble y avoir adéquation entre, d'une part, la nature de l'activité des membres des professions libérales et du personnel scientifique et, d'autre part, la durée et le caractère des études qu'ils ont suivies. Cette adéquation entre la complexité des tâches et le niveau de formation serait également très prononcée dans les services publics tels que la santé et l'enseignement.

Dans certains pays, la polarisation des compétences est essentiellement tributaire de facteurs liés à l'offre. L'augmentation du nombre des travailleurs hautement qualifiés correspond au développement de deux tendances: le nombre des travailleurs qualifiés s'accroît plus rapidement que le nombre des postes qu'ils pourraient occuper, et les fonctions les plus exigeantes requièrent un niveau de qualification encore supérieur. En conséquence, la concurrence élimine les travailleurs les moins qualifiés au profit de travailleurs plus compétents, dont l'emploi et les fonctions ne sont pas à la hauteur de leur qualification.

Dans d'autres pays, cette polarisation est principalement liée à la demande. L'évolution technique et organisationnelle ainsi que les efforts déployés par les entreprises pour renforcer la compétitivité sont à l'origine de l'augmentation de la demande d'un personnel plus qualifié. Lorsque le taux de chômage est élevé, les travailleurs possédant les meilleures qualifications peuvent tirer parti de leurs atouts professionnels sur le marché du travail.

Une telle divergence appelle l'application de deux stratégies différentes. Si le phénomène de polarisation est lié à l'offre, il convient de créer des emplois supplémentaires, afin d'absorber la main-d'oeuvre excédentaire. En effet, assurer la formation professionnelle des travailleurs moins qualifiés ne ferait qu'aggraver la situation.

Par contre, si cette polarisation dépend de facteurs liés à la demande, une formation professionnelle axée sur des activités et des catégories professionnelles spécifiques aura un impact considérable.

Dans la pratique, l'on assiste fréquemment à une conjonction de facteurs liés tant à la demande qu'à l'offre. Dès lors, il y a lieu d'élaborer une stratégie de croissance génératrice d'emplois, assortie de mesures spécifiques de promotion de l'emploi et de la formation.

Cette polarisation des compétences affectant la structure de l'emploi va de pair avec une accentuation de la démarcation entre les marchés du travail interne et externe. L'organisation interne de l'entreprise et ses relations avec le monde extérieur sont autant de compromis entre un besoin de flexibilité accrue et la nécessité de préserver un noyau de travailleurs expérimentés.

L'accession au niveau de flexibilité interne requis réside dans l'adaptation des activités du personnel permanent à l'évolution de la demande de produits. Cette adaptation suppose l'intégration de certaines tâches à un nombre limité de postes et d'unités de production, organisés de façon moins rigide et moins hiérarchisés. Le recours aux sous-traitants et aux bureaux de placement augmente la flexibilité des entreprises.

Par conséquent, la relation complexe existant entre le besoin de main-d'oeuvre qualifiée et la recherche d'une flexibilité optimale a

tendance à intensifier la segmentation du marché du travail. Les changements observés dans la définition et la qualité des emplois en sont la cause plutôt que la conséquence.

Les conclusions à en tirer ne sont pas sans ambiguïtés. La flexibilité accrue, qui caractérise le marché de l'emploi, apparaît comme un résultat positif lié à l'évolution de la nature des emplois. En revanche, la segmentation du marché du travail, amenant un nombre plus important de travailleurs à occuper des emplois marginaux et précaires, souvent mal rémunérés, n'en est pas un. Dès lors, toute politique de l'emploi devra se fixer les deux objectifs suivants: oeuvrer dans le sens d'une plus grande flexibilité en vue d'accroître la productivité et la compétitivité; et favoriser l'introduction de mesures visant à réduire la précarité inhérente à un nombre croissant d'emplois.

Le rapport existant entre le niveau de qualification des travailleurs et le taux de chômage témoigne de l'ampleur des difficultés rencontrées pour atteindre ces objectifs. Le chômage est lié au niveau de qualification et au sexe des travailleurs. En Espagne et aux Pays-Bas, 70% des chômeurs ne possèdent qu'un diplôme d'études primaires, lorsqu'ils n'en sont pas dépourvus. Au Royaume-Uni, le taux de chômage enregistré chez les travailleurs de sexe masculin ne possédant aucune qualification est deux fois supérieur au taux moyen.

## Revenu et emploi

La rémunération constitue un paramètre essentiel dans l'évaluation individuelle de la qualité d'un emploi. Les postes les mieux rémunérés sont souvent considérés comme de "bons" emplois faisant appel à la plupart des compétences du travailleur et offrant les perspectives de carrière les plus intéressantes.

Certaines observations relevées en Allemagne, concernant l'évolution de l'emploi et des rémunérations dans un certain nombre de secteurs, fournissent quelques indications provisoires quant à savoir si la qualité de l'emploi augmente ou diminue. Dans le secteur manufacturier, le niveau des revenus est supérieur de 10% à celui du secteur des services, bien que certaines activités du secteur tertiaire, tels que les services financiers et les services aux entreprises, soient au sommet de l'échelle des salaires. Par contre, certaines activités de service, telles que les services de nettoyage ou de gardiennage, figurent au bas de cette échelle des rémunérations.

Les secteurs où le niveau de rémunération est le plus bas ne sont pas nécessairement les secteurs où la plupart des nouveaux emplois ont été créés, bien que l'emploi ait progressé dans les services liés à la production, à l'instar des services de nettoyage où le travail à temps partiel est très développé et la main-d'oeuvre peu qualifiée. Ce-

pendant l'emploi a régressé dans certains secteurs à faible niveau de rémunération, notamment dans les services ménagers.

En revanche, on enregistre une progression de l'emploi dans les services liés à la production, où les niveaux de revenus sont supérieurs à la moyenne. Tel est le cas des services de conseil aux entreprises, qui requièrent la collaboration d'un personnel très compétent. Il ne semble pas non plus que l'on puisse établir un rapport entre le niveau des augmentations de salaire dans un secteur donné et la croissance de l'emploi.

De tels résultats donnent à penser que la demande constitue le principal moteur de la croissance de l'emploi dans le secteur des services, tant pour les activités à faible niveau de rémunération que pour les autres. Si l'on considère le revenu comme un critère de référence, le secteur des services a vu augmenter aussi bien le nombre des "bons" emplois que celui des "mauvais". L'emploi a cependant progressé davan-

tage dans les secteurs où l'élévation du niveau des rémunérations est inférieur à la moyenne.

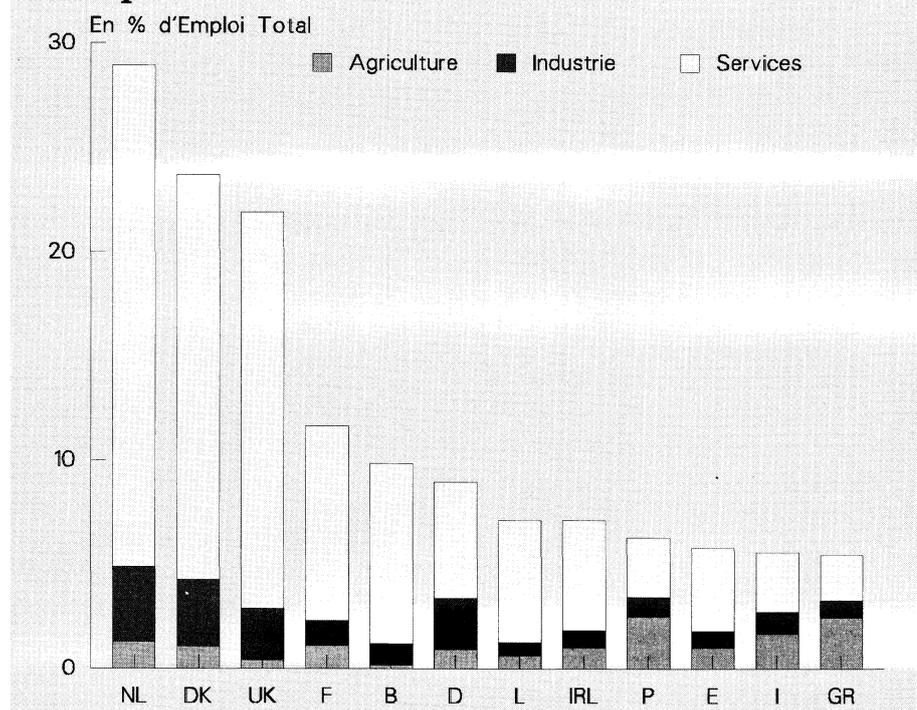
## Profil des emplois et secteur des services

L'évolution du profil des postes et l'émergence de nouvelles formes d'emploi sont étroitement liées aux tendances observées dans le secteur des services, qui se caractérise par un très large éventail de nouveaux types d'emplois (allant des bureaux informatisés à la restauration rapide).

Deux types d'évolution ont contribué au développement du secteur des services au cours de ces dernières années. La première réside dans le transfert d'activités du secteur manufacturier vers les services. En effet, de nombreuses entreprises sous-traitent leurs activités de service. La seconde réside dans la création d'activités de service nouvelles. Si le transfert d'activités constitue le principal moteur de la croissance du secteur tertiaire, l'émergence de "l'économie des services" pourrait n'être considérée que comme un mirage statistique, quoique cette évolution puisse néanmoins être associée aux changements intervenus dans le fonctionnement des divers marchés du travail.

Les répercussions politiques d'une telle évolution sont capitales. Si la croissance du secteur des services n'est que le reflet du transfert de certaines activités d'un secteur vers un autre, il n'y a guère d'espoir que cette croissance puisse constituer une solution au problème du chômage. Si, d'autre part, ces transferts d'activités n'impliquent aucune délocalisation du lieu de travail, mais seulement un changement d'employeur (exemple: les employés de bureau et employés chargés de l'entretien continuant à travailler dans les mêmes locaux au service d'un sous-traitant, plutôt

### 65 Répartition sectorielle de l'emploi à temps partiel dans les Etats membres 1987



qu'au service de l'entreprise pour laquelle ils fournissent leurs prestations), ces transferts pourraient avoir une incidence importante sur les relations de travail, en particulier si les employés concernés travaillent aux côtés du personnel permanent de l'entreprise cliente du prestataire de services.

Les conséquences de ce type de transfert sur la qualité de l'emploi sont peut-être liées au souci de flexibilité accrue des entreprises. Lorsqu'une entreprise manufacturière confie à un sous-traitant son service de restauration, on assiste à un transfert du secteur industriel vers le secteur des services, les relations contractuelles connaissant également une certaine évolution. Pour rester compétitif, le sous-traitant spécialisé emploiera probablement les travailleurs sur une base contractuelle plus fragile que celle qui prévalait au sein de l'entreprise cliente. Ainsi, le transfert d'activités d'un secteur à un autre risque d'entraîner une dégradation de la qualité de l'emploi.

En réalité, certaines entreprises pourraient opter pour la poursuite d'une stratégie visant à sous-traiter les tâches et travaux moins importants et à n'utiliser leurs propres effectifs que pour l'exécution des tâches essentielles. Par conséquent, ces entreprises abandonneraient les emplois moins qualifiés, pour ne conserver que les bons emplois caractérisés par l'exploitation d'un capital humain important. Cette tendance s'affirmera d'autant plus que les compétences spécifiques à l'entreprise seront d'une importance significative et connaîtront un développement continu par la formation dans l'entreprise.

A plus long terme, le marché des services connaîtra une expansion parallèle à l'extension que prendront ces transferts d'activités. Cette expansion générera une certaine spécialisation et permettra des économies d'échelle. Toutefois,

l'évolution technologique pourrait avoir l'effet inverse et rendre plus intéressante la prise en charge interne de certaines activités. L'émergence de la publication assistée par ordinateur constitue un excellent exemple. Elle permet aux entreprises d'assurer la production de leurs propres supports promotionnels, sans devoir faire appel à des tiers.

Parallèlement au développement de la sous-traitance, l'on assiste à l'apparition de nouveaux rapports "paternalistes" ou "d'adoption": de grandes entreprises encouragent la création de petites firmes indépendantes qu'elles parrainent. Cette protection leur permet d'exercer un contrôle sur les activités de ces petites entreprises et de déplacer certains risques inhérents à leur production, sans que leur structure organisationnelle ait à en souffrir.

Les résultats d'une étude récente, portant sur les services fournis aux entreprises françaises, révèlent l'existence d'un effet de seuil: la demande augmente tout d'abord en fonction de l'envergure des entreprises, puis se stabilise et diminue enfin pour les grandes entreprises (encadré).

En outre, cette étude montre également qu'extériorisation et polarisation vont de pair. La plupart des activités sous-traitées se caractérisent tantôt par un niveau de rémunération et de qualification peu élevé (nettoyage et gardiennage), tantôt par un niveau de rémunération et de qualification très élevé (publicité et informatique).

## Qualité de l'emploi et réglementation

La définition et la qualité de l'emploi sont affectés par des facteurs liés à l'offre et à la demande. L'évolution de l'offre contribue à accroître la flexibilité du marché du travail, en influant sur les taux de

participation, en particulier au sein de la population féminine, et en favorisant une utilisation souple du temps.

Tendant à dévaloriser les tâches associées à certaines formes contractuelles, les facteurs liés à la demande contribuent à intensifier la segmentation du marché du travail. En effet, un nombre croissant d'emplois caractérisés par des dispositions contractuelles précaires et, le plus souvent, par un niveau de compétences limité, sont relégués sur un marché du travail secondaire.

L'intervention législative des gouvernements est un facteur qui influe fortement sur la structure des contrats d'emploi. Bien que les liens contractuels fassent souvent l'objet de négociations collectives, les pouvoirs publics ont les moyens de promouvoir ou d'entraver le développement de formes de relations contractuelles, ou d'influencer les conditions dans lesquelles ces formes voient le jour. Pour apprécier l'impact de l'action gouvernementale dans ce domaine, on évalue habituellement dans quelle mesure les pouvoirs publics encouragent ou restreignent la création d'emplois qualifiés, dans des conditions, certes souples, mais n'équivalant pas pour autant à l'exploitation des travailleurs.

L'avènement de nouvelles formes d'emploi, l'évolution du profil des postes et la flexibilité de l'emploi ont fait apparaître des divergences considérables entre les Etats membres. Partant, les préoccupations politiques des gouvernements et des partenaires sociaux diffèrent. Il convient de souligner toutefois que l'on constate une tendance générale allant dans le sens d'une diffusion plus large de ces nouveaux types d'emplois. Les conséquences d'une telle évolution, quant à la qualité de l'emploi et la fragmentation du marché du travail, ont été largement évoquées ci-dessus. Ces ten-

### Recours à des services extérieurs: une enquête auprès d'entreprises françaises

La demande intermédiaire de services est principalement déterminée par la nature des activités confiées à l'extérieur et la taille de l'entreprise.

Impact de la taille sur le transfert à l'extérieur	Pourcentage d'entreprises faisant appel à des services extérieurs pour les activités indiquées		
	Moins de 15%	De 25 à 50%	Plus de 50%
Aucun rapport	Paiements Comptabilité analytique	Entretien Gestion Contrôle	Transport de marchandises Commerce extérieur
La fréquence d'utilisation augmente avec la taille	Sécurité Entrepôts Transport de personnel Embauche du personnel non chargé de la supervision	Embauche du personnel de supervision Sécurité Restauration	Nettoyage
La fréquence diminue avec la taille	Représentation Gestion informatisée	Comptabilité générale Traduction	—
La fréquence augmente jusqu'à un seuil puis diminue	Leasing Etudes informatiques Manutention Prototypes & modèles Logiciel Organisation du travail Recherche Infrastructures Gestion financière Méthodes	Entretien informatique Etudes Marketing Equipements spécialisés Essais	Problèmes juridiques Formation des cadres Impôts Publicité Formation des non cadres Litiges Brevets & marques

dances vont probablement s'accroître après 1992. La volonté d'une entreprise d'opérer un transfert d'activité, ou de procéder à la délocalisation de certaines d'entre elles, pourrait être considérée comme un premier pas vers le redéploiement de l'entreprise concernée dans un autre Etat membre (chapitre 5).

L'éventualité de tels redéploiements industriels pose le problème suivant: faut-il instaurer un régime de protection générale de ces différentes formes de travail ? Si la menace de "dumping social" est une réalité, et non un mythe, les pressions concurrentielles déboucheront inévitablement sur la généralisation de ces formes d'emploi.

## Les PME et les travailleurs indépendants

### La création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises

Dans la plupart des Etats membres de la Communauté, les petites et moyennes entreprises (de moins de 100 employés) représentent une part croissante de l'emploi total et créent de nouveaux emplois à un rythme plus soutenu que les grandes firmes.

Le graphique 66 montre l'importance relative des petites et moyennes entreprises dans les Etats membres. La contribution des PME au développement de l'emploi varie considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi, les PME fournissent environ 20% des emplois dans le secteur manufacturier au Royaume-Uni et au Luxembourg, entre 30 et 45% en France, aux Pays-Bas, en Belgique, en Espagne, au Portugal, en Irlande et au Danemark, et plus de 50% en Grèce et en Italie.

Il semble que l'accroissement de la part des PME dans l'emploi total doive être interprété avec prudence. Parfois, celui-ci indique simplement que l'emploi décline moins rapidement dans les petites et moyennes entreprises que dans les autres firmes. Ce déclin moins prononcé est une constante tout au long des années 70 et au début des années 80 (graphique 67).

Les PME sont le plus présentes dans le secteur des services où elles fournissent plus de la moitié du nombre total des emplois de ce secteur.

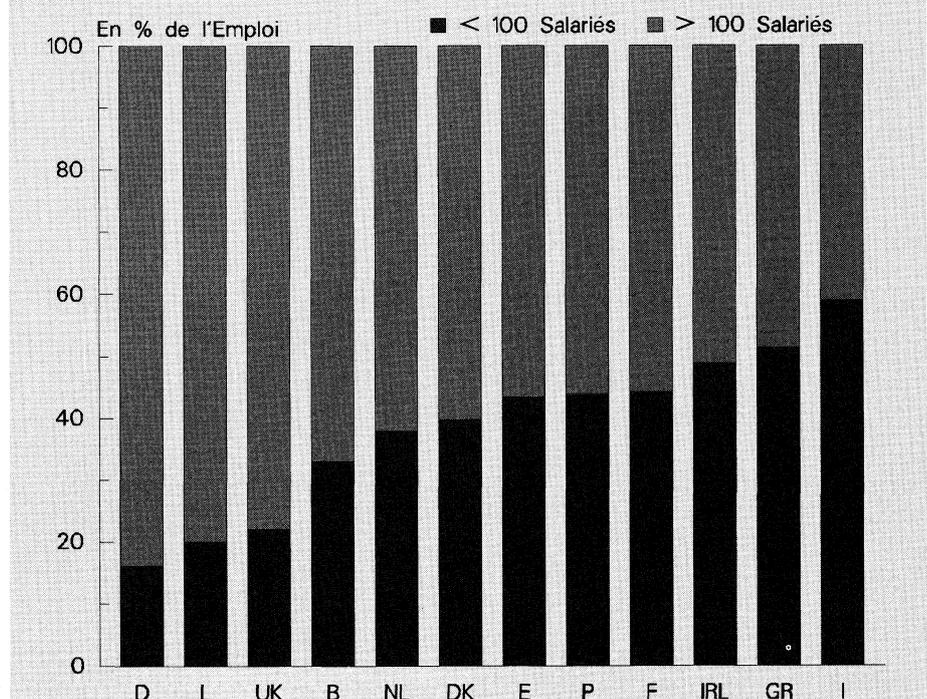
Sur le plan de l'emploi, les PME acquièrent une importance accrue dans la plupart des Etats membres, à l'exception des Pays-Bas où la situation est relativement stationnaire, et de la Grèce où leur part décline légèrement bien qu'elle représente un nombre considérable d'emplois. Le Royaume-Uni est le seul pays où la part des PME dans l'emploi manufacturier a fortement progressé.

Les petites et moyennes entreprises ont créé des emplois à l'heure où les

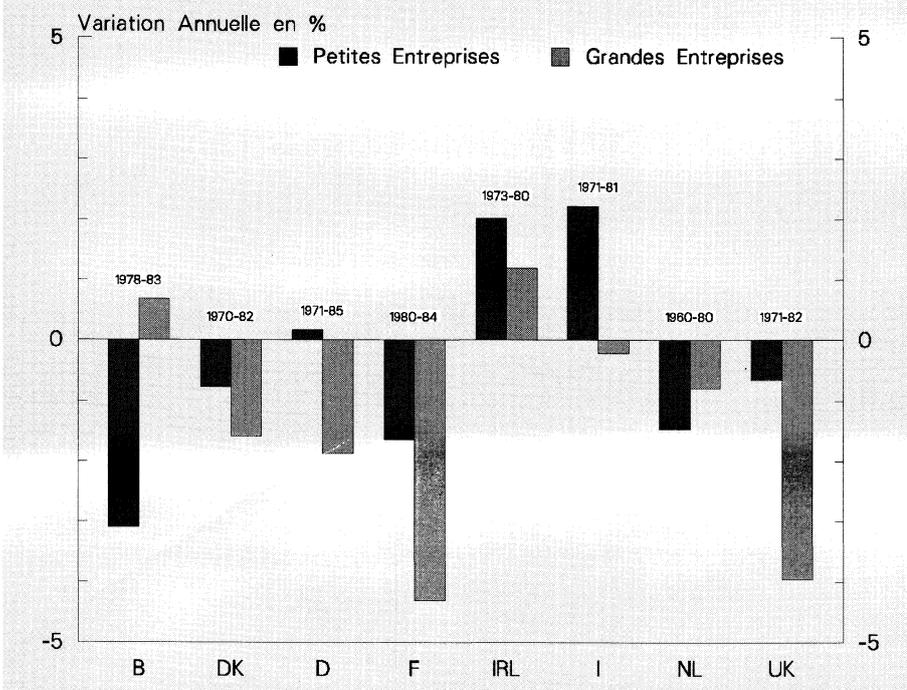
grandes entreprises réduisaient leurs effectifs. Ce constat s'applique essentiellement aux entreprises employant moins de vingt salariés. Au Royaume-Uni, en France et en République fédérale d'Allemagne, les créations d'emplois sont moins nombreuses au-delà d'un seuil de 20 employés.

Il convient cependant de souligner que la création d'emplois est le fait d'un nombre restreint de PME et que les grandes entreprises n'enregistrent pas toutes un recul de l'em-

**66 Répartition de l'emploi manufacturier par taille d'entreprise dans les Etats membres circa 1980/83**



### 67 Croissance de l'emploi dans les PME dans certains Etats membres



ploi. Quelque 10% seulement des entreprises connaissent une expansion les excluant de la catégorie des entreprises les plus petites. Seul 1% d'entre elles atteignent l'envergure des grandes entreprises, même au terme d'une période de douze ans.

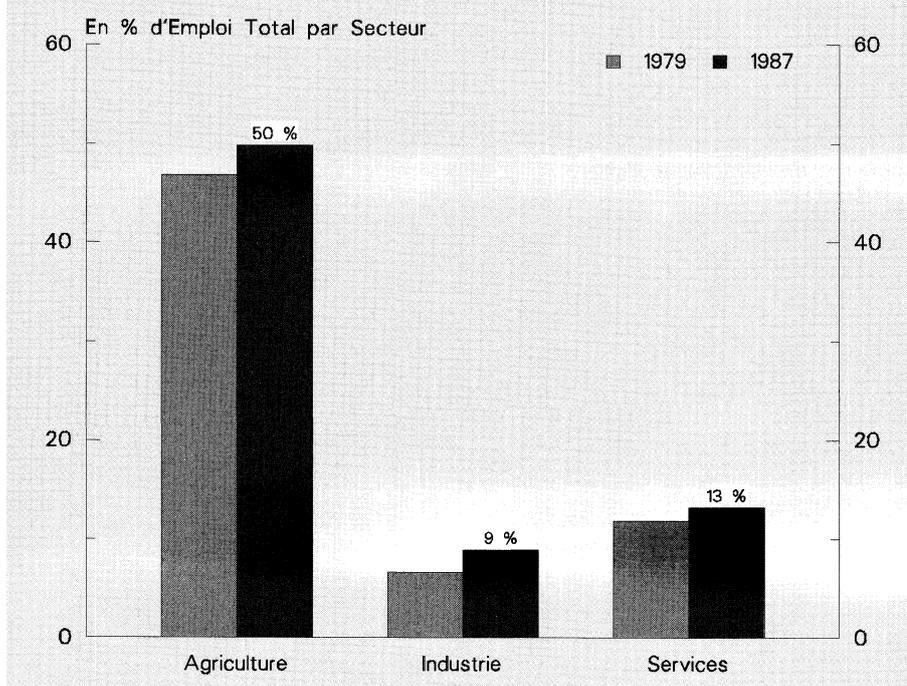
On observe des différences analogues en ce qui concerne la durée de vie des nouvelles entreprises. Une majorité d'entre elles font faillite dans les dix ans qui suivent leur lancement, la plupart de celles qui subsistent restent modestes, tandis que quelques-unes d'entre elles deviennent suffisamment grandes pour contribuer de façon perceptible à l'emploi.

Les emplois créés par les PME diffèrent souvent des emplois créés par les entreprises plus importantes. Dans les PME, l'on observe une concentration supérieure de "nouveaux" emplois, reflétant davantage que dans les grandes entreprises l'évolution du profil des postes et de la qualité de l'emploi.

De manière générale, les PME emploient une plus forte proportion de femmes. Aux Pays-Bas, par exemple, 37% des employés des petites entreprises sont des femmes, contre 26% dans les grandes entreprises. En République fédérale d'Allemagne, les firmes de moins de 20 salariés emploient 40% du nombre total des travailleurs à temps partiel de sexe féminin.

Habituellement, l'emploi dans les PME tend à être moins stable que dans les grandes entreprises. Les petites firmes connaissent une rotation beaucoup plus importante des effectifs que celle des grandes entreprises, qui possèdent un noyau de travailleurs "permanents", souvent mieux rémunérés que leurs homologues des petites entreprises. En France, notamment, les salaires des travailleurs des grandes entreprises sont quelquefois supérieurs de 60% à ceux des salariés des PME.

### 68 Variation de la répartition sectorielle de l'emploi indépendant dans la Communauté (EUR9) 1979-1987



De tels écarts donnent à penser que les emplois proposés par les petites entreprises sont de qualité inférieure à ceux des grandes sociétés, bien que cette situation puisse être liée à la structure et à l'organisation du secteur d'activités concerné. Cette qualité inférieure des emplois va de pair avec un niveau de sous-traitance élevé et un recours constant à diverses formes de contrats d'emploi "flexibles".

D'autre part, le niveau de qualification des employés tend à être supérieur dans les petites entreprises, en particulier dans le secteur manufacturier. En RFA, 76% des travailleurs manuels de sexe masculin oeuvrant dans les petites entreprises sont répertoriés dans la catégorie des "travailleurs qualifiés", contre 60% dans les grandes entreprises.

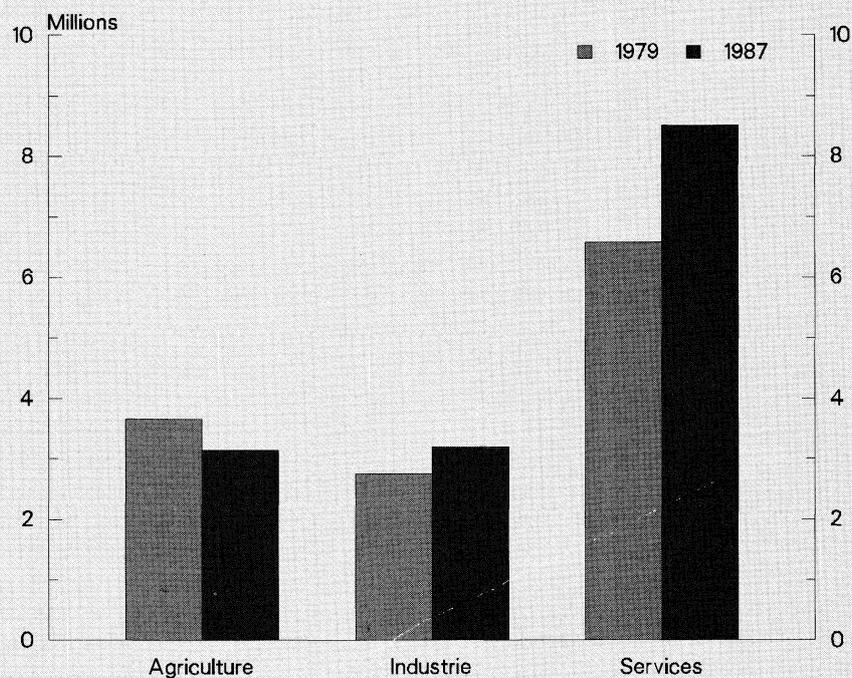
## Les travailleurs indépendants

Pour illustrer l'impact positif de la promotion des nouvelles formes contractuelles, on a coutume de citer le phénomène d'expansion de l'emploi indépendant.

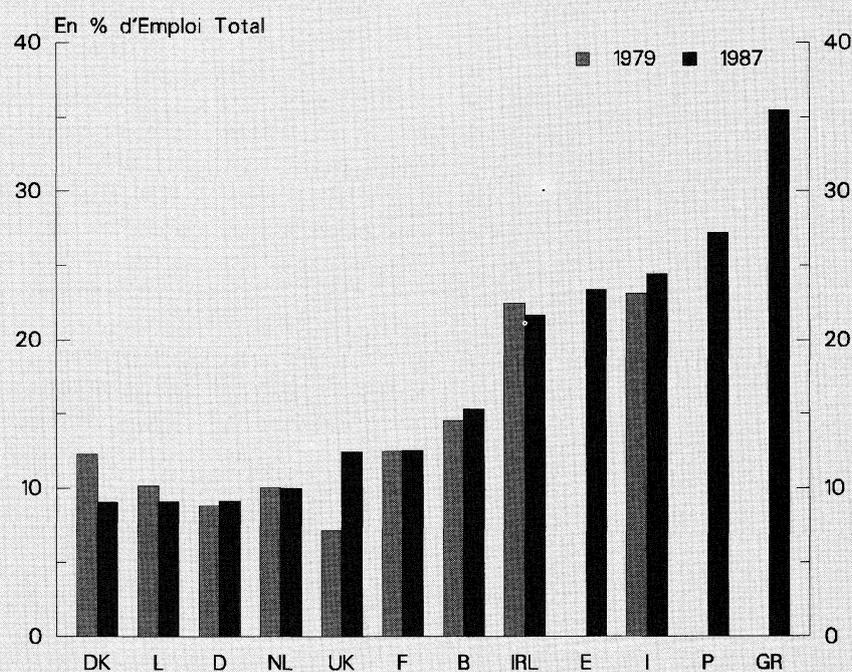
L'importance de l'emploi indépendant varie considérablement entre les divers secteurs d'activités et, partant, entre les différents pays de la Communauté.

L'on trouve le nombre de travailleurs indépendants le plus élevé dans le secteur des services. Leur nombre dépasse les 8 millions en 1987 pour l'ensemble de la Communauté (graphique 69). De plus, l'augmentation du nombre des travailleurs indépendants dans le secteur des services s'est avérée plus importante que dans les autres secteurs de l'économie au cours des années 80, leur nombre enregistrant une progression de l'ordre d'un million de travailleurs. Néanmoins, ces chiffres reflètent davantage l'importance globale croissante

**69 Evolution de l'emploi indépendant par secteur dans la Communauté 1979 - 1987**



**70 Evolution de l'emploi indépendant dans les Etats membres 1979 - 1987**



des activités de service dans l'économie communautaire qu'une quelconque propension des travailleurs indépendants à s'orienter vers ce secteur.

Par ailleurs, si quelque 20% seulement des travailleurs indépendants se trouvent dans l'agriculture, ceux-ci représentent toutefois 50% de la main-d'oeuvre agricole (graphique 68). Dans le secteur des services, leur présence correspond à 14% des effectifs. Alors que le nombre des travailleurs indépendants du secteur agricole a eu tendance à décliner au cours des années 80, ce déclin s'est avéré moins important que celui de l'emploi dans son ensemble. Par conséquent, le nombre global de travailleurs indépendants a proportionnellement augmenté par rapport à celui de l'ensemble des travailleurs.

Etant donné l'importance de l'emploi indépendant dans l'agriculture, il n'est pas surprenant de constater que la proportion de travailleurs indépendants au sein de la population active est la plus élevée dans les régions les moins industrialisées de la Communauté. En Grèce, par exemple, les travailleurs indépendants représentaient plus de 35% de la population active possédant un emploi en 1987. Il s'agit, de loin, de la proportion la plus élevée de la Communauté (graphique 70). Cette part s'élevait à plus de 20% de l'emploi total au Portugal, en Italie, en Espagne et en Irlande; autant de pays où l'agriculture occupe une très grande place dans l'économie. En revanche, dans les pays du nord de la Communauté, à l'exception de la Belgique, les travailleurs indépendants ne représentaient que 10% ou moins de l'emploi total.

Cette tendance au développement de l'emploi indépendant, qui se manifeste clairement au niveau communautaire, est loin de revêtir un caractère uniforme dans les différents Etats membres. Dans 3 pays sur les 9 pour lesquels on dispose de données statistiques, le Danemark, l'Irlande et le Luxembourg, on constate une baisse de la proportion des travailleurs indépendants, tandis qu'en France et en RFA, l'on relève un accroissement minime.

Ce phénomène s'explique partiellement par le recul continu du secteur agricole dans ces pays. Il est remarquable que seul le Royaume-Uni, où le secteur agricole jouait déjà un rôle mineur, ait enregistré une progression significative du nombre de travailleurs indépendants. Dans ce pays, l'augmentation considérable constatée au cours des années 80 pourrait être imputable, dans une certaine mesure, à un processus d'alignement par rapport aux autres régions de la Communauté, (en 1979, la proportion d'indépendants au Royaume-Uni était de loin la plus faible de tous les Etats membres), en même temps qu'une réponse au chômage.

Bien qu'il soit difficile de mesurer avec précision l'incidence de l'emploi indépendant sur l'économie, pour des raisons statistiques (les évolutions décrites ici ne sont basées que sur des études portant sur des échantillons de population limités et ne reflètent peut-être pas suffisamment l'importance de l'emploi indépendant dans les secteurs les plus informels de l'économie), il semblerait, sur la base des données disponibles, que cette tendance au développement de l'emploi indépendant, quoique peu prononcée, ne soit pas un phénomène transitoire.

## Chapitre 7 L'emploi des femmes

*La place des femmes sur le marché de l'emploi s'est radicalement transformée dans la Communauté. Une des caractéristiques marquantes des années 1980 et les prévisions pour les années 1990 révèlent une augmentation disproportionnée des emplois féminins. Les attitudes, les systèmes de sécurité sociale, la législation protectrice et les dispositions pour la garde des enfants ont-ils suivi au même rythme?*

### Introduction

En 1990, 15 ans se seront écoulés depuis l'adoption de la première Directive communautaire visant à assurer l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes sur le marché du travail, et le deuxième Programme d'Action communautaire pour l'Égalité des Chances pour les femmes aura pris fin.

En dépit de ces initiatives juridiques et sociales, les progrès pour l'amélioration de l'égalité ont été lents et les femmes restent encore largement cantonnées dans des activités traditionnelles et des emplois de bas niveau. Cette discrimination persiste, malgré les changements considérables qui se sont opérés récemment dans la structure du marché du travail et malgré l'augmentation constante de la participation des femmes dans les forces de travail.

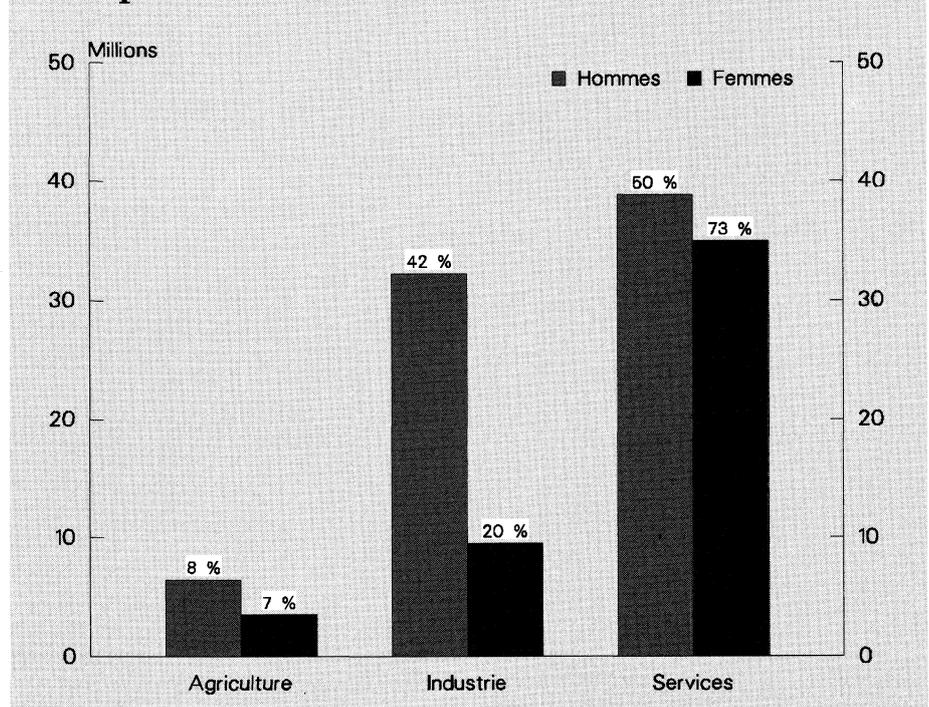
L'offre et la demande ont, l'une et l'autre, contribué à l'augmentation de la participation des femmes. Des familles moins nombreuses, des écarts plus faibles entre l'âge des enfants et une plus grande disponibilité pour le travail à temps partiel, sont quelques uns des facteurs d'ordre familial et social qui ont encouragé

l'entrée des femmes mariées sur le marché du travail. De fait, dans certains pays, le cycle de la vie active des femmes s'est profondément modifié, pour se rapprocher de plus en plus des modèles de carrière des hommes.

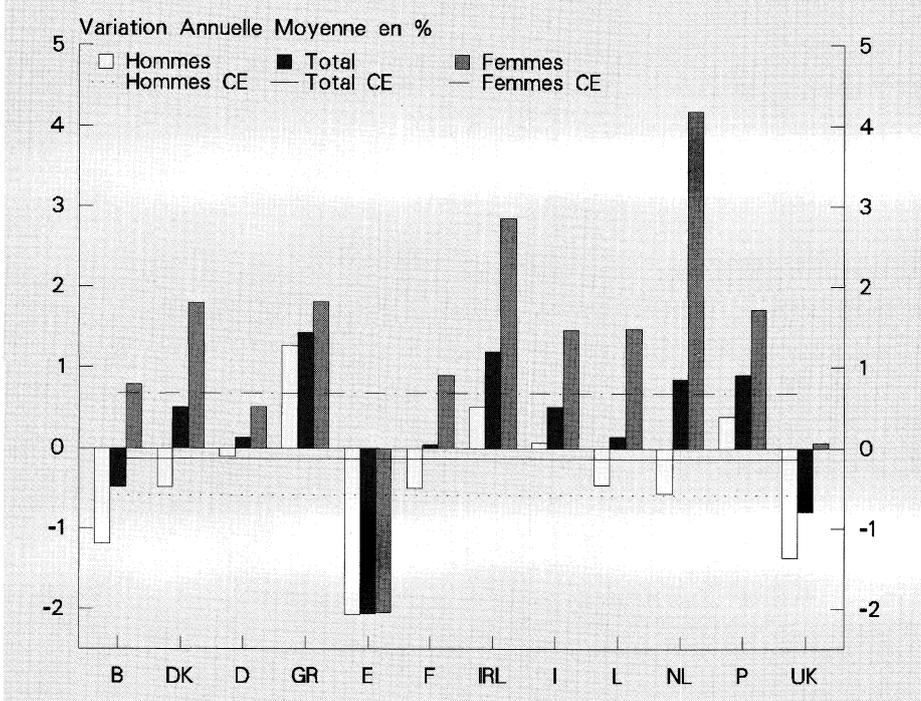
La plupart des femmes actives ont un emploi dans le secteur des ser-

vices (73% de l'emploi total des femmes dans l'ensemble de la Communauté) où, actuellement, leur nombre atteint presque celui des hommes (graphique 71). Par contre, seulement 20% des femmes travaillent dans l'industrie, c.à.d. moins de la moitié de la proportion des hommes employés dans ce secteur.

**71 L'emploi des hommes et des femmes par secteur dans la Communauté 1987**



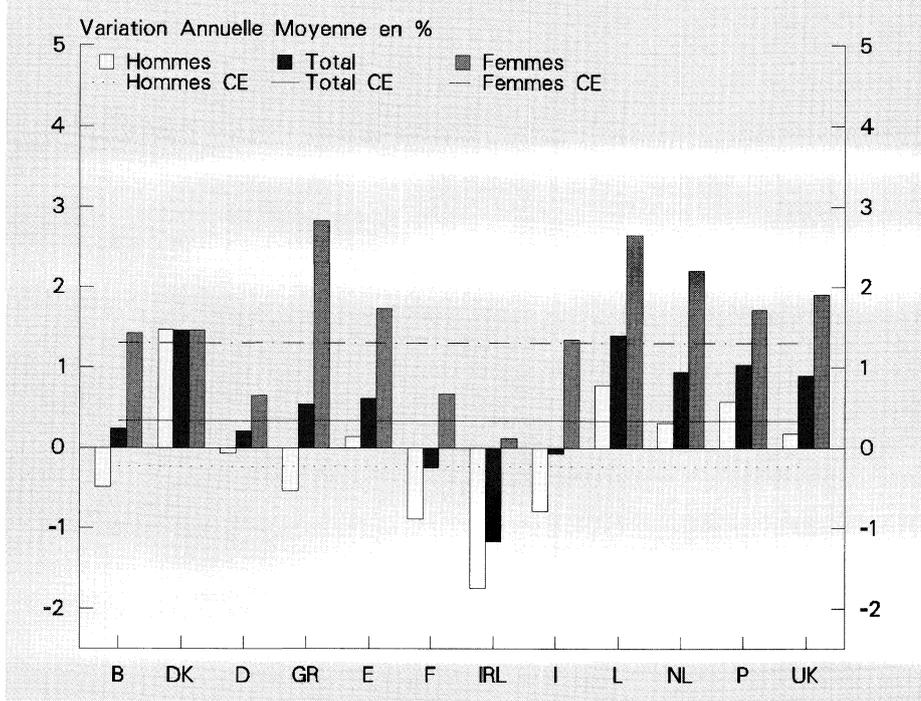
### 72 La croissance de l'emploi féminin dans les Etats membres 1977-1982



L'augmentation générale du taux d'activité des femmes concerne des catégories différentes selon les Etats membres, telles des femmes mariées, de plus de 25 ans, aux Pays-Bas, ou des femmes de moins de 25 ans en Espagne. Cette poussée des femmes sur le marché du travail se reflète dans la croissance relative de l'emploi des femmes. Le graphique 72 montre qu'à partir de 1977-1982 la croissance annuelle de l'emploi des femmes est supérieure aux taux de croissance globaux dans pratiquement tous les Etats membres. Même au cours de la période 1982 à 1987, alors que la croissance de l'emploi ralentissait ou était négative, les femmes ont maintenu une progression supérieure à celle des hommes (graphique 73).

Il y a cependant, pour certains groupes d'âge, des limites à cette participation accrue des femmes à la vie active. Les taux d'emploi des femmes sont fortement influencés par la garde des enfants. Dans la plupart des pays, la proportion de femmes dans la population active est plus élevée pour celles qui n'ont pas d'enfant que pour celles qui en ont, sauf dans cinq pays: Belgique, Danemark, Grèce, France et Portugal (graphique 74). A l'exception du Danemark, les taux d'activité décroissent lorsque le nombre d'enfants âgés de moins de 10 ans augmente. Les taux d'activité à temps partiel sont toutefois moins affectés par cette tendance que ceux de l'activité à plein temps. Ainsi, le taux d'activité des femmes ayant trois enfants et qui travaillent à temps partiel peut être supérieur à celui des femmes qui exercent une activité à plein temps et qui ont deux enfants de moins de 10 ans.

### 73 La croissance de l'emploi féminin dans les Etats membres 1982-1987



Dans la plupart des pays, avoir un troisième enfant diminue les chances d'obtenir un emploi dans la même proportion que pour deux enfants. En France, en Belgique et au Danemark, l'impact du troisième enfant est bien plus grand sur le

taux d'emploi des mères que celui du second enfant. En France, par exemple, le taux d'emploi des femmes ayant deux enfants représente 78% de celui des femmes ayant un seul enfant. Par contre, les femmes ayant trois enfants ont un taux d'emploi équivalent à 34% seulement de celui des femmes ayant un seul enfant.

Les femmes ont beaucoup mieux résisté à la récession que les hommes, du fait notamment de leur concentration dans le secteur des services - un secteur en expansion, moins touché par les licenciements et fermetures que les grands employeurs de personnel masculin, tels que les secteurs de la construction navale, la sidérurgie et l'industrie automobile. En France, par exemple, les licenciements ont davantage affecté les grandes entreprises que les petites, dans lesquelles les femmes sont sur-représentées. Les femmes ont aussi bénéficié plus que les hommes de l'expansion de l'emploi dans le secteur public de certains Etats membres.

## Persistance de la discrimination entre hommes et femmes

La discrimination persiste dans les grands secteurs d'activité économique et entre les emplois au sein des entreprises. Près des trois quarts des femmes actives en Europe travaillent dans le secteur des services plutôt que dans l'agriculture ou l'industrie (graphique 71). Les femmes sont aussi concentrées dans un nombre restreint de professions mal rémunérées et moins prestigieuses. En République Fédérale d'Allemagne, par exemple, 90% des femmes exercent un emploi dans 12 groupes de professions seulement, généralement celles à faible niveau de qualification et ce, en dépit des succès scolaires supérieurs des filles.

Des recherches sur la mise en oeuvre des directives sur l'égalité des chances, incluant des études sur les attitudes des femmes à l'égard du travail aussi bien que des données sur l'éducation et la formation, montrent comment hommes et femmes sont, très tôt, préparés à accomplir des tâches différentes.

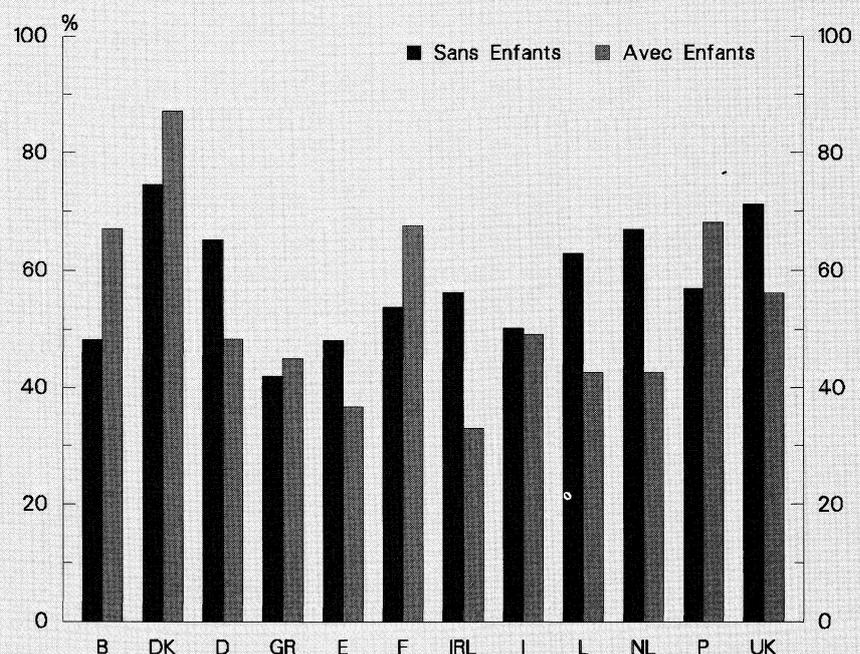
Les industries en expansion, comme l'agro-alimentaire, l'électronique, l'imprimerie et l'édition, ont donné une impulsion au recrutement de femmes. Une autre explication possible de la persistance de la discrimination peut être trouvée dans les efforts visant à élever la productivité et la compétitivité de ces industries par une pression à la baisse des coûts du travail, plutôt que par l'augmentation des investissements en capital. Ceci entraîne la mise en oeuvre de formes flexibles de travail par le recrutement d'une main-d'oeuvre essentiellement féminine dans les emplois non qualifiés.

Ce serait une erreur, cependant, de considérer seulement la croissance des emplois non qualifiés comme source de travail des femmes. Un grand nombre de tâches de nature répétitives, traditionnellement accomplies par des femmes, comme le traitement informatique des données ou l'assemblage des micro-processeurs, ont été remplacées par des processus électroniques ou automatisés. Des informations complémentaires sont nécessaires quant à l'emploi des femmes comparativement à celui des hommes dans les nouveaux emplois créés dans le secteur des services. Pour le moment, rien ne permet de dire si la discrimination va décroître avec l'évolution de la structure du contenu des emplois.

## Formes d'emploi nouvelles ou moins nouvelles

Périodiquement, l'évolution de la qualité des emplois sur le marché

74 Taux d'activité des femmes de plus de 40 ans sans enfants à charge dans les Etats membres 1987



du travail contemporain est source de débats (question évoquée au chapitre 6). Certains suggèrent que la flexibilité grandissante des contrats d'emploi aurait eu un impact plus négatif sur l'emploi des femmes. La prolifération des emplois occasionnels, marginaux ou atypiques est souvent liée à la diminution du nombre des emplois traditionnels à temps complet, stables, auprès d'un seul employeur. Lorsque ces formes d'emploi sont apparues pour la première fois, on avait tendance à les expliquer par des facteurs liés à l'offre, tels que la préférence des femmes pour le travail à temps partiel. Or, ce n'est qu'à partir du moment où les emplois atypiques (temporaires ou à temps partiel) ont proliféré du côté des hommes que cette question est devenue un problème qui devait être traité sérieusement.

Les emplois à temps partiel et/ou temporaires ne sont pas les seuls emplois non-traditionnels intéressant les femmes. Le travail à domicile, la vente directe aux amis et

voisins et la sous-traitance engendrent également des relations de travail atypiques. De nombreuses femmes sont des aides familiales en Italie, en Espagne et en Grèce. Le travail à domicile et la solidarité familiale n'ont rien de particulièrement novateur sur le marché de l'emploi, mais ajoutés aux formes plus nouvelles d'emploi temporaire et d'emploi à temps partiel (partage du travail), ils rendent la situation encore plus complexe.

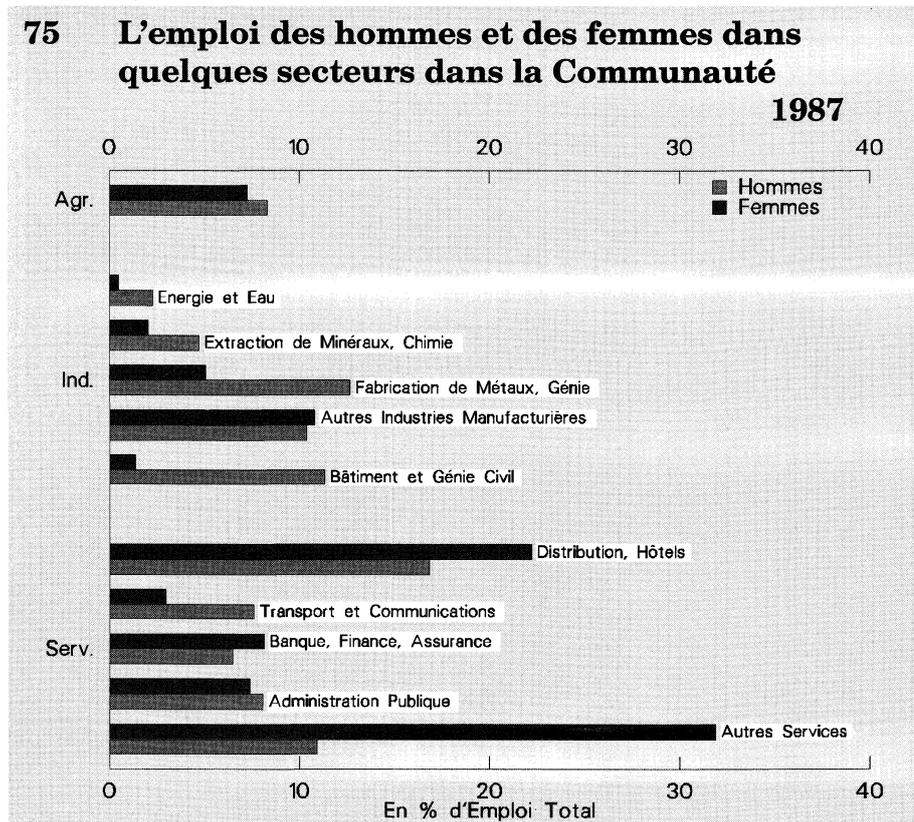
Le travail à temps partiel a, de toute évidence, contribué à mobiliser les femmes sur le marché de l'emploi, puisque les pays tels que le Danemark, le Royaume-Uni et la France, où la proportion de femmes dans la population active est la plus forte, sont aussi ceux où l'emploi à temps partiel des femmes est important. En revanche, dans les Etats membres moins industrialisés (Italie, Irlande et Grèce), la proportion de femmes occupant des emplois à temps partiel a baissé entre 1975 et 1985. Ceci s'explique notamment par la diminution des emplois à

temps partiel des femmes dans le secteur agricole et aussi par l'augmentation d'autres formes d'emploi atypique, comme le travail temporaire à plein temps, dans le tourisme ou le travail à domicile.

Le travail à temps partiel est un phénomène essentiellement, mais non exclusivement, féminin. En République Fédérale d'Allemagne, l'emploi à temps partiel, exercé par des femmes, est passé de 86% à 90% entre 1975 et 1985, mais il est intéressant de souligner qu'en Belgique ce fut exactement l'inverse, les chiffres tombant de 90% à 86% pendant la même période.

Comme d'autres formes d'emploi atypique, le travail à temps partiel est concentré dans des secteurs spécifiques - l'agriculture pour les femmes, en Italie, en Grèce, au Portugal et en Irlande, et partout ailleurs dans la Communauté, dans le commerce et d'autres services. Cette concentration accentue la discrimination entre les sexes, puisque le travail à temps partiel a attiré les femmes dans un petit nombre de secteurs non-industriels de l'activité économique (graphique 75). Ceci est d'autant plus notable, puisque l'emploi à temps partiel représente plus de 20% de l'emploi des femmes dans cinq Etats membres - Belgique, France, R.F.A., Danemark (42%), Royaume-Uni (44%) et les Pays-Bas (57%) (graphique 62).

Dans quatre Etats membres, le secteur public a joué un rôle stratégique dans l'expansion du travail à temps partiel (en France, en Belgique, au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, en Italie). Dès lors, les initiatives de régularisation et de renforcement de la protection sociale des travailleurs à temps partiel ont dû faire face à la légitimation apparente des formes atypiques de travail.



## Le travail temporaire et les femmes

Il existe quatre formes principales de travail temporaire:

- l'emploi contractuel à durée déterminée;
- l'emploi intérimaire ou par l'intermédiaire d'une agence;
- l'emploi saisonnier et occasionnel;
- l'emploi temporaire au sens le plus large du terme.

Les Enquêtes communautaires sur les Forces de Travail fournissent certaines indications sur le nombre de femmes exerçant une activité temporaire. En 1987, la plupart des Etats membres comptaient plus de 10% de femmes salariées dans des emplois temporaires à l'exception de la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et le Royaume-Uni.

Comme pour le travail à temps partiel, les femmes engagées sur une base temporaire se retrouvent principalement dans les secteurs du commerce et autres services, alors que l'agriculture, la construction et l'industrie manufacturière étaient les sources essentielles d'emploi temporaire pour des hommes.

Le travail temporaire et à temps partiel des femmes se recoupent souvent. Compte tenu de la forte proportion de femmes parmi les travailleurs à temps partiel, nous pouvons supposer qu'elles sont également en nombre prédominant parmi les travailleurs temporaires à temps partiel. Dans trois pays (l'Irlande, l'Italie et le Luxembourg), entre 43 et 47% des travailleurs à temps partiel travaillent aussi sur une base temporaire. Les réformes visant à réduire la vulnérabilité des femmes travaillant à temps partiel devraient pouvoir englober des mesures pour les proté-

ger contre la vulnérabilité résultant de la nature temporaire de leur emploi, lorsque ces aspects coïncident.

Cette vulnérabilité est illustrée par le fait que, dans une certaine mesure, l'expiration de contrats de travail à court terme est invoquée de plus en plus par les personnes qui deviennent chômeurs, comme étant la cause de la perte d'emploi. La précarité de l'emploi est devenue une "cause" de plus en plus fréquente du chômage, tant chez les hommes que chez les femmes, entre 1983 et 1987.

### Choix ou nécessité?

Le concept de "choix" revient souvent dans les discussions sur l'emploi atypique et la situation des femmes sur le marché du travail. Ceci implique que les femmes optent volontairement pour des emplois à temps partiel ou occasionnels moins bien rémunérés, afin d'assumer leurs fonctions

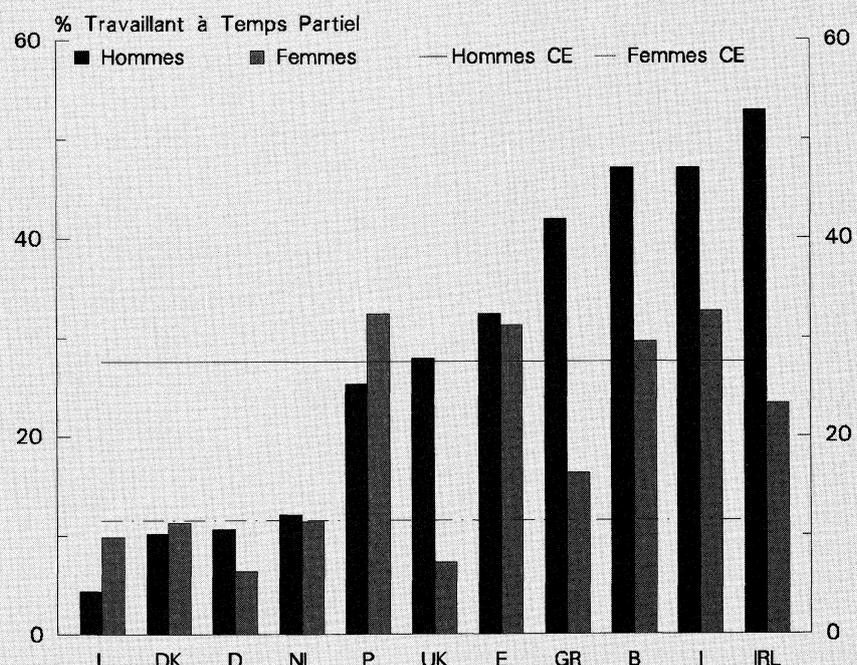
de mères ou de "chargées de famille".

Une étude de la Commission sur la garde des enfants, achevée en 1988, arrivait à la conclusion suivante:

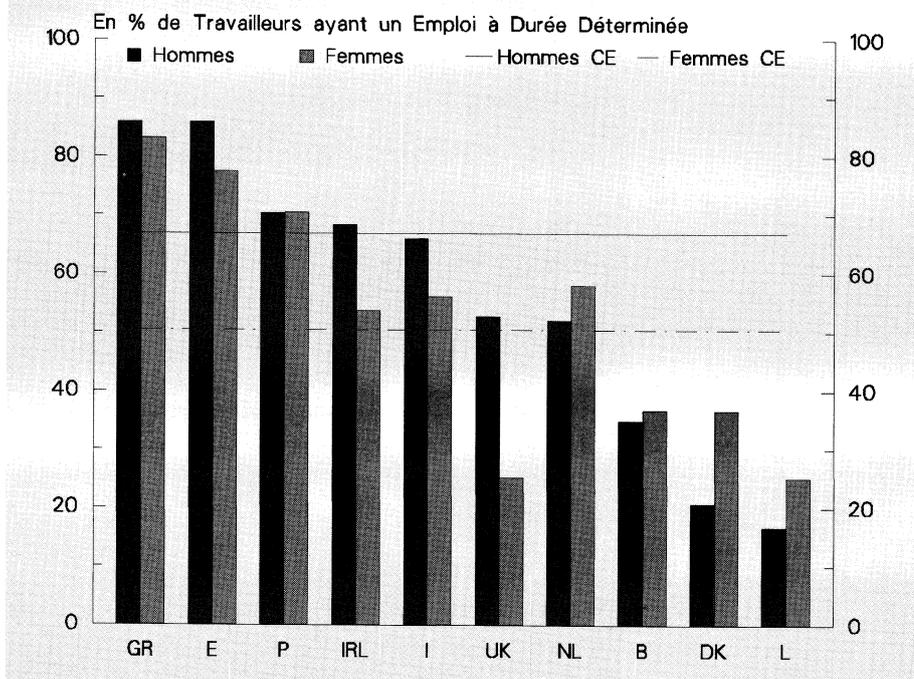
"A l'heure actuelle, rares sont les parents qui ont la possibilité d'organiser en toute liberté l'éducation de leur enfant et le partage des responsabilités familiales et professionnelles. Nombreuses sont les familles qui ne peuvent envisager la possibilité de congés sans solde ou de congés faiblement rémunérés. L'emploi à temps partiel ne peut être envisageable que si un parent est disposé à chercher et accepter un emploi médiocre."

Si l'acceptation d'un travail à temps partiel est nécessité par des facteurs sur lesquels les femmes ne peuvent agir, comme le manque de structure pour la garde des enfants ou les horaires des écoles, il est alors quelque peu fallacieux de parler de choix. Il est possible d'envisager la question, en examinant les raisons

**76 Travailleurs à temps partiel dans les Etats membres, qui n'ont pas pu trouvé un emploi à temps complet, 1987**



### 77 Travailleurs ayant un emploi temporaire et n'ayant pu trouver un emploi permanent dans les Etats membres 1987



qui ont poussé des hommes et des femmes à occuper des emplois temporaires ou à temps partiel.

Le graphique 76 montre, d'après l'Enquête communautaire sur les Forces de Travail de 1987, que le pourcentage d'hommes et de femmes qui travaillent à temps partiel sans l'avoir choisi est, respectivement, de 30% et 10% en moyenne.

Le graphique 77 indique la proportion de travailleurs qui, n'ayant pu trouver un emploi permanent, occupent un emploi temporaire dans les Etats membres. Les données pour la France et la République Fédérale manquent, mais pour les dix autres pays, la proportion était en moyenne de presque 70% pour les hommes et 50% pour les femmes. En Espagne et en Grèce, environ 85% des travailleurs temporaires auraient préféré un emploi perma-

nent, alors qu'au Portugal, en Irlande et en Italie, cette proportion oscillait entre 60% et 70%.

### Le travail à domicile

Le travail à domicile est moins apparent que l'emploi temporaire et l'emploi à temps partiel. Malgré l'augmentation de l'emploi salarié en Europe, diverses formes de "outworking" subsistent. Elles se sont même multipliées en Grèce et au Portugal.

Par "outworking" on entend le travail à domicile, ou réalisé en dehors des locaux de l'employeur ou de celui qui fournit le travail. Cette activité peut prendre la forme d'un travail à la pièce ou d'une combinaison de travaux à la pièce et de rémunérations fixes, ce qui est courant en Italie. Malheureusement, le travailleur, presque toujours féminin, se trouve nécessairement dans un état de dépendance, de subordination et d'isolement économique, car il est coupé de la vente ou de la commercialisation de sa production, qu'il s'agisse de poteries pour touristes ou de chaussures pour le marché de la mode. Le tableau ci-contre indique le nombre estimé de travailleurs à domicile dans certains Etats membres.

Le travail à domicile est particulièrement concentré dans les secteurs de l'habillement, des textiles, du cuir, des chaussures, des fourrures, des jouets et des articles de fantaisie. Au Royaume-Uni et en République Fédérale d'Allemagne, cette forme d'emploi est également répandue dans la métallurgie et le secteur des équipements électriques. La forte proportion de femmes travaillant à domicile, combinée au fait que ce type de travail convient bien aux industries à forte densité de main-d'oeuvre, renforce la discrimination entre les sexes. Le travail à domicile se concentre dans certaines régions, en particulier les zones urbaines traditionnellement

#### Estimations minimales du nombre des travailleurs à domicile dans certains Etats membres

Pays	Année	Nombre	Pourcentage de femmes
Italie	1985	700.000	plus de 90
France	1985	59.600	82
Portugal	1983	50.000	plus de 90
Espagne	1986	490.000	75
R.U.	1981	229.000	70
Grèce	1986	225.000	plus de 90

liées à l'industrie textile, et dans les régions périphériques et moins industrielles de la Communauté. On le trouve aussi au Nord-Ouest de l'Irlande, aux Iles Madère, au Sud et au Nord de l'Italie, et au Nord du Portugal.

L'existence du travail à domicile, légal ou clandestin, offre aux femmes la possibilité de devenir économiquement actives dans des régions où le travail salarié fait défaut, ou dans celles où l'emploi dans les services n'est pas encore développé. Il s'agit cependant de l'une des formes d'emploi les moins protégées. Cela est dû parfois au fait que les travailleurs à domicile ne bénéficient pas d'une protection juridique, contrairement aux em-

ployés salariés (comme dans les villages grecs), ou parce que les législations et réglementations existantes sont mal appliquées (Irlande, Belgique, Pays-Bas). Dans d'autres pays (Italie et France), le droit social et le droit du travail prévoient des protections, mais, pour toute une série de raisons, le travail à domicile et les travailleurs à domicile ont tendance à "se noyer" dans l'économie informelle ou à s'installer subitement dans une activité indépendante, dès l'entrée en vigueur de nouvelles réglementations.

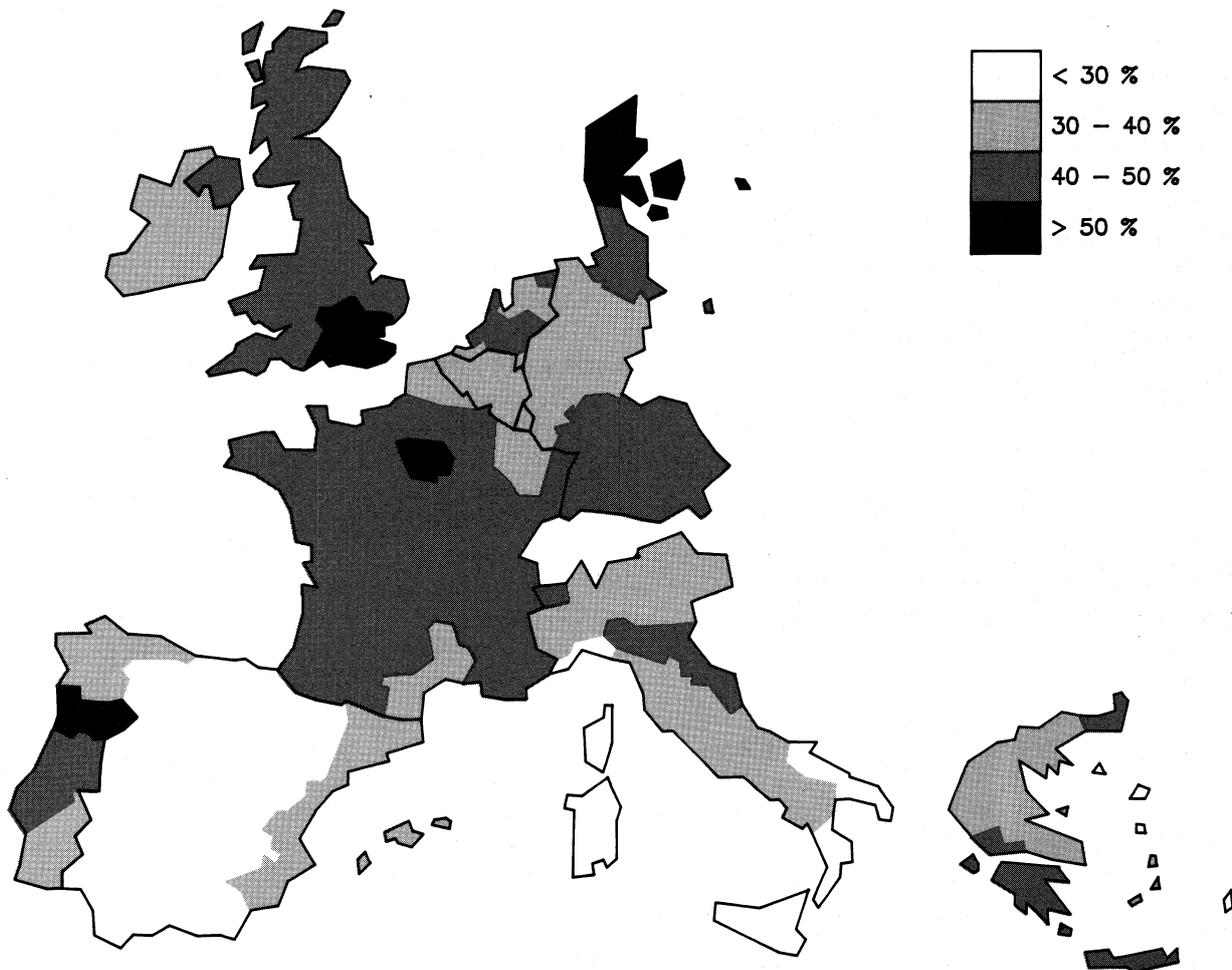
Le travail à domicile représente l'une des caractéristiques les plus immuables de la situation des femmes sur le marché de l'emploi.

Il est intéressant de constater que cette formule s'adapte extrêmement bien aux conditions de production actuelle. Le recrutement de femmes travaillant à domicile sert de substitut à un investissement en capital, du fait de l'utilisation du domicile du travailleur au lieu des locaux de l'usine, et il réduit le coût social d'utilisation du travail.

### Aide familiale ou main-d'oeuvre gratuite?

La situation des aides familiales sur le marché de l'emploi présente beaucoup de similitudes avec le travail des femmes à domicile, malgré

78 Taux d'activité des femmes dans la communauté 1987



leur concentration dans des secteurs différents. Le terme "aide familiale" couvre généralement trois catégories de personnes économiquement actives:

- les femmes travaillant dans l'entreprise de leur conjoint;
- les parents (au sens large) travaillant dans une entreprise familiale;
- les collaborateurs qui assistent l'indépendant, sans être liés par un contrat de travail.

Ces formes d'emploi non-salarié constituent un faible pourcentage (d'ailleurs en régression) de l'emploi total dans la Communauté, sauf dans trois pays, l'Italie, l'Espagne et la Grèce où elles représentent une proportion importante de l'emploi des femmes (35% en Grèce). Tous les collaborateurs familiaux ne sont pas féminins, et l'on peut diviser les pays membres en deux grandes catégories: d'un côté, la R.F.A., la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas, où plus de 83% des auxiliaires familiaux sont des femmes; de l'autre, la Grèce, l'Espagne, le Portugal, l'Irlande et l'Italie, où la proportion de femmes parmi ces aides familiales est moins importante, se situant entre 52 et 78%. Le nombre plus élevé d'hommes dans ce deuxième groupe s'explique par la place qu'occupent les entreprises artisanales et les P.M.E., ainsi que par le nombre de petites exploitations agricoles qui sont gérées par des couples.

Tout comme les travailleurs à domicile, les "aides familiales" sont mal protégées juridiquement, sauf dans les cas où les femmes sont couvertes par les dispositions applicables à leurs conjoints (c'est le cas en Grèce), ou si ces travailleurs revendiquent le statut d'indépendant (comme cela est permis au Portugal).

Le fait d'aider son mari ou un parent dans une entreprise familiale, d'accepter des travaux irréguliers à domicile ou un emploi saisonnier dans le secteur touristique, constituent des stratégies de survie pour les femmes qui se trouvent sur les marchés de l'emploi fragmentés des régions les moins développées. Cette situation n'a pratiquement rien de comparable à celle des personnes qui aident leur famille à plein temps dans les entreprises des villes du Nord de l'Europe, ni à celle, par exemple, des travailleuses qualifiées à domicile, qui travaillent à temps plein dans l'industrie de la soie du Nord de l'Italie. Compte tenu de la baisse persistante du nombre de personnes engagées dans l'agriculture, le nombre des aides familiales va décroître proportionnellement.

## Préoccupations futures

Dans l'immédiat, toute expansion de la population active de la Communauté sera probablement liée à l'augmentation de l'emploi féminin. La demande de main-d'oeuvre a évolué sous l'influence de divers facteurs: la décentralisation de la production et l'accroissement des activités de service, ainsi que la réduction de la taille des entreprises. Les délais plus courts des processus de production ont créé le besoin d'une main-d'oeuvre plus souple et flexible. Diverses formes de travail atypique sont devenues nécessaires et l'emploi féminin constitue souvent la solution. La carte 78 montre que les taux d'activité féminine varient sensiblement dans la Communauté et qu'il y a donc une possibilité d'accroissements substantiels dans certaines régions.

Les formes plus traditionnelles d'emploi marginal, comme l'aide familiale, le travailleur agricole saisonnier ou le travailleur à domicile, jouent un rôle quelque peu différent

sur le marché de l'emploi. Elles permettent aux femmes d'être actives sur le plan économique, tout en étant peu ou pas rémunérées. Dans certaines régions, elles constituent un frein à l'émigration et à l'extension du chômage des femmes. Cette forme d'emploi à la maison ne fait cependant que renforcer le stéréotype de la femme n'apparaissant qu'occasionnellement et marginalement sur le marché de l'emploi. La demande d'emplois à temps partiel et temporaires attire les femmes vers certains secteurs, tels que l'habillement, où elles sont déjà bien représentées, ce qui accentue la discrimination des femmes sur le marché de l'emploi.

Cette discrimination sexuelle structurelle a des effets sur l'orientation de la formation professionnelle et de l'éducation des femmes. Or, ce sont ces moyens qui permettront aux femmes d'occuper des emplois hors de leurs domaines traditionnels. Du fait de cette discrimination, les femmes peuvent souvent élargir plus facilement leurs horizons professionnels, en accédant à des activités non-traditionnelles dans les secteurs où l'emploi féminin prédomine, plutôt qu'en cherchant un emploi dans les secteurs où elles sont sous-représentées.

Le confinement des femmes dans un nombre limité de secteurs et de tâches, où les formes atypiques d'emploi sont fréquentes, a également des répercussions sur les niveaux des salaires et les disparités salariales.

L'amélioration de la protection sociale de toutes les personnes exerçant des emplois atypiques bénéficierait particulièrement aux femmes. Une réglementation plus rigoureuse concernant les emplois précaires pourrait aussi jouer un rôle, en luttant contre la tendance à considérer encore les femmes comme une part négligeable des forces de travail.

## Chapitre 8 La bombe à retardement de la démographie

*Moins de jeunes qui arrivent sur le marché du travail et une population vieillissante: est-ce l'annonce d'une solution imminente au problème du chômage et d'une période de pénurie de main-d'oeuvre? Comment les entreprises réagiront-elles face à une structure très différente de la force de travail?*

### Introduction

La plupart des pays de la Communauté européenne sont confrontés au problème démographique à moyen terme d'une population déclinante mais aussi vieillissante.

Les problèmes du financement des retraites, des soins de santé et des services sociaux ont fait l'objet d'amples débats, mais on a beaucoup moins parlé du problème, à court terme, de la pénurie de main-d'oeuvre. Suite à la baisse de la natalité dans les années 70, l'Europe va être confrontée, dans les prochaines années, à une forte réduction du nombre de jeunes arrivant sur le marché de l'emploi. Certains secteurs et régions sont déjà atteints par une pénurie de main-d'oeuvre, notamment de travailleurs qualifiés, mais les réactions en termes de politique se font attendre.

L'un des avantages de cette évolution démographique sera une diminution du chômage des jeunes. Il est possible également que les pénuries de main-d'oeuvre entraînent la réinsertion professionnelle de nombreux adultes en chômage de longue durée. Dès lors, un problème se pose dans la mesure où beaucoup de ces chômeurs de longue durée et de jeunes qui arrivent sur le marché

du travail n'auront pas les aptitudes, ni la formation requises.

La démarche choisie pour résoudre ces problèmes de pénurie de main-d'oeuvre à court terme aura des répercussions à plus long terme et sur la solution apportée. Les entreprises et les gouvernements disposent, à ce sujet, de plusieurs stratégies possibles. Les entreprises peuvent investir dans les nouvelles technologies en vue d'accroître la productivité et de réduire les besoins en main-d'oeuvre, mais, dans ce cas, la marge de manoeuvre variera sensiblement d'un secteur à l'autre. Les entreprises et les gouvernements peuvent aussi chercher à accroître les taux de participation des femmes, en augmentant le nombre des crèches et garderies et les congés parentaux, ces mesures étant financées par les firmes ou par le gouvernement. Des politiques pourraient enfin viser à augmenter la participation de travailleurs plus âgés à la force de travail, par exemple en modifiant ou relevant l'âge légal de la retraite et en encourageant des systèmes de retraite flexible.

On peut, dès lors, s'attendre à une forte demande de services dans le domaine de l'éducation et de la for-

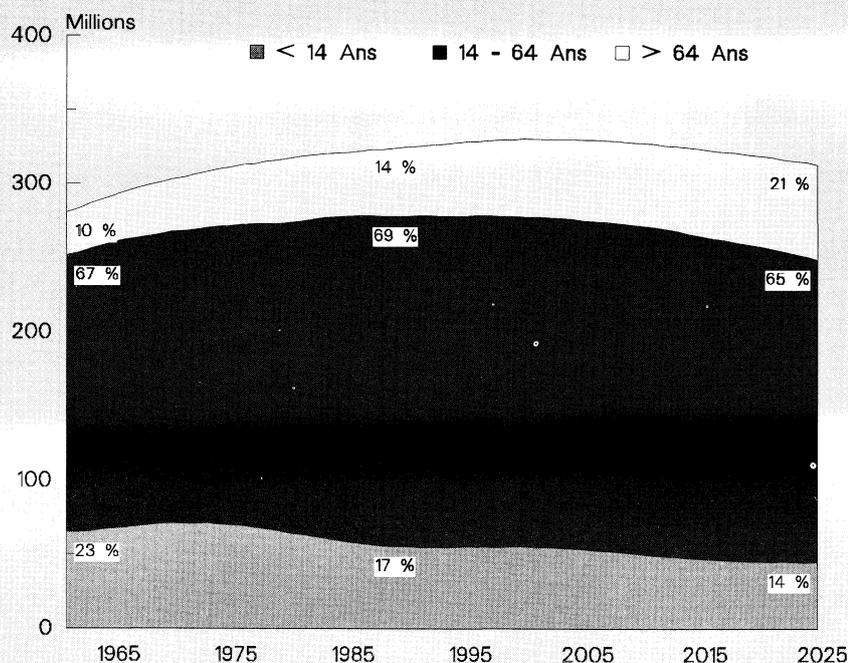
mation, tant de la part des entreprises que des particuliers.

### Evolution démographique

Au début de l'année 1987, la population de la Communauté européenne s'élevait à 323 millions d'habitants, soit 34% de plus qu'aux Etats-Unis et 15% de plus qu'en URSS. En 2010, après avoir atteint son sommet vers 2005, la population européenne ne sera plus que de 2% supérieure à celle d'aujourd'hui, alors que, pour la même période, on s'attend à un accroissement de 19% aux Etats-Unis, de 7% au Japon et de 20% en URSS, l'augmentation de la population mondiale atteignant le chiffre impressionnant de 39%. D'ici à 2010, la part de la Communauté dans la population mondiale devrait chuter de 6,4% à 4,7%.

En 2025, l'Europe devrait compter 2% d'habitants de moins qu'actuellement. Cette régression s'explique par la chute du taux de fertilité dans tous les pays (sauf l'Irlande), bien en dessous du seuil de 2,1 enfants par femme, taux indispensable au maintien du niveau actuel de la population.

### 79 Evolution de la structure de la population dans la Communauté 1961-2025

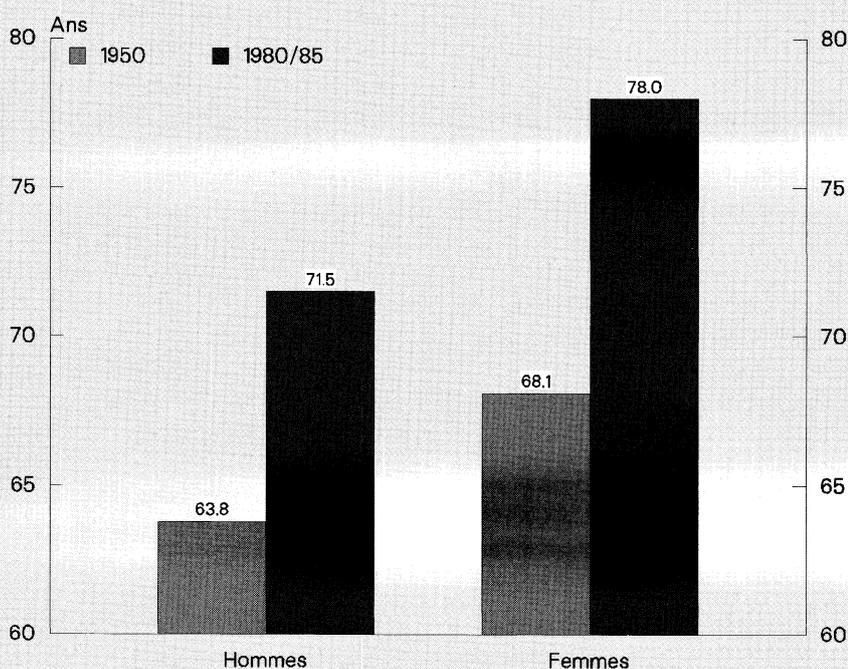


Toutefois, étant donné que la natalité a baissé de façon inégale à travers la Communauté, les changements démographiques qui en résultent seront asynchrones et d'ampleur variable. Une approche conventionnelle suggère que les pays méditerranéens, c'est-à-dire l'Espagne, la Grèce, le Portugal, ainsi que l'Irlande, devraient connaître une certaine croissance démographique, alors que les populations des pays du Nord de l'Europe seraient en régression. Une telle conception est trop simpliste.

Alors que les taux de la croissance démographique étaient relativement élevés dans les pays méditerranéens et en Irlande entre 1965 et 1985, les Pays-Bas, la France et le Luxembourg ont connu, quant à eux, des taux de croissance plus élevés que le Portugal ou l'Italie pendant la même période.

Une grande attention a été portée au déclin démographique qui devrait frapper l'Allemagne de façon spectaculaire: la population doit normalement baisser de 15%, passant de 62 millions (sommet de 1975) aux alentours de 52,5 millions en 2025. Cependant, ce qui est bien moins connu, c'est que l'Italie (dont le Nord connaît un des taux de natalité les plus bas d'Europe) subira elle aussi une chute de 9% de sa population entre 1995 et 2025. Par ailleurs, d'ici à 2025, la Belgique verra sa population diminuer de près de 6% et, au Danemark, où la population est déjà en baisse, cette diminution sera de 7%. Les seuls pays qui pourraient continuer à voir leur population s'accroître d'ici à 2025 sont le Royaume-Uni et la Grèce.

### 80 L'espérance de vie à la naissance dans la Communauté 1950-1980/85

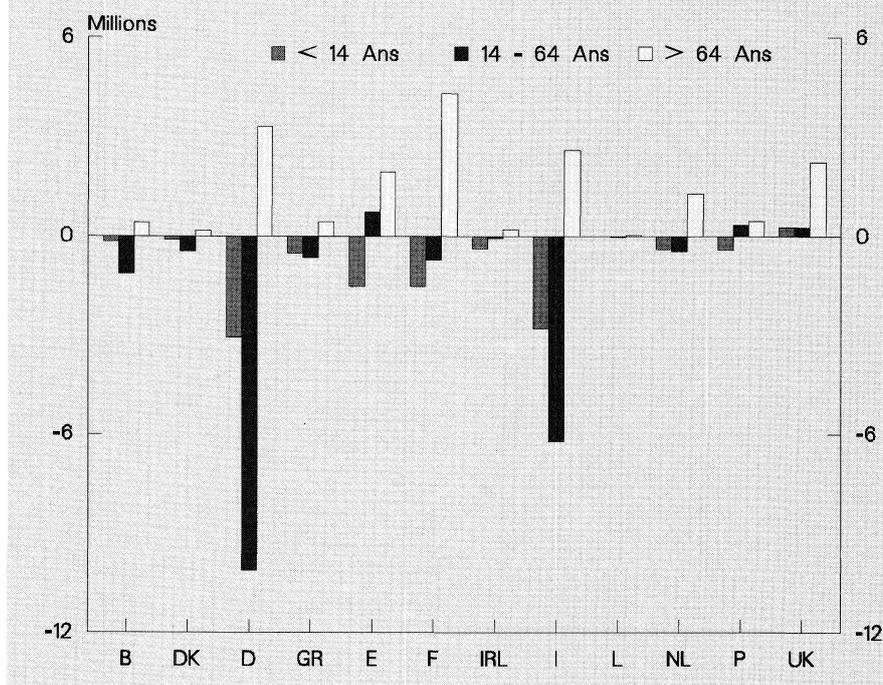


Les améliorations apportées à l'alimentation, au logement et aux soins médicaux ont réduit la mortalité infantile tout au long de notre siècle. Cette évolution, liée à l'augmentation de la longévité ces dernières années, signifie que le nombre des personnes âgées a augmenté. De plus, étant donné que l'espérance de vie s'est accrue plus rapidement chez les femmes que chez les hommes, on constate une proportion croissante de femmes dans ce groupe des plus âgés.

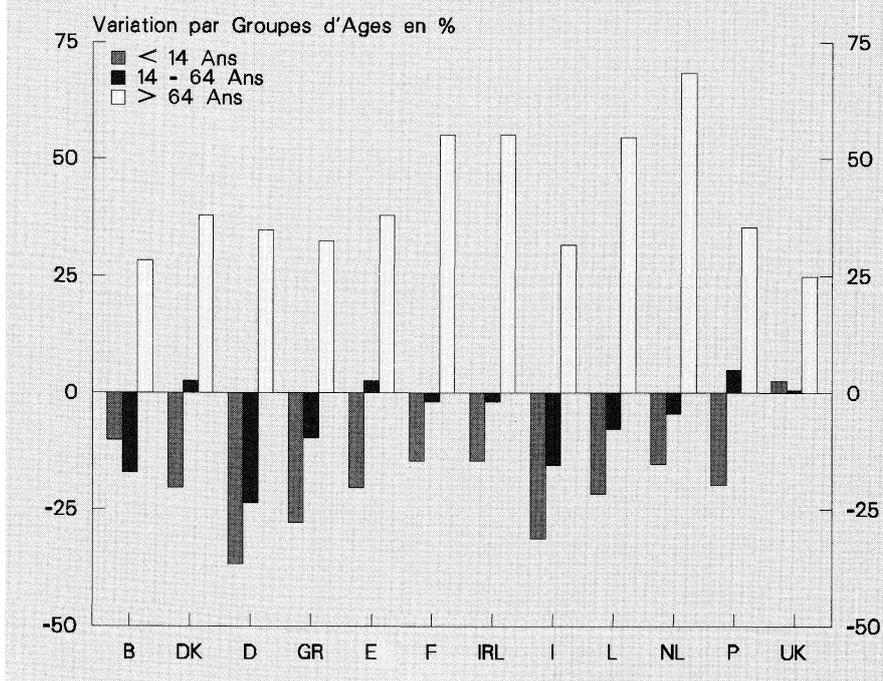
L'allongement de l'espérance de vie et la baisse des taux de natalité ont entraîné un vieillissement de la population, illustré par une plus grande proportion de personnes de plus de 65 ans, dont un très grand nombre peut espérer vivre au-delà de 75 ans. Les graphiques 81 et 82 montrent l'évolution de la structure par âges de la population pour les 35 prochaines années environ. Dans tous les pays, on prévoit une diminution générale de la proportion des jeunes et une augmentation de celle des personnes âgées.

En 2025, plus de 20% de la population de la Communauté européenne aura plus de 65 ans. Toutefois, cette proportion variera largement d'un pays à l'autre, allant de 24% en R.F. d'Allemagne à 17% en Irlande.

**81 Changements prévisibles de la structure par âge de la population dans les Etats membres 1990-2025**



**82 Les changements prévisibles dans la structure par âges de la population des Etats membres 1990-2025**



## Changer les modèles de dépendance

Comme l'indique le graphique 83, le vieillissement de la population a des implications significatives sur la structure de la dépendance. Le taux de dépendance des personnes âgées s'accroît dans toute l'Europe, tandis que celui des jeunes est en baisse. Cette évolution aura fatalement des conséquences sur les dépenses publiques directes comme les soins de santé, qui vont augmenter, et les allocations familiales et l'éducation, dont le coût pourrait baisser.

Etant donné que le taux global de dépendance n'augmente que faiblement, certains pensent que les dépenses publiques seront simplement transférées des postes intéressant les jeunes aux postes concernant les personnes âgées. Cependant, les charges sociales actuelles par tête pour la classe des

plus de 65 ans représentent plus du triple de celles des moins de 65 ans. Cela n'est pas dû nécessairement au fait que le coût économique actuel d'un enfant représente seulement un tiers de celui d'une personne âgée, mais parce que la plupart des dépenses nécessaires pour élever un enfant, hormis l'éducation, sont prises en charge par les parents et pas directement par l'Etat. Le problème de l'augmentation de la dépendance des personnes âgées est donc plus politique qu'économique: comment la société peut-elle imposer les travailleurs qui ont de moins en moins d'enfants à charge, au titre des dépenses destinées aux personnes âgées?

La viabilité financière des systèmes de retraite et de sécurité sociale dans les années à venir a fait l'objet d'amples discussions. Les coûts de la retraite ne sont pas seulement en hausse parce que le vieillissement des populations conduit à une augmentation du nombre de personnes

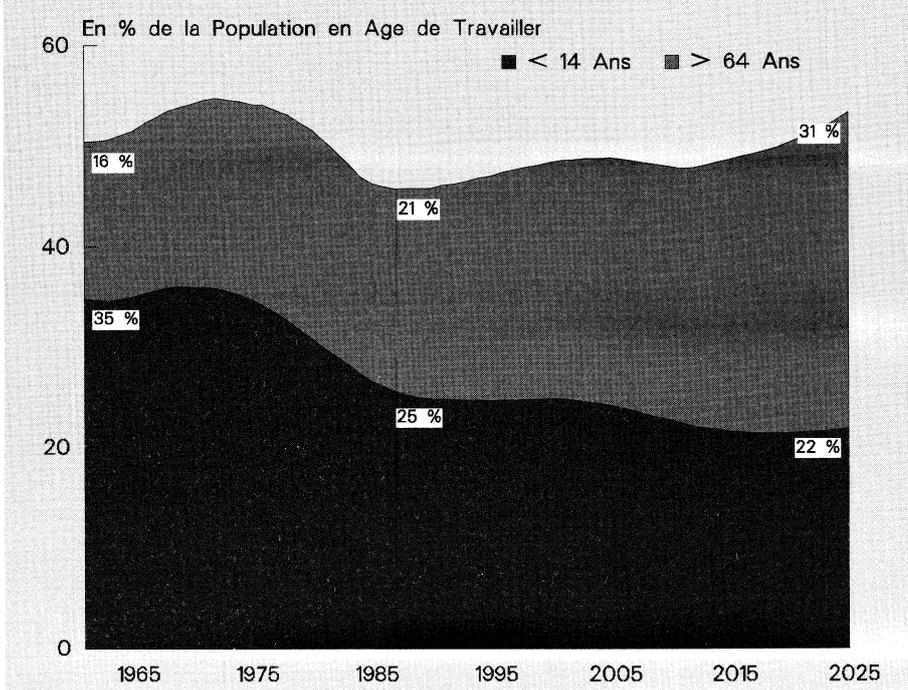
en droit de prétendre à une pension, mais aussi parce que de nombreux systèmes de retraite sont devenus plus libéraux et qu'en même temps l'allongement de l'espérance de vie et l'abaissement de l'âge de la retraite augmentent la durée de paiement des pensions. Des solutions peuvent être trouvées dans la majoration des cotisations, l'abaissement des prestations, le relèvement de l'âge de la retraite et l'augmentation de l'épargne personnelle.

Dans les pays qui connaissent un vieillissement rapide de la population, le maintien des niveaux actuels des prestations pourrait infliger un fardeau fiscal intolérable à ceux qui travaillent. En R. F. d'Allemagne, par exemple, on a calculé que le taux d'imposition marginal de la plupart des familles à revenu moyen pourrait augmenter au-delà de 80% si le niveau actuel des prestations était maintenu. Par ailleurs, si les cotisations restaient à leur niveau actuel en part de salaire, la valeur effective de la pension de retraite serait réduite de moitié d'ici à 2030.

Un projet de loi allemand propose une solution de compromis, comprenant des augmentations modérées des cotisations, un resserrement des prestations et le relèvement, d'ici à l'an 2000, de l'âge légal flexible de la retraite, qui est actuellement de 60 ans. Au Royaume-Uni, le gouvernement s'est plutôt orienté vers une large privatisation des régimes de retraite. Cette mesure aidera, sans doute, à résoudre le problème des finances publiques, mais laisse entier le problème pour les entreprises et les particuliers. Si l'évolution démographique n'est pas entièrement prise en compte dans le calcul des pensions des entreprises, les ressources financières risquent alors de faire défaut.

Dans d'autres Etats membres, des études sont en cours, mais des conclusions politiques tardent à se dégager. Les gouvernements peu-

**83 Ratio de dépendance : évolution de la part des jeunes et des anciens par rapport à la population en âge de travailler dans la Communauté 1961-2025**



vent avoir le sentiment qu'il est plus facile de procéder à des changements radicaux de politique quand la crise est bien évidente. Par ailleurs, les développements à court terme du marché du travail et les politiques qui y répondent peuvent contribuer à atténuer le problème à long terme.

## L'impact sur les forces de travail

Les tendances démographiques qui viennent d'être évoquées font apparaître que beaucoup de pays européens devront, tôt ou tard, réfléchir sérieusement sur leur capacité à fournir un revenu, des biens et des services à la population âgée non active. Les rapports de dépendance, calculés uniquement sur la base du profil d'âge de la population, peuvent cependant surévaluer le problème, vu que la proportion de la population en âge de travailler par rapport à la population "dépendante" ne renseigne guère sur le "véritable" taux de dépendance, c'est-à-dire sur le nombre de personnes qui vont devoir travailler pour financer ceux qui sont inactifs.

Une baisse du taux de natalité influence immédiatement le nombre de personnes entrant dans le marché du travail. A partir de paramètres exclusivement démographiques, et en supposant que les taux d'activité demeurent constants par rapport à leur niveau de 1985, le service statistique de la Commission, Eurostat, a calculé le nombre des arrivées et départs des forces de travail pour chaque année jusqu'en 2025. Il ressort de ces calculs que les arrivées nettes sur le marché du travail des neuf Etats membres atteignaient près d'un demi million il y a 20 ans, mais ont culminé à 968.000 en 1981. En 1989, les arrivées nettes dans ces neuf pays s'établiront à un peu plus de 350.000, nombre qui devrait tomber aux environs de 11.000 en 1993, au moment où le Marché Intérieur sera

réalisé. D'ici à l'an 2000, le solde des entrées deviendra négatif, puisqu'il y aura 300.000 partants de plus que d'arrivants sur le marché du travail. Lorsqu'on inclut les nouveaux Etats membres (l'Espagne, le Portugal et la Grèce), le problème semble moins immédiat, étant donné que la pénurie de main-d'oeuvre ne se fera pas sentir aussi tôt dans ces pays.

Il est évidemment trop simpliste de poser l'hypothèse de taux d'activité constants, et les projections d'Eurostat constituent le scénario du "pire". On sait combien il est difficile d'estimer les taux d'activité (le rapport entre les travailleurs et demandeurs d'emploi et la population adulte), même à court terme, vu qu'ils sont fonction d'une série de facteurs, notamment la croissance et la structure de l'activité économique. Par ailleurs, les taux d'activité eux-mêmes influent sur le niveau et l'intensité de l'activité économique, puisque le pouvoir d'achat accru des travailleurs supplémentaires stimule la demande. Une étude Eurostat ("Analyse de la démographie et des forces du travail basée sur les Banques de Données Eurostat") montre combien la marge d'erreurs possibles est vaste lorsqu'on veut avancer des hypothèses concernant les taux de participation.

Entre 1975 et 1985, par exemple, le nombre des travailleurs masculins dans les forces de travail européennes aurait dû augmenter de 5,5 millions, compte tenu de l'évolution démographique, si les taux d'activités étaient restés à leur niveau de 1975. En fait, les taux d'activité masculine ont baissé de telle façon que le nombre d'hommes dans les forces de travail ne s'est accru que de 3,1 millions. En ce qui concerne les femmes, la tendance est inverse. En effet, même avec un taux d'activité féminine constant, le nombre de femmes dans les forces de travail aurait dû augmenter de 3,2 millions, mais une montée très rapide

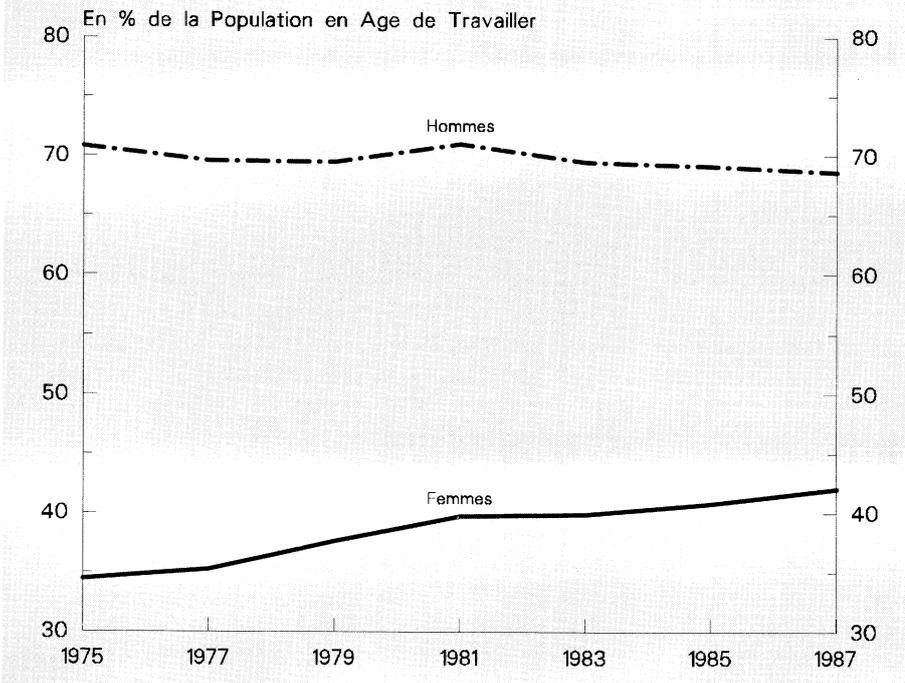
de ce taux a conduit à une augmentation de 9,8 millions.

La baisse du taux d'activité des hommes s'est surtout manifestée dans les groupes plus âgés, entre 55 et 69 ans, suite à l'abaissement de l'âge de la retraite et au fait qu'un grand nombre d'hommes ont choisi la retraite anticipée. Les chiffres du graphique 84 illustrent les changements survenus entre 1975 et 1987.

Des changements spectaculaires sont également intervenus dans les taux de participation féminine, où l'augmentation s'est produite, pour une grande part, dans la tranche d'âge de 25 à 49 ans. Le graphique 85 montre clairement la progression massive de l'activité féminine et l'étendue de ce phénomène sur le marché du travail à travers l'Europe.

Au Danemark, près de 60% des femmes font partie des forces de travail, soit plus du double qu'en Espagne. Ces différences entre les taux d'activité féminine expliquent, pour la plus grande part, les écarts entre les taux de participation totale à travers l'Europe, étant donné qu'il y a beaucoup moins de variations dans les taux de participation masculine. Il est intéressant de constater que les variations dans les taux d'activité masculine reflètent celles de l'activité féminine. Ainsi, le Danemark enregistre non seulement un taux d'activité féminine élevé, mais son taux d'activité masculine est aussi le plus haut d'Europe. Inversement, l'Espagne connaît des taux d'activité peu élevés pour l'un et l'autre sexe. Dans les Etats situés plus au Nord de l'Europe, nombre de femmes qui contribuent à ces taux d'activité féminine élevés travaillent à temps partiel, alors que dans les pays du Sud (Grèce, Espagne, Portugal et Italie), le manque de possibilités de travail à temps partiel peut être un facteur de la faiblesse de leurs taux d'activité féminine (carte 78).

### 84 Evolution des taux d'activité masculine et féminine dans la Communauté 1975-1987



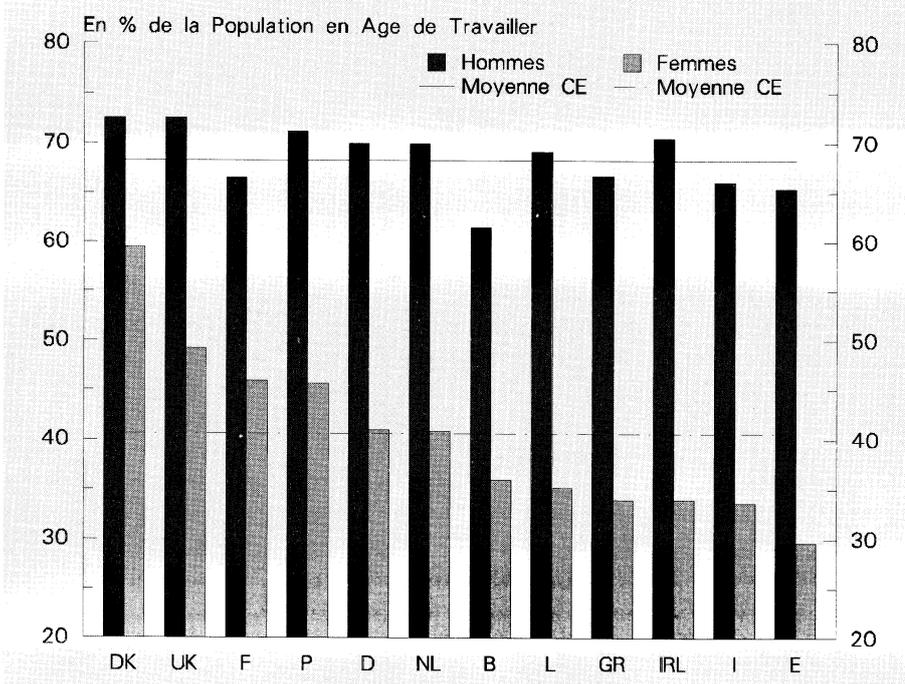
### Faire face aux pénuries de main-d'oeuvre

Les toutes dernières années ont été caractérisées par un grand nombre de jeunes sortant de l'école et un nombre croissant de femmes arrivant sur le marché du travail. Du fait de la faiblesse généralisée de la demande dans l'économie et de l'inadéquation qualitative et géographique entre l'offre et la demande dans beaucoup d'Etats membres, beaucoup de ces jeunes et de ces femmes ont connu de longues périodes de chômage (chapitre 10).

L'entrée d'un nombre beaucoup moins élevé de jeunes dans le marché du travail au cours des toutes prochaines années va probablement modifier la situation et on peut même s'attendre à des pénuries de main-d'oeuvre dans les Etats membres du Nord de l'Europe.

Face à ces pénuries prévisibles, les gouvernements et les entreprises disposent d'un certain nombre de réponses possibles.

### 85 Taux d'activité masculine et féminine dans les Etats membres 1987



### La technologie - facteur de réduction des besoins en main-d'oeuvre

Les entreprises peuvent investir dans les nouvelles technologies pour augmenter la productivité et réduire les besoins en main-d'oeuvre. Cette politique a été effectivement poursuivie dans les années 60, mais les industries de services en pleine expansion ne disposent plus que d'une faible marge pour réaliser des économies de main-d'oeuvre à court terme. Les entreprises peuvent aussi être confrontées à des pénuries de jeunes hautement qualifiés, capables de concevoir, mettre en oeuvre et gérer les technologies nécessaires (chapitre 12).

## L'emploi des chômeurs de longue durée

Les entreprises peuvent puiser dans la réserve de chômeurs. Toutefois, 50% de ceux-ci sont des chômeurs de longue durée, et il y a tout lieu de craindre que nombre d'entre eux n'aient "manqué le train" et ne soient plus capables de profiter des nouvelles offres d'emploi. La plupart d'entre eux n'ont reçu qu'un enseignement et une formation rudimentaires et se trouvent dans des zones démunies, où la demande de main-d'oeuvre n'a guère de chance de reprendre rapidement (chapitre 10).

## Se tourner vers les femmes

Les entreprises peuvent tenter d'attirer encore plus de femmes sur le marché du travail. Comme on l'a vu précédemment, les taux d'activité féminine ont augmenté rapidement au cours des dernières années, et il est possible qu'ils continuent sur cette lancée. Toutefois, parmi les femmes actuellement sans emploi, beaucoup ont des contraintes familiales (enfants à élever et/ou parents âgés ou malades à soigner). La poursuite de l'augmentation des taux d'activité féminine pourrait impliquer la nécessité d'augmenter les dispositifs pour la garde des enfants, les soins de santé et les interruptions de carrière (chapitre 7).

Les Etats membres ont réagi diversement à ces problèmes. Le Danemark, par exemple, dispose d'une infrastructure importante en équipements pour la garde des enfants, tandis que le Royaume-Uni n'en a que très peu. Lorsque les gouvernements tiennent à faire porter la responsabilité de ces équipements sur les entreprises, un régime fiscal approprié peut être un facteur déterminant pour leur réalisation.

## L'embauche de travailleurs âgés

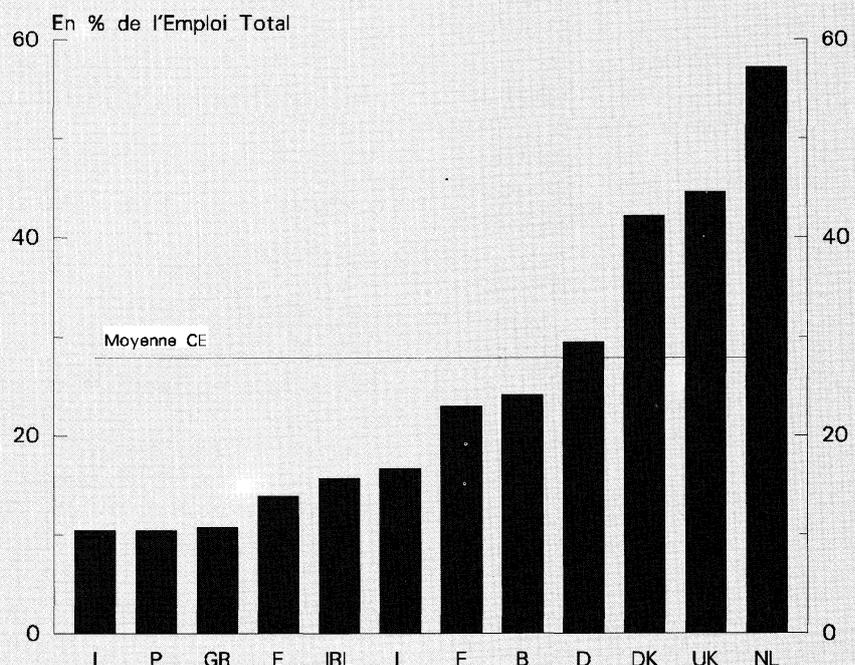
Les taux d'activité des travailleurs âgés ont baissé. Cette tendance a été renforcée par le relèvement du niveau des retraites et par les systèmes de préretraite, mesures dont l'initiative a été encouragée par les gouvernements afin de créer des possibilités d'emploi pour les jeunes chômeurs.

L'un des moyens adoptés par certains gouvernements pour combattre la pénurie de main-d'oeuvre, tout en allégeant la charge des systèmes de sécurité sociale, a été de proposer une politique de retraite flexible plutôt que de préretraite. Le Danemark, par exemple, suivant en cela le modèle suédois, a fait adopter une législation sur la retraite partielle, qui permet aux travailleurs salariés et indépendants entre 60 et 67 ans de réduire leur temps de travail et de recevoir une allocation de retraite partielle. Les bénéficiaires de ce régime doivent

avoir cotisé à un fonds de retraite pendant une période de travail à plein temps d'au moins 10 ans. Ils ont l'obligation de diminuer leur activité d'au moins 9 heures par semaine tout en effectuant, en moyenne, plus d'un quart de leur temps de travail des neuf derniers mois. Ils doivent travailler entre 15 et 30 heures chaque semaine et 20 jours au moins chaque trimestre.

Début 1988, la France a instauré un régime de retraite graduelle pour les personnes de plus de 60 ans. L'Italie dispose, elle, d'un système permettant aux travailleurs arrivés à deux ans de la retraite, d'exercer une activité à temps partiel et de percevoir déjà une pension. Toutefois, de tels systèmes risquent de pénaliser les travailleurs plus âgés, car le calcul du montant final de la retraite peut être négativement affecté, du fait qu'il est basé sur le salaire de la dernière période d'activité plutôt que sur le salaire le plus élevé.

**86 Part des femmes dans l'emploi à temps partiel dans les Etats membres 1987**



Promouvoir l'emploi des travailleurs plus âgés implique donc que les régimes de retraite soient transférables et neutres, en ce qui le travail à plein temps comme à temps partiel.

Pour que des travailleurs âgés puissent être embauchés ou maintenus, peut-être est-il nécessaire de faire évoluer les mentalités et les comportements dans les entreprises. En effet, on considère souvent que ces travailleurs sont plus lents et qu'ils s'adaptent moins facilement aux changements. En réalité, l'analyse des performances des travailleurs plus âgés n'étaient pas cette thèse.

L'expérience des Etats-Unis montre les avantages que les entreprises peuvent tirer de l'embauche de travailleurs âgés: moins de départs volontaires, fidélité accrue à l'employeur et meilleure connaissance de la pratique des affaires.

Aux Etats-Unis, plusieurs systèmes utilisent le concept d'une banque d'emplois pour les personnes retraitées. La loi autorise les retraités à travailler moins de 1.000 heures par an sans que cela n'affecte les allocations de retraite et de santé. Cela permet aux entreprises d'engager des ex-travailleurs et de leur donner une affectation à temps partiel ou temporaire. Cette formule réduit les coûts d'embauche et de formation et se substitue au recrutement de travailleurs temporaires, auxquels il faudrait normalement recourir pour assurer la flexibilité des schémas de production des firmes. Les entreprises ont également estimé utile de continuer à former ces travailleurs âgés.

Bien que les systèmes mis en place aux Etats-Unis présentent des avantages incontestables pour les entreprises concernées, on y voit cependant une menace pour le financement des régimes de retraite par l'Etat. En effet, les préretraités qui travaillent moins de 1.000 heures

par an ne sont pas tenus de cotiser à une caisse de retraite et les travailleurs à temps plein pourraient, du fait de l'existence d'un tel système, être incités à prendre une retraite anticipée, assurés de pouvoir gagner au besoin un revenu supplémentaire. Il en résulterait, à la fois, une réduction des recettes de base pour les régimes de retraite et une augmentation des dépenses. En conséquence, les Etats membres qui cherchent à encourager l'emploi des travailleurs plus âgés par ce moyen, devraient étudier les implications à long terme de tels régimes sur le financement des retraites.

S'il est vrai que les travailleurs plus âgés constituent une ressource en main-d'oeuvre dont l'utilisation prolongée peut se justifier du point de vue économique, il convient néanmoins de se garder de créer une situation qui, en réalité, forcerait ces travailleurs à travailler plus longtemps. Bien que la retraite soit, historiquement, un concept assez nouveau, et la "préretraite" un phénomène tout à fait récent, elles sont désormais toutes deux fermement ancrées dans l'esprit des gens, qui projettent en elles leurs espoirs de partager travail et loisirs tout au long de leur vie. Quant à la politique visant à promouvoir le travail féminin, un objectif politique visant à accroître la liberté de choix et la flexibilité, serait, semble-t-il, approprié.

### **La pénurie de main-d'oeuvre qualifiée**

Dans le cadre du problème général de la pénurie de main-d'oeuvre, certaines insuffisances pourraient concerner des qualifications particulières. Ce problème risque d'être amplifié, à moins qu'une plus grande proportion de jeunes ne soient disposés à poursuivre des études plus longtemps, afin de per-

fectionner leurs qualifications professionnelles.

Pour apporter une réponse au problème du chômage, on s'est employé ces dernières années à encourager les jeunes à suivre un enseignement et une formation complémentaires. A l'avenir, ils auront besoin de qualifications, non pour éviter de faire la queue au pointage, mais bien pour répondre à la demande du marché en travailleurs qualifiés. Des salaires plus élevés pour du travail qualifié, voilà ce que devraient offrir les employeurs, afin que les jeunes soient prêts à continuer leurs études ou leurs formations, et mettent au second plan leur préférence pour un salaire immédiat. Les femmes et les travailleurs âgés auront aussi besoin d'une formation pour ne pas se laisser enfermer dans le ghetto des emplois peu qualifiés et mal rémunérés et pour pouvoir répondre à la demande.

On ne sait évidemment pas dans quelle mesure les gouvernements ou les entreprises pourraient intervenir dans ces coûts supplémentaires. Les économies réalisées par les gouvernements dans le domaine de l'éducation, suite à la baisse de la natalité dans les années 70, pourraient être utilisées dans ce but, mais ces mêmes ressources devraient peut-être être orientées au profit de la population âgée, toujours plus nombreuse. En investissant dans la formation des jeunes, des femmes chômeuses et des travailleurs âgés, et en encourageant des mesures indirectes telles que de meilleurs dispositifs de garde d'enfants et de soins de santé, les Etats membres fourniront à leurs économies les ressources vitales indispensables à la croissance: une main-d'oeuvre plus nombreuse et plus qualifiée. Plus la croissance économique sera élevée et la base d'imposition large, plus le problème du financement de la population âgée diminuera.

### **Embaucher et garder les femmes au sein de son personnel: stratégies de quelques entreprises**

Les entreprises européennes disposent de plus en plus souvent de crèches. Au Royaume-Uni, la Midland Bank prévoit par exemple de créer 300 crèches sur le lieu de travail. Aux USA, IBM s'est fait le pionnier d'un système répandu dans l'ensemble du pays pour financer le recrutement, la formation et l'agrément de responsables de la garde d'enfants pendant la journée. Au cours de la première année du programme, IBM a contribué à la création de 4000 nouveaux projets de garde d'enfants.

D'autres actions sont menées, notamment sur le plan des possibilités d'interruption de carrière et de partage du travail. Plusieurs programmes d'interruption de carrière, notamment ceux de la Barclays Bank (RU), sont exclusivement réservés aux cadres ou aux employés susceptibles de faire partie des services de direction. En revanche, la Lloyds Bank (RU) permet à tous les membres de son personnel d'opter pour une interruption de carrière de cinq ans, afin de pouvoir élever des enfants qui n'ont pas encore l'âge d'aller à l'école.

La Radio danoise a lancé un programme de congé parental de 24 semaines rémunérées, et dix de ces semaines de congé peuvent être prises par le père.

Marks and Spencer, la chaîne de vente au détail, où les femmes constituent 85% des effectifs, emploie davantage de gérants à temps partiel.

Le supermarché J. Sainsbury a assoupli les conditions de mobilité des gérants entre les régions.

British Telecom est sur le point de lancer un programme de partage du travail visant 200.000 personnes. Les personnes qui travaillent 16 heures par semaine au minimum seront rémunérées sur la même base que celles qui travaillent à temps plein et bénéficieront des mêmes indemnités de maladies, des mêmes conditions de congé de maternité et des mêmes allocations de retraite.

Messerschmitt, BASF et Audi ont introduit des garanties de réembauche en faveur des femmes qui quittent leur emploi du fait de leurs responsabilités domestiques. Ces femmes ont la possibilité d'entretenir leurs qualifications en venant remplacer périodiquement leurs collègues malades.

Esso RU applique un programme d'interruption de carrière en faveur des travailleurs masculins ou féminins, dont il est possible de profiter pour diverses raisons familiales (garde d'enfants, soins à des parents âgés). La firme mène en outre des actions de sensibilisation en organisant des séminaires destinés à combattre la discrimination contre les femmes et les minorités ethniques.

La police d'Amsterdam a abaissé la taille minimale exigée pour l'embauche dans les forces de police, en vue d'encourager le recrutement d'un plus grand nombre de femmes.

Aux Etats-Unis, les renouvellements de personnel sont moins fréquents, l'absentéisme inférieur, et les interruptions de carrière moins nombreuses dans les entreprises qui disposent d'une garderie d'enfants. Ces entreprises peuvent s'assurer les services de femmes brillantes, à un coût moindre.

"La contraction des marchés du travail ne permet pas aux employeurs de négliger les obligations familiales de leurs employés. Ceux qui le feront en sortiront perdants."

Elizabeth Dole, US Secretary of Labour



## Chapitre 9 Formation professionnelle et emploi

*Les systèmes d'éducation et de formation professionnelles se développent rapidement pour répondre aux nouvelles exigences du grand marché européen de l'emploi en cours de constitution. Mais l'investissement dans les ressources humaines est-il suffisant?*

### Introduction

L'éducation et la formation professionnelles occupent une place de choix dans l'arsenal des mesures prises par les Etats membres pour faire face aux évolutions structurelles de ces dix dernières années.

Cependant, bien qu'il soit aujourd'hui admis dans la Communauté que l'éducation et la formation ont des effets positifs sur l'emploi, les réponses politiques ont été extrêmement variées et les mesures n'ont pas toujours été prises au moment opportun, ou n'ont pas eu l'ampleur suffisante, pour répondre à l'évolution rapide induite par les changements économiques, techniques et démographiques sur le marché du travail.

Les structures traditionnelles de l'emploi et des carrières professionnelles ont changé, entraînant des modifications au niveau des compétences, des aptitudes et des qualifications requises pour trouver un travail et le conserver. Les formations initiale et continue jouent dès lors un rôle capital pour faire en sorte que l'on puisse satisfaire à ces exigences et fournir une main-d'oeuvre suffisamment qualifiée pour répondre à la demande de l'économie. La priorité croissante donnée par les Etats membres au développement de leurs systèmes d'éducation et de formation profes-

sionnelles paraît donc tout à fait justifiée.

Les décideurs ont changé leur fusil d'épaule et redéfini les politiques d'éducation et de formation afin de mieux tenir compte des besoins actuels. Dans les Etats membres, les progrès ont souvent été entravés par les mesures prises au début des années 80, qui portaient de l'idée que le chômage exceptionnellement élevé était un phénomène cyclique plutôt que structurel. Elles consistaient, pour l'essentiel, à lancer des programmes de "création d'emplois" en faveur des personnes supposées être temporairement sans emploi, et à supprimer la main-d'oeuvre excédentaire par le recours à la retraite anticipée.

Les mesures, prises essentiellement à court terme, ignoraient les menaces de "la bombe à retardement de la démographie" (chapitre 8), ainsi que les indications, tout aussi tangibles, que la demande de nouveaux types de qualifications et de nouvelles méthodes de travail exigerait l'adaptation et le recyclage de la main-d'oeuvre si l'on voulait éviter toute aggravation du chômage.

Plus récemment, les Etats membres se sont efforcés de développer l'éducation et la formation dans le cadre de leurs politiques, pour répondre à des changements d'ordre structurel. Une fois encore, il s'agis-

sait de mesures axées sur le court terme et caractérisées par la prolifération des programmes de formation destinés aux chômeurs de longue durée et aux jeunes. Généralement, ces programmes étaient basés sur des analyses succinctes des besoins du marché du travail, et la fragmentation des programmes de formation en a compliqué l'examen et l'évaluation au niveau communautaire.

La situation s'améliore progressivement à mesure que les Etats membres multiplient leurs efforts pour adapter leurs systèmes de formation aux exigences du développement économique accéléré; mais il semble qu'à nouveau on se cantonne au court terme pour parer au plus urgent au lieu de couvrir les besoins en formation qui se feront immanquablement sentir, dès lors que la Communauté entend se maintenir en bonne position sur le marché mondial (chapitre 3).

### Identifier les besoins en formation

Des études récentes ont mis en évidence les principaux facteurs déterminant les besoins actuels sur le plan de la formation:

- le progrès technologique, qui a ouvert de nouvelles perspectives dans le domaine de l'automatisation;

- la redéfinition des fonctions et des qualifications suite aux changements technologiques;
- les nouvelles stratégies industrielles mises au point pour répondre au développement du marché et, partant, les nouvelles exigences imposées à la population active;
- les changements démographiques dans la population active;
- le développement de nouvelles structures industrielles et économiques en Europe, dans l'optique de 1992;
- de nouveaux développements, comme le renforcement de la protection de l'environnement, exigeant des qualifications précises pour leur mise en oeuvre;
- la mobilité des travailleurs et les compétences et qualifications actuellement disponibles sur le marché du travail.

C'est la population actuelle qui devra en grande partie supporter ces contraintes nouvelles, puisque c'est elle qui constituera la majorité de la population active jusqu'à l'an 2000. La Communauté européenne devra surtout compter sur ses ressources humaines pour maintenir sa compétitivité dans une économie mondiale en pleine évolution.

Ceci confirme la nécessité d'exploiter pleinement le potentiel de tous les travailleurs qui composent la population active, et en particulier des femmes, et de doter les plus âgés de qualifications nouvelles.

Déjà, il est clair qu'actuellement la population active de la Communauté n'est pas en mesure de relever ces défis. Le paradoxe observé sur le marché du travail des Douze en apporte la démonstration: niveaux de chômage élevés et persistants, en particulier chez les jeunes (chapitre 10), qui contrastent avec les

graves lacunes observées sur le plan de la qualification dans de nombreux secteurs de l'industrie. Le rapport entre le taux de chômage et en particulier le chômage chronique de longue durée, et le niveau des qualifications acquises dans le cadre des formations traditionnelles et professionnelles, est désormais largement reconnu. Il est certain que les travailleurs peu ou pas qualifiés sont les premiers à connaître des problèmes d'emploi.

## La préparation des jeunes

Au cours des années 80, le marché du travail aura été marqué par le chômage des jeunes. Bien que le chômage soit en baisse partout dans la Communauté, il touchait encore 20% des jeunes de moins de 25 ans, en avril 1989 (chapitre 10).

Même si le contexte socio-économique et individuel dans lequel les jeunes sont appelés à évoluer est très différent d'une région à l'autre de la Communauté, certaines constantes se dégagent cependant:

- nombreux sont les jeunes qui abandonnent leurs études avant la fin de la scolarité obligatoire ou qui quittent l'école sans diplôme ni qualification (entre 10 et 30%);
- d'une manière générale, les jeunes qui ne sont pas titulaires d'un certificat d'étude n'ont pas accès à la formation;
- l'itinéraire des jeunes sans qualification se caractérise souvent par une instabilité d'emploi beaucoup plus grande que celle des jeunes plus qualifiés; le risque d'être "condamné" au chômage de longue durée est également plus important.

En outre, les jeunes qui suivent une formation initiale ont tendance à se cantonner dans quelques filières

traditionnelles; c'est vrai surtout chez les filles, qui se dirigent en rangs serrés vers le secrétariat, la restauration ou des emplois "à vocation sociale", sans se soucier de la nature ou du niveau de leurs qualifications. Le cas de la R.F. d'Allemagne, où plus d'un tiers des filles choisissent une formation parmi cinq créneaux professionnels seulement, reflète la situation générale dans la Communauté.

La situation n'est pas plus encourageante au niveau des formations supérieures. Dans tous les Etats membres, l'industrie manque de jeunes possédant les qualifications appropriées; c'est notamment le cas dans les secteurs de l'électronique, de l'ingénierie, de l'informatique, de la logistique, de la chimie et de la technologie de l'information.

Les établissements scolaires éprouvent toujours autant de difficultés à attirer les jeunes vers les études techniques plutôt que vers l'enseignement général. Ainsi, sur 100.000 Européens, la technologie n'attire que 39 nouveaux étudiants par an, contre 77 aux Etats-Unis et 76 au Japon.

## Nouveaux développements, nouveaux partenariats

Dans ces conditions, les Etats membres se sont efforcés de développer des programmes d'éducation et de formation plus étendus. En particulier, la formation professionnelle consécutive au cycle d'enseignement obligatoire a connu une forte croissance dans le domaine de la formation professionnelle initiale, visant ainsi à insérer les jeunes dans le monde du travail. Le problème est que les systèmes éducatifs et les programmes de formation initiale ont négligé d'identifier les besoins de l'industrie. Il est difficile, pour le monde éducatif, d'anticiper

le progrès technologique et de prévoir les besoins en qualification auxquels il devra pourvoir.

A l'avenir, l'accent ne sera plus mis sur la nécessité d'adapter par la formation les personnes aux nouvelles technologies (formation réactive), mais bien de les préparer à une société dans laquelle les nouvelles technologies seront utilisées par tout le monde (formation active).

La formation professionnelle est une arme stratégique qui doit permettre d'aboutir à des profils de qualifications qui aideront les travailleurs à s'adapter à un monde en constante évolution et à mieux maîtriser des "voies du savoir".

Tous les Etats membres sont en train de revoir leurs systèmes d'éducation et de formation, afin de répondre à ces exigences. Les projets dits "de transition" en faveur des jeunes arrivant sur le marché du travail, s'articulent autour de quatre grands axes:

- resserrer les liens entre les écoles et les entreprises, par le développement de formes plus variées d'expérience de travail, l'utilisation du monde du travail comme ressource d'apprentissage, et la préparation des jeunes et des écoles à l'esprit d'entreprise et au sens des responsabilités;
- améliorer les systèmes d'orientation et de conseil pour faire face aux nouveaux besoins;
- agir pour remédier aux échecs et donner plus d'opportunités aux jeunes défavorisés ou en difficultés;
- aider les enseignants à faire face à leurs nouvelles tâches et à leurs nouveaux rôles.

Dans la plupart des cas, les programmes ont adopté une approche globale qui couvre tous les aspects

de leur action de transition avec les jeunes. Cette philosophie commence à avoir une influence réelle sur les principales filières à suivre en matière de formation et d'éducation.

Tous les Etats membres s'efforcent d'encourager l'émergence de nouvelles formes de partenariat entre les diverses instances responsables de l'éducation et de la formation des jeunes (Ministères de l'éducation, de l'emploi, entreprises, écoles et établissements de formation).

Ces nouveaux partenariats incluent de nouvelles formes d'action liées à l'expérience et à la formation, dans les programmes de formation initiale ou d'insertion, en associant milieux éducatifs et industriels.

La situation diffère à travers l'Europe, et particulièrement entre le Nord et le Sud. Dans le Nord, l'industrie collabore de plus en plus avec les établissements d'enseignement obligatoire (c'est-à-dire jusqu'à 16 ans environ), ou général. Dans le reste de l'Europe, le tableau est différent puisque les entreprises, même si elles commencent à y développer des structures d'encadrement technique et professionnel, participent rarement aux systèmes d'enseignement obligatoire ou général. Il devient de plus en plus difficile de faire la distinction entre formation générale et formation professionnelle, étant donné que la formation professionnelle se fait plus générale et que l'élément "pré professionnel" est de plus en plus présent dans de nombreux programmes d'enseignement obligatoire ou général.

Comme le montrent les exemples ci-dessous, l'éventail des projets mis sur pied est extrêmement varié:

- au Royaume-Uni, le Youth Training Scheme, étalé sur deux ans, et qui combine formation professionnelle et stages en

entreprise, est un itinéraire qui s'impose de plus en plus aux jeunes;

- en R.F. d'Allemagne, 50% des élèves en âge scolaire font un apprentissage en entreprise, comme élément de leur introduction à la vie active;
- en Espagne, dans le cadre de leur formation professionnelle, près de 10.000 étudiants andalous ont occupé des emplois en 88 dans plus de 4.000 entreprises;
- dans plusieurs Etats membres, des accords de coopération ont été conclus entre écoles et entreprises pour promouvoir le renouveau urbain et le développement régional, notamment par l'"accompagnement industriel" ("industrial tutoring") et la formation à l'entreprise.

Il ne s'agit là que de quelques exemples parmi les nombreuses initiatives prises dans les Etats membres, à l'échelon national, régional et local, mais ils illustrent les possibilités de rapprochement entre les différents acteurs dans le domaine de l'éducation et de la formation.

## La formation continue

Les travailleurs actuels trouvent, de plus en plus que leurs qualifications ne sont plus adaptées. A la fin des années 70 et au début des années 80, la Communauté avait déjà connu une vague de licenciements massifs dans les industries traditionnelles, telles que le charbon, l'acier et les chantiers navals. Les hommes dont les qualifications ne répondaient plus aux besoins en furent les principales victimes.

Si l'on en juge aux difficultés que les entreprises éprouvent actuellement à recruter de la main-d'oeuvre qualifiée, il est peu probable que la

Communauté vive une expérience identique dans les années 90. Le recyclage commence à être pratiqué par les entreprises, qui considèrent que leur main-d'oeuvre constitue un investissement permanent à développer et à former de manière continue. Néanmoins, les mentalités n'évoluent que lentement et l'examen de la situation actuelle soulève bien des questions.

## La situation actuelle

Il est très difficile d'établir avec précision des données comparables au niveau communautaire sur la formation des travailleurs dans l'entreprise. Les statistiques sont incomplètes, voire inexistantes dans certains Etats membres.

De plus, les Etats membres ont une opinion différente sur les principes fondamentaux qui régissent la formation continue et sa mise en oeuvre. Les rôles respectifs des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, et le problème du financement des politiques, sont débattus.

Toutefois, comme les Etats membres sont tous soumis aux mêmes pressions économiques et sociales, leurs stratégies tendent à converger. La nécessité d'assurer une formation permanente, pour doter les travailleurs des qualifications qui permettront aux entreprises de relever de nouveaux défis, est aujourd'hui largement reconnue.

Un examen des niveaux de formation initiale dans les populations actives des Etats membres révèle l'ampleur de la tâche:

- en Grèce, 75% des travailleurs ne dépassent pas le niveau d'éducation de base;
- en France et en R.F. d'Allemagne, respectivement 50% et 30% des travailleurs n'ont pas de qualification professionnelle;

- au Portugal, 8% de la population économiquement active est analphabète, et plus de 75% n'a aucune qualification scolaire ou professionnelle;
- en Espagne, 28% des jeunes de 16 à 24 ans qui arrivent sur le marché de l'emploi, n'ont qu'un diplôme d'enseignement primaire.

Il faut, certes, tenir compte des compétences acquises sur le tas. Mais dans une économie fondée sur le "savoir", un niveau minimal d'enseignement devient un préalable essentiel à la formation.

Bien que les qualifications soient de plus en plus reconnues comme indispensables à la mobilité, à la flexibilité et au relèvement du niveau professionnel et social des travailleurs, la formation continue des travailleurs prend encore souvent la forme de cycles courts, axés sur la mise à jour des connaissances, mais ne débouchant sur aucune qualification reconnue.

Dans des pays comme le Danemark, la France ou le Luxembourg, où les statistiques sont suffisamment nombreuses, la moyenne est d'environ deux semaines de formation par an, sans tendance significative à la hausse. Dans le reste de la Communauté, la situation est sans doute très comparable.

L'organisation de cours de formation plus longs semble se limiter à certaines grandes entreprises (secteurs de l'électricité et de l'électronique, banques et industrie de la transformation) et à quelques petites ou moyennes entreprises des secteurs des technologies de pointe (informatique, services).

La R.F. d'Allemagne semble faire exception, même si la proportion des cycles de formation professionnelle financés exclusivement par les entreprises est considérablement inférieure à celle de la France, par

exemple (29 heures contre 52 heures en 1984).

Dans l'ensemble, ces brèves périodes de formation constituent surtout des réactions à court terme à des besoins immédiats, et ne s'inscrivent que rarement dans un processus de formation continue visant à développer des aptitudes et qualifications nouvelles.

Les facteurs qui déterminent l'existence et l'importance de la formation permanente, sont notamment:

- la taille de l'entreprise, les plus grandes firmes assurant plus de formation continue;
- le niveau de formation acquise au départ. L'adage "l'argent va à l'argent" s'applique aussi à la formation professionnelle en entreprise. La formation continue tend à accentuer les disparités entre les travailleurs, selon qu'ils ont ou non une formation initiale, en particulier dans les plus grandes entreprises.

## Nouveaux développements

L'une des nouveautés est le développement de la formation dans certains secteurs de l'industrie, preuve que celle-ci s'intéresse de plus en plus à la formation des jeunes. Cette tendance, qui s'observe plus dans certains pays (Danemark, R.F. d'Allemagne et Royaume-Uni) que dans d'autres (France, Portugal, Espagne et Italie), se caractérise par des facteurs communs:

- certains secteurs participent de plus en plus aux négociations sur la formation, qui sont ensuite incorporées dans des conventions collectives (Irlande, France, Italie, Pays-Bas, R.F. d'Allemagne, Danemark);

certaines secteurs déterminent de plus en plus le contenu et la mise en oeuvre pratique des systèmes de formation. L'apparition du concept du "droit à la formation" dans quelques secteurs, et son application avant même qu'il n'existe le moindre instrument législatif (ou autre), sont révélatrices;

- certains secteurs établissent des prévisions des besoins futurs de qualification et de formation. C'est notamment le cas du Comité mixte de l'industrie chimique en R.F. d'Allemagne et des secteurs des transports, du textile, du commerce et de la distribution en France. Au Danemark, les secteurs de la métallurgie et de l'électronique établissent une planification à long terme des qualifications.

## Rôles respectifs des pouvoirs publics et des entreprises

Dans la plupart des Etats membres, les rôles se répartissent habituellement comme suit: l'Etat est responsable de la formation professionnelle initiale, de l'intégration professionnelle et des chômeurs, tandis que les entreprises se chargent de la formation de leurs propres travailleurs. Une analyse détaillée des situations nationales permet de nuancer cette vision simpliste des choses.

Bien qu'en R.F. d'Allemagne, aux Pays-Bas, en France et au Danemark, les différents domaines de responsabilités soient très nettement délimités, la situation actuelle fait apparaître un tableau plus complexe, notamment:

- au Danemark, ce sont les pouvoirs publics qui assument la responsabilité de la formation des travailleurs qualifiés et semi-qualifiés;

- aux Pays-Bas, il existe des incitations financières dans les domaines-clés de la croissance de l'emploi, de l'économie et de la technologie;

en R.F. d'Allemagne, les pouvoirs publics s'efforcent de promouvoir l'acquisition de qualifications, en finançant la formation dans des domaines prioritaires.

Dans les pays méridionaux, où le rôle de l'état a toujours été très marqué, tant en ce qui concerne le financement de la formation que son organisation ( au travers d'organismes tels que l'IEFP, l'INEM ou l'OAED), la tendance s'est quelque peu inversée. Ainsi l'Espagne et la Grèce ont rappelé aux entreprises qu'elles ont également des responsabilités à assumer dans ce domaine et imposent désormais aux employeurs de participer à la formation des travailleurs.

L'évolution des rôles respectifs de l'état et des entreprises se traduit également dans le financement de la formation. Le concept d'investissement, réparti entre les différents acteurs responsables de la formation, est aujourd'hui largement reconnu. La clef de répartition et les sources de financement varient selon les Etats membres:

- financement 50/50 assuré par l'état ou la région, et les entreprises (Danemark et France);
- financement 40/60 assuré par l'état ou la région, et les entreprises (R.F. d'Allemagne et Royaume-Uni);
- financement réparti entre les entreprises, l'état et la Communauté européenne (Grèce, Espagne, Portugal et Italie).

Le travailleur tient une place de plus en plus grande dans le financement de la formation. Il n'existe pas de données fiables sur le temps que

chaque travailleur consacre à sa formation en dehors des heures de travail, ni sur les frais de déplacement ou autres.

Des mesures fiscales d'encouragement à la formation ont été prises aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en R.F. d'Allemagne, et la France est en train d'emboîter le pas. Bien que la formation des travailleurs reste essentiellement du ressort des entreprises concernées, ce partage des responsabilités désormais admis, débouche sur de nouveaux partenariats financiers.

## L'action de la Communauté

Les changements observés dans la formation initiale et continue donnent à penser que de nouvelles formes de partenariats sont en train de se développer. On a compris que la formation ne pouvait être placée hors du contexte socio-économique local, régional ou national, ni considérée indépendamment des besoins de l'économie; impossible aussi de dissocier la formation continue de la formation initiale, étant donné que les deux sont étroitement liées.

Les Etats membres s'écartent progressivement d'une optique purement nationale vis-à-vis des problèmes de formation et d'éducation, pour s'orienter vers une collaboration à l'échelon communautaire. Ceci résulte du fait que la Communauté européenne, bien qu'hétérogène, est maintenant largement reconnue comme une entité, soumise à des pressions sociales et économiques très similaires. A mesure que la Communauté s'organise en un marché unique, de nouvelles structures industrielles et économiques se créent à l'échelle européenne, qui ne pourront que conforter le sentiment d'une expérience partagée.

La mobilité accrue des travailleurs, facilitée par une plus large re-

connaissance des qualifications, renforce encore la nécessité d'une approche commune pour faire face aux futurs besoins en main-d'oeuvre. Cela soulève également la question de l'investissement en ressources humaines consenti par un pays au bénéfice d'un autre Etat membre du fait des migrations (chapitre 14).

Au niveau communautaire, de nombreuses actions ont été entreprises pour améliorer les possibilités de formation. Après les deux "Programmes de transition", (1977-82 et 1983-87) lancés par la Commission pour compléter l'action d'amélioration de l'éducation et de la formation des jeunes dans les Etats membres, ceux-ci se sont engagés par Décision du Conseil de décembre 1987, à offrir à tous les jeunes la possibilité de suivre une formation minimale de deux ans après le cycle d'enseignement obligatoire.

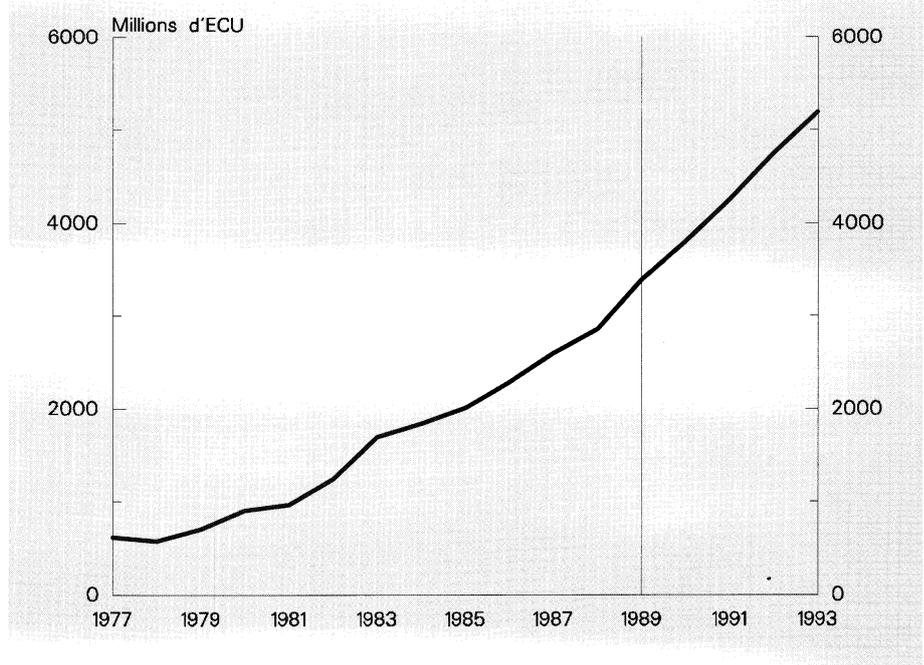
La Décision du Conseil a également lancé le programme PETRA (Formation des Jeunes en Europe) afin d'appuyer le développement des politiques de formation des jeunes dans les Etats membres. Par la mise en place d'un réseau européen de projets novateurs "sélectionnés", ce programme vise à développer un partenariat européen dans le domaine de la formation professionnelle des jeunes et à mettre en évidence l'importance des "passe-relles" entre les niveaux national, régional et local. Il souligne, en particulier, l'importance des nouvelles formes actives d'apprentissage et la nécessité de développer l'esprit d'initiative chez les jeunes.

Le développement de partenariats à tous les niveaux est l'un des grands axes de la politique menée par la Commission en matière de formation permanente. Les relations entre partenaires sociaux et pouvoirs publics ont évolué au plan régional et au niveau de l'entreprise ou du secteur.

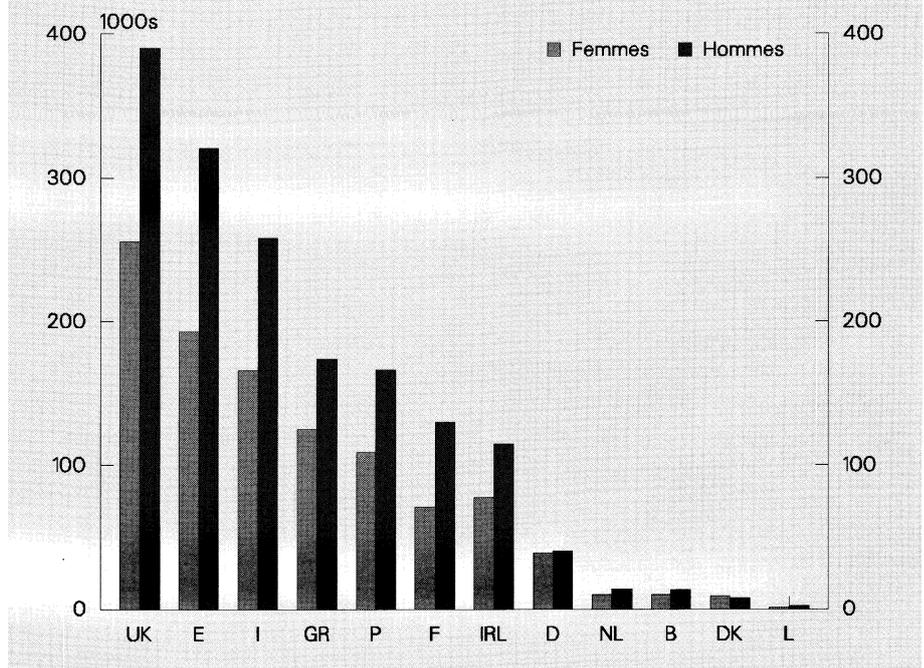
Deux éléments clefs se retrouvent dans tout objectif de formation (y compris celle des chômeurs, dont nous ne pouvons analyser ici la si-

tuation particulière). Premièrement, il faut éliminer la rigidité administrative et la compartimentalisation qui ont empêché la

### 87 Le budget du Fonds Social 1977 - 1993



### 88 Nombre de personnes assistées par le Fonds Social 1988



concrétisation des nouvelles politiques. Le rôle de la Commission est, à cet égard, prépondérant. Deuxièmement, il faut développer un enga-

gement au niveau communautaire, pour prolonger l'éducation et la formation tout au long de l'itinéraire professionnel et créer ainsi une

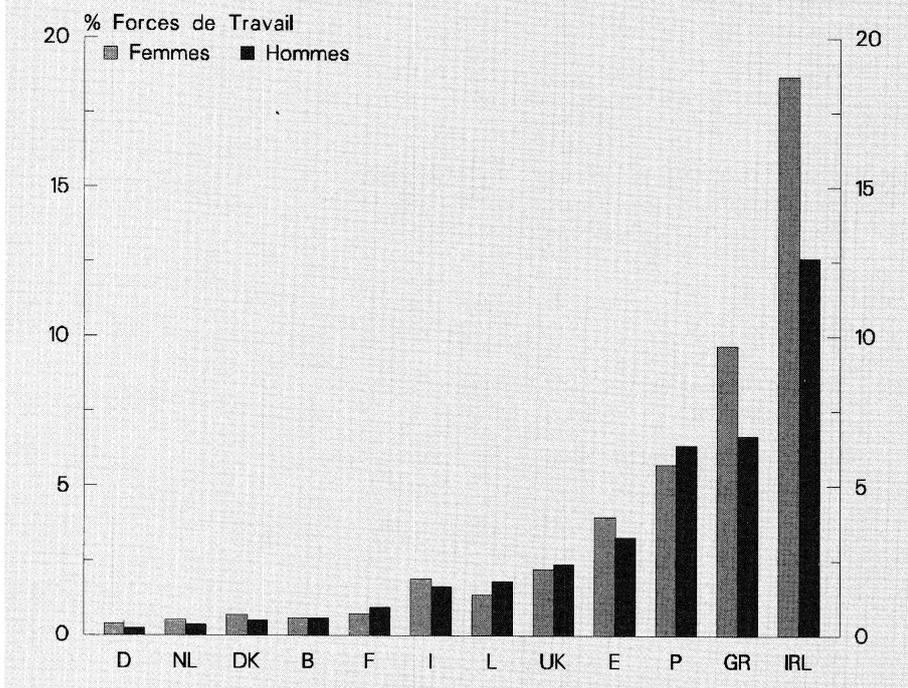
main-d'oeuvre plus souple et mieux adaptée, capable de répondre aux nouvelles exigences en matière de qualification. Là encore, la Commission, en diffusant des idées nouvelles et en favorisant le rapprochement et le dialogue entre les différents pourvoyeurs de la formation initiale et continue, peut servir de locomotive.

Mais plus que toute chose, il importe de souligner que les Etats membres ont aujourd'hui la possibilité de repenser leurs stratégies de formation en fonction des besoins les plus urgents et de réfléchir aux moyens de développer des systèmes de formation professionnelle et d'éducation efficaces et cohérents, tant au niveau de la formation initiale que continue.

Pour pouvoir répondre, avec une main-d'oeuvre qualifiée et compétente, aux exigences économiques et sociales de la prochaine décennie, l'Europe se doit de relever ce défi.

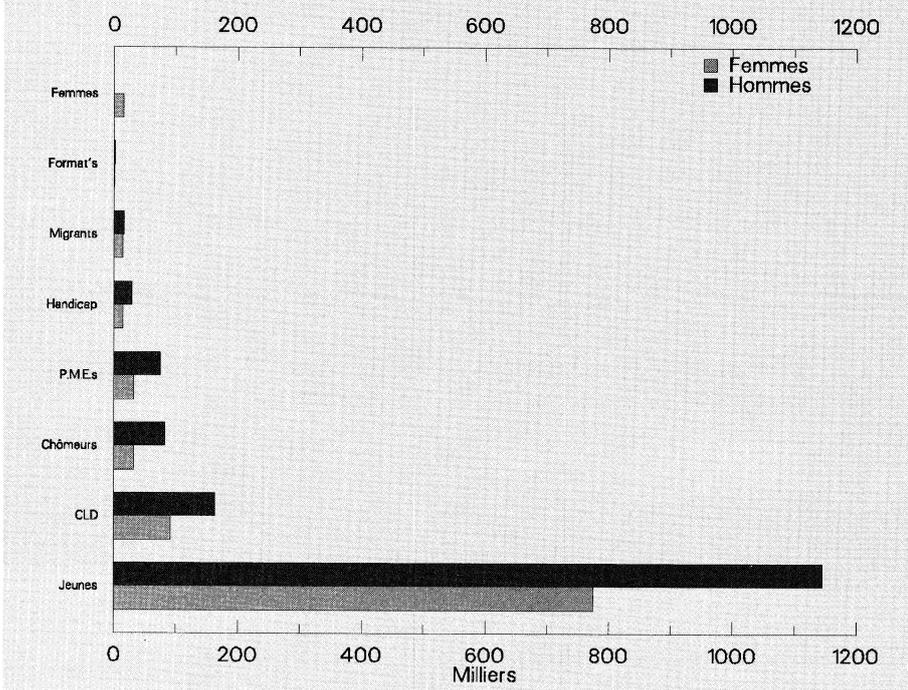
### 89 Nombre de personnes assistées par le Fonds Social en pourcent de la force de travail

1988



### 90 Les objectifs du Fonds Social

1988



#### Le Fonds Social Européen - Aides à la formation, à l'orientation et au recrutement

Le Fonds Social Européen est la principale source de financement communautaire pour la formation professionnelle et la création d'emplois. Les interventions communautaires sont généralement équivalentes aux financements nationaux. Le budget s'est considérablement accru depuis la fin des années 70. Il est prévu d'atteindre 5.200 millions d'écus en 1993. Le fonctionnement des Fonds structurels de la Communauté a été entièrement révisé. La réforme entrera en application en 1990 (chapitre 16). Les diagrammes font apparaître l'utilisation des fonds communautaires en 1988 sous les règles actuelles.

## **Les Programmes Communautaires pour l'éducation et la formation professionnelle**

### **Programme ERASMUS**

1<sup>ère</sup> phase en cours 1988-1990

2<sup>ème</sup> phase prévue pour 1991-1993

**Bénéficiaires:** Etudiants de l'enseignement supérieur. Participation de 43.000 étudiants et de 1.500 établissements dans la première phase.

**Objectifs:** Accroître la mobilité des étudiants de l'enseignement supérieur dans la Communauté et ajouter la dimension européenne à leur formation initiale.

**Activités:** Réseau européen de coopération inter-universitaire. Bourses pour permettre aux étudiants de se former dans un autre Etat membre. Actions pour étendre la reconnaissance mutuelle des diplômes.

### **Programme COMETT**

1<sup>ère</sup> phase en cours 1987-1989

2<sup>ème</sup> phase prévue pour 1990-1994

**Bénéficiaires:** Les étudiants de l'enseignement supérieur et le personnel des entreprises. Participants en 1987-1988: 1.320 projets et 1.400 étudiants.

**Objectifs:** Favoriser les coopérations entre l'université et l'entreprise en matière de hautes qualifications dans le domaine des nouvelles technologies.

**Activités:** Partenariats universités/entreprises. Placements d'étudiants dans des entreprises d'un autre Etat membre. Projets de formation pluri-annuels.

### **Programme Jeunesse pour l'Europe**

1<sup>ère</sup> phase en cours 1989-1991

2<sup>ème</sup> phase prévue pour 1992

**Bénéficiaires:** Jeunes de 15 à 25 ans. 80.000 jeunes participants à la première phase.

**Objectifs:** Promouvoir, améliorer et intensifier les échanges de jeunes dans la Communauté.

**Activités:** Encourager les échanges de jeunes d'une durée minimale d'une semaine. Agences nationales d'information et de coordination du programme. Visites d'étude et cours de formation pour les organisateurs d'échanges de jeunes.

### **Programme Echange de jeunes travailleurs**

3<sup>ème</sup> phase en cours 1985-1990

4<sup>ème</sup> phase prévue pour 1991

**Bénéficiaires:** Jeunes travailleurs ou chômeurs de 18 à 28 ans. 7.000 jeunes participants en 1987-1988.

**Objectifs:** Offrir une formation et une expérience de travail à des jeunes dans un autre Etat membre.

**Activités:** Aides pour de courtes (jusqu'à 3 mois) ou plus longues (jusqu'à 16 mois) périodes de travail ou de formation de jeunes dans un autre Etat membre. Réseau d'échange.

### **Programme PETRA**

1<sup>ère</sup> phase en cours 1989-1992

**Bénéficiaires:** Jeunes suivant une formation professionnelle après la scolarité obligatoire à plein temps. 154 initiatives de formation en 1989. 200 projets jeunes.

**Objectifs:** Aider, avec une valeur ajoutée communautaire, à la mise en oeuvre de la Décision du Conseil sur la formation professionnelle des jeunes.

**Activités** Réseau européen d'initiatives de formation professionnelle (initiatives de partenariats transnationaux et de projets d'information gérés par les jeunes eux-mêmes). Coopération dans le domaine de la recherche.

### **Programme IRIS**

1<sup>ère</sup> phase en cours 1988-1992

**Bénéficiaires:** Femmes suivant une formation professionnelle. 71 projets en 1989.

**Objectifs:** Développer l'accès des femmes à la formation professionnelle.

**Activités:** Réseau de projets novateurs dans le domaine de la formation professionnelle des femmes.

### **Programme EUROTECNET**

1<sup>ère</sup> phase en cours 1985-1989

2<sup>ème</sup> phase prévue pour 1990-1994

**Bénéficiaires:** Les jeunes et le personnel des entreprises suivant une formation initiale ou continue. 135 projets de démonstrations en 1989.

**Objectifs:** Dissémination à travers la Communauté des innovations dans le domaine de la formation professionnelle liée aux nouvelles technologies.

**Activités:** Réseau européen de projets de démonstration relatifs à la formation initiale et continue. Coopération dans le domaine de la recherche.

### **Programme ARION**

Début des activités: 1978

**Bénéficiaires:** Experts et décideurs dans les domaines de l'éducation. 3.200 visites d'études depuis 1978.

**Objectifs:** Améliorer la connaissance mutuelle des systèmes éducatifs.

**Activités:** Visites d'étude d'une semaine.

### **Programme LINGUA**

1<sup>ère</sup> phase prévue pour 1990-1994

**Bénéficiaires:** Etudiants et enseignants de l'enseignement secondaire et supérieur, et d'une manière générale, tous les travailleurs.

**Objectifs:** Améliorer l'enseignement des langues en quantité et en qualité dans la Communauté.

**Activités:** Aide à la formation initiale et continue des enseignants (en relation avec ERASMUS). Mise en place de matériels et d'outils pédagogiques. Echange d'élèves. Etablissement de diagnostics sur les besoins linguistiques du monde des affaires.

### **Programme d'éducation pour les enfants des travailleurs migrants**

Début des activités: 1977

**Bénéficiaires:** Ecoles primaires et secondaires comprenant des enfants de migrants. 15 projets pilotes en 1988.

**Objectifs:** Améliorer l'intégration des enfants de migrants à tous les niveaux du système éducatif.

**Activités:** Projets pilotes en relation avec l'enseignement de la langue maternelle. Formation des enseignants. Education des migrants qui rentrent au pays.

## **Le programme de la Commission dans le domaine de la formation à l'environnement**

En 1982, le Parlement Européen a ajouté un nouveau poste au budget communautaire pour les actions touchant au vaste domaine de l'emploi et de l'environnement. Le Parlement demandait notamment que soient mises en oeuvre en première instance "des analyses descriptives sur les besoins en formation dans les métiers de l'environnement permettant de conserver et améliorer l'environnement". Cette demande faisait suite à la préoccupation du Parlement selon laquelle la mise en oeuvre d'une législation communautaire dans le domaine de l'environnement risquait d'être entravée par l'insuffisance de personnel qualifié.

En 1985, le Parlement reçut un premier rapport détaillé sur les besoins en matière de formation dans la Communauté, confirmant que la réalisation d'une politique communautaire en faveur de l'environnement risquait d'être entravée par l'absence de personnes qualifiées. Sur la base de cette analyse descriptive, un ensemble d'actions concrètes ont été mises en oeuvre, couvrant des domaines variés:

- formation pour les contrôleurs des normes de pollution dans l'industrie;
- formation et conseil pour les agences publiques en charge du traitement des eaux usées;
- formation à l'évaluation de l'impact de l'environnement;
- formation aux techniques agricoles respectueuses de l'environnement.

Au cours de l'Année européenne de l'Environnement (21.3.87 - 20.3.88), l'accent fut mis sur les actions (cours ou séminaires) ayant un large impact public et permettant d'améliorer les pratiques en faveur de l'environnement à travers la Communauté. La Commission prévoit de présenter une brève synthèse des actions entreprises à ce jour et de définir une stratégie pour les initiatives à venir.

## Chapitre 10 Le Chômage: problème social et problème de marché du travail

*Après une décennie, ou plus, de chômage élevé, celui-ci a commencé à baisser, nous laissant cependant en héritage une série de problèmes à régler. Ceux qui sont privés d'emploi depuis longtemps ont encore les plus grandes difficultés à retrouver du travail.*

Le chômage dans la Communauté européenne est en baisse depuis 1986. Il reste cependant quelque 15 millions de chômeurs, soit 9,3% de la population active, selon la dernière définition communautaire (encadré en fin de chapitre), et cette situation préoccupante et persistante caractérise le marché du travail en Europe depuis plus d'une décennie.

Le chômage a augmenté chaque année, entre 1973 et 1986, enregistrant les plus fortes hausses dans les années qui suivirent les deux chocs pétroliers: les taux sont passés alors de 2,4% à 5,0% entre 1973 et 1976 et de 5,8% à 11,1% entre 1980 et 1986. Entre l'été 1986 et 1988, le chômage s'est stabilisé et a même commencé à diminuer (graphique 91).

De 1960 au début des années 70, lorsque le chômage ne dépassait pas 2 à 3% en moyenne dans la Communauté, seule l'Italie et l'Irlande connaissaient un chômage beaucoup plus élevé, qui se situait rarement au-dessous de 5%.

La situation vers la fin des années 70 et au cours des années 80 a été quelque peu différente. L'Irlande se situe toujours à un niveau largement supérieur à la moyenne communautaire (avec un taux de 17% environ), mais elle a été dépassée

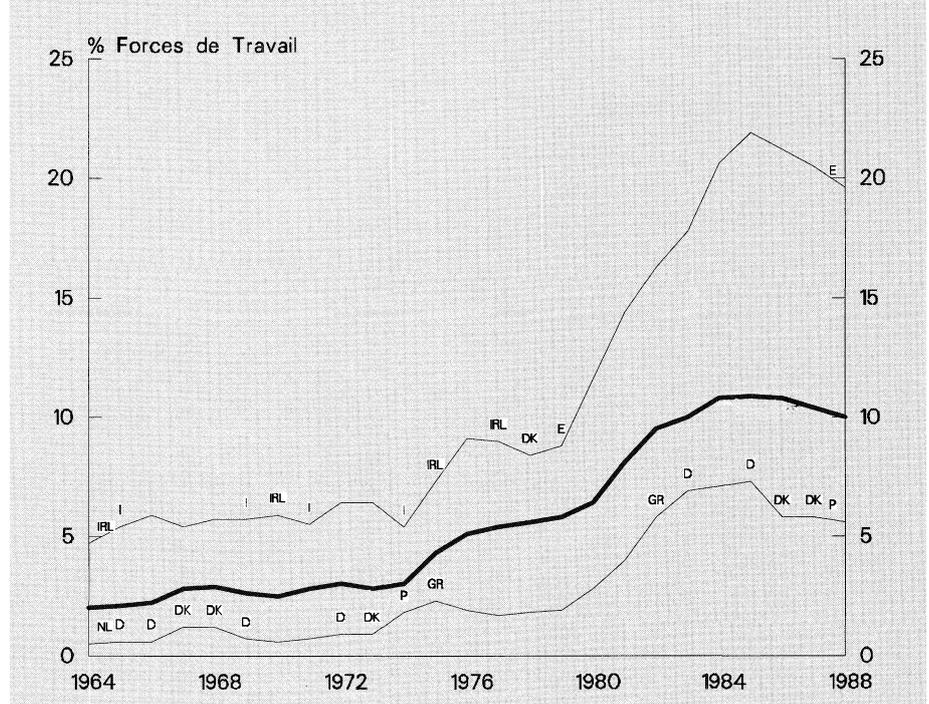
par l'Espagne dont le taux de chômage était l'un des plus bas d'Europe au milieu des années 70 et qui a vu celui-ci s'accroître massivement, jusqu'à dépasser 20% au milieu des années 80. Il se situe encore actuellement aux environs de 18%.

La plupart des autres Etats membres ont suivi la même pente ascendante entre 1975 et 1985, le Royaume-Uni et le Portugal affi-

chant les réductions les plus substantielles entre 1986 et 1989.

Actuellement, les Etats membres se classent comme suit: le Luxembourg, dans une classe à part avec moins de 2%; le Royaume-Uni, le Portugal, la Grèce, la République Fédérale d'Allemagne et le Danemark, entre 5 et 10%; la Belgique, les Pays-Bas, la France et l'Italie, environ 10%; et l'Irlande et l'Es-

**91 Evolution des taux de chômage dans la Communauté - Moyenne, maximum et minimum 1964-1988**



pagne avec, respectivement, 17% et 18%.

## Les effets des récessions antérieures

Dans les années 60, il était normal de concevoir les marchés de l'emploi en termes de flux de personnel entrant et sortant, certains connaissant une courte période de chômage avant le retour au travail. Dans ces circonstances, le chômage ne marquait que rarement la vie active de la population, excepté, toutefois, certains groupes désavantagés qui pouvaient se voir exclus du marché de l'emploi pendant de plus longues périodes.

La crise pétrolière de 1974 et la récession de 1981 ont frappé les économies des Etats membres à un point tel que leur impact sur les forces de travail a parfois fait songer aux crises des années 20 et 30, au coeur desquelles, rares étaient

ceux qui étaient totalement à l'abri des risques de chômage. A l'époque, même des travailleurs, en principe permanents et stables, se sont soudain retrouvés sans emploi, souvent pendant de longues périodes, simplement parce qu'ils étaient au mauvais endroit au mauvais moment. De même, les nouveaux arrivants sur le marché du travail étaient souvent dans l'incapacité de trouver un emploi quel qu'il soit et de quelque manière que ce soit.

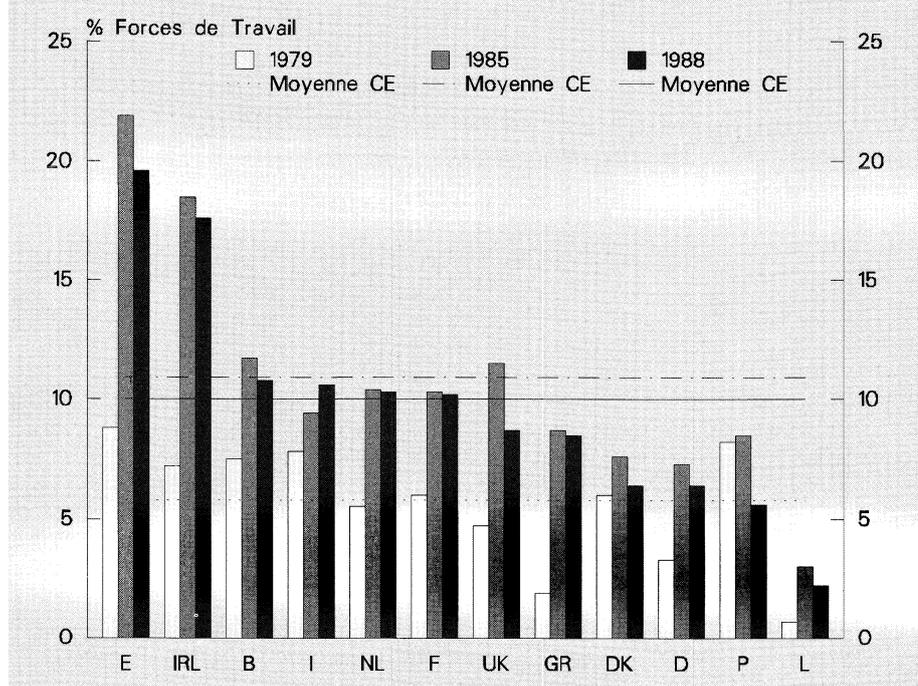
Certains groupes, en particulier les jeunes, et certaines zones, principalement celles où l'industrie traditionnelle était concentrée, étaient, de toute évidence, parmi les plus vulnérables. Pendant la crise, tous les travailleurs, depuis les cadres jusqu'aux ouvriers, couraient le risque de devenir chômeurs du fait de la disparition de leur emploi et de l'impossibilité d'en trouver un autre. Pendant ces périodes difficiles, peu de nouveaux emplois furent créés et les divisions s'accrochèrent dans la société, le fossé se creusant

entre ceux qui avaient un emploi et ceux qui n'en avaient pas.

Depuis la dernière crise, la récession du début des années 80, l'amélioration constante de la conjoncture économique observée ces dernières années a revivifié le marché du travail. Le rythme des pertes d'emploi, surtout dans l'industrie manufacturière, s'est ralenti, voire arrêté, et le recrutement a repris. Les chômeurs les mieux placés, du fait de leur situation géographique ou de leur niveau de qualification, ont retrouvé le chemin de l'emploi. Les nouveaux arrivants, jeunes ou femmes, sont parvenus à entrer sur le marché du travail, mais souvent, en rabaisant le niveau de leurs ambitions professionnelles et en accroissant leurs qualifications.

Le tableau actuel, plus rose, ne peut cacher le fait que les années de récession et le chômage persistant dans de nombreuses régions ont marqué, en le modifiant, le fonctionnement des économies et du marché du travail des Etats membres. Le chômage a frappé de plus en plus ceux qui se trouvaient au bas de l'échelle du marché du travail et dans les classes les plus pauvres de la société en général. Il a contribué, d'une manière significative, à l'apparition de nouvelles formes de pauvreté et s'est associé à un élargissement dans la distribution des revenus dans quelques Etats membres. L'accroissement du chômage de longue durée est devenu une préoccupation majeure.

### 92 Evolution des taux de chômage dans les États membres 1979-1985-1988

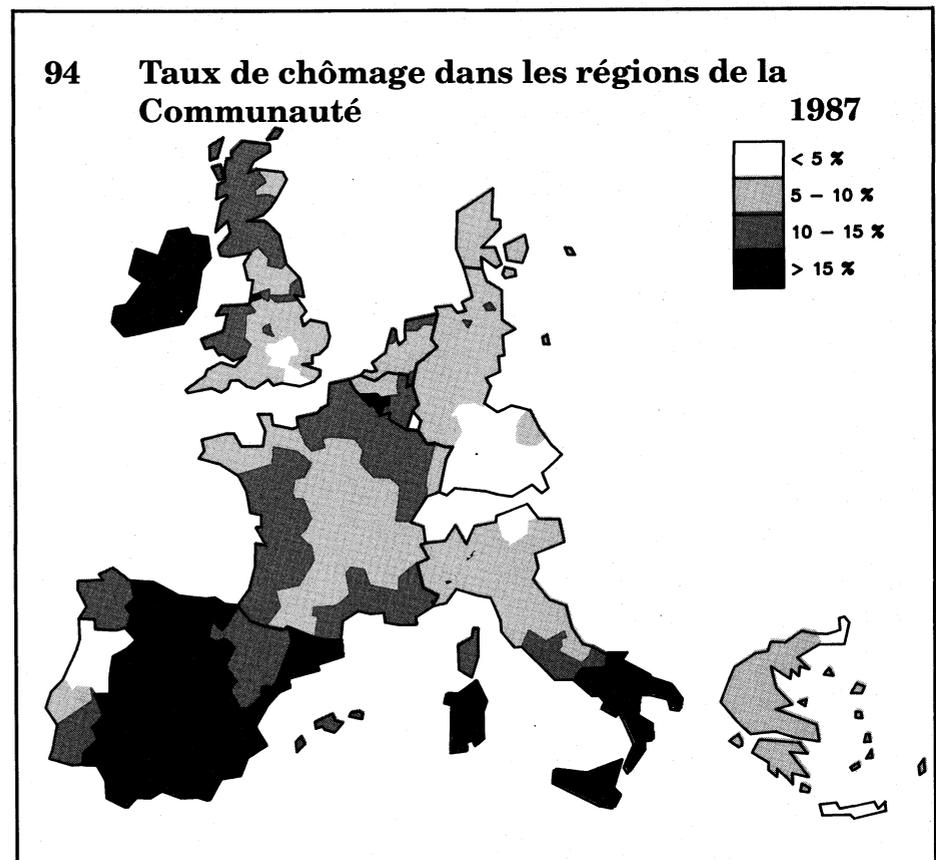
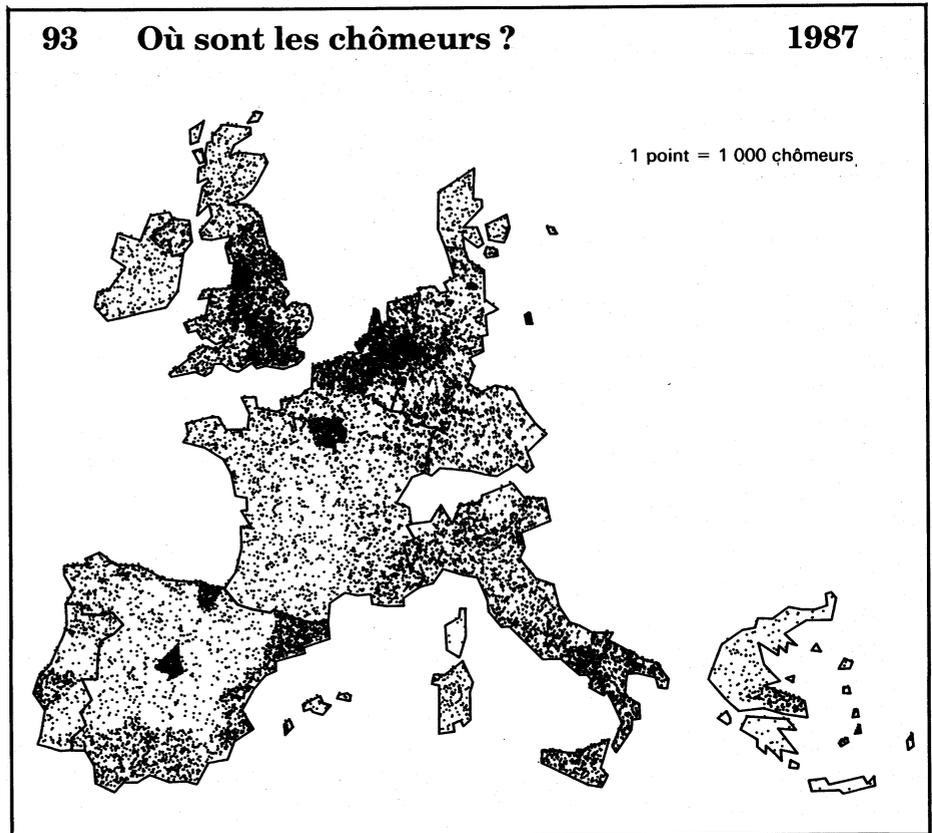


## Chômage : le fractionnement du marché traditionnel du travail

Dans la Communauté, le niveau du chômage varie considérablement selon les régions, les groupes d'âges et les sexes.

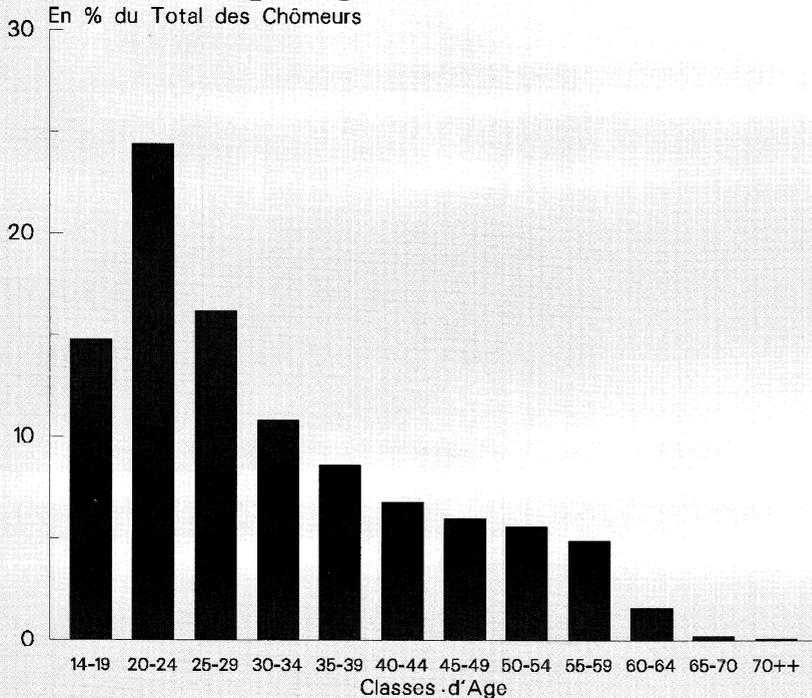
Sur le plan géographique, le taux de chômage s'étend de 2% au Luxembourg, à plus de 30% dans des régions espagnoles comme Andalousie et Extremadura (cartes 93 & 94). En général, les taux de chômage enregistrés dans les régions industrielles sont supérieurs à ceux des zones rurales. En effet il est plus facile, en zone industrielle, d'identifier exactement qui occupe ou n'occupe pas un emploi, tandis que dans les zones rurales, diverses formes de sous-emploi non-enregistrées sont monnaie courante. L'économie occulte s'étant répandue à travers la Communauté (chapitre 11), les chiffres peuvent s'en trouver faussés et estomper parfois les distinctions entre l'emploi, le chômage et le sous-emploi. Les critères définissant le chômage se seraient aussi "renforcés". En effet, certains Etats membres ne retiennent maintenant pour les statistiques de chômage que les chômeurs indemnisés. C'est une pratique que l'on retrouve parfois liée à des mesures de restrictions des droits aux allocations (encadré sur la mesure statistique du chômage).

Si les risques de chômage sont essentiellement liés à la situation économique globale et à la situation locale spécifique, ils varient cependant considérablement d'un individu à l'autre. Ainsi, l'âge est-il un facteur particulièrement déterminant: le taux de chômage est nettement plus élevé (généralement le double) parmi les jeunes de moins de 25 ans, que parmi leurs aînés (graphique 95). Dans des régions du Sud de la Communauté, telles se



**95 Les chômeurs dans la Communauté  
Structure par âge**

1987



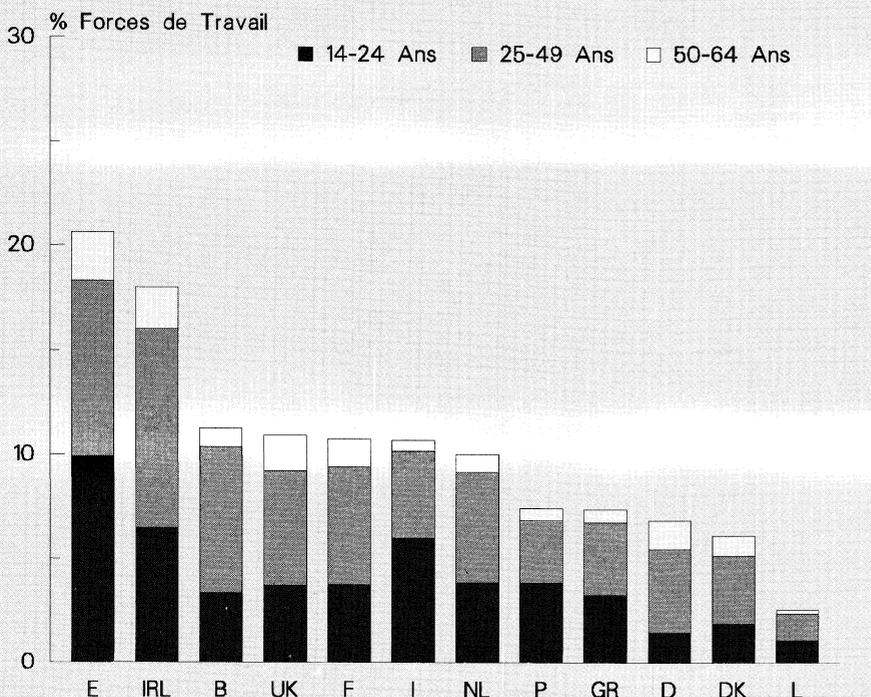
País Vasco, Extremadura, Andalucía et Sardegnia, jusqu'à 50% des moins de 25 ans sont au chômage (carte 97).

Les travailleurs plus âgés connaissent également des difficultés. Ceux qui ont perdu leur emploi suite à la fermeture de leur entreprise ou à un licenciement, voient leurs chances de retrouver un emploi équivalent en termes de qualité et de rémunération, diminuer substantiellement dès qu'ils ont franchi le cap des 50/55 ans, sauf s'ils possèdent des qualifications particulièrement demandées.

A certains égards, et dans certains Etats membres en particulier, les femmes sont parfois confrontées à des problèmes d'emploi plus graves que les hommes. Ces difficultés ne peuvent toutefois se mesurer par simple comparaison entre les taux de chômage des hommes et des femmes (chapitre 7). Le taux officiel de chômage féminin peut être influencé considérablement par l'accès aux prestations de sécurité sociale et aux indemnités de chômage, et par des considérations liées au marché du travail et aux attitudes sociales: disponibilité des emplois sur le marché local et fréquence de l'emploi des femmes. Toutefois, des femmes acceptent des rémunérations inférieures ou des conditions d'emploi moins avantageuses pour éviter d'être au chômage, alors que les hommes sont souvent moins disposés à de telles concessions.

**96 Les chômeurs dans les Etats membres  
Structure par âge**

1987



**Chômage de longue durée**

Alors que le chômage des jeunes constituait la caractéristique la plus marquante du marché du travail vers le milieu des années 80, c'est l'augmentation du nombre de chômeurs de longue durée, tant chez les jeunes que chez les adultes, qui est désormais le problème le plus préoccupant. La moitié des

chômeurs de la Communauté sont maintenant des chômeurs de longue durée, c'est-à-dire sans emploi depuis plus d'un an. Quoique certains chômeurs aient toujours eu des difficultés à réintégrer rapidement le marché du travail, la proportion des chômeurs sans travail pendant au moins douze mois est passée de 45% en 1983 à 55% en 1988 (graphique 98). On constate en revanche que cette proportion est de l'ordre de 10% aux Etats-Unis.

Jusqu'aux alentours de 1980, le chômage de longue durée représentait habituellement une fraction relativement constante du chômage total. Certains Etats membres connaissent déjà ce problème, qui frap-

peut les zones rurales, notamment dans la région méditerranéenne. Cette fraction s'est cependant accrue avec la persistance et l'aggravation de la crise.

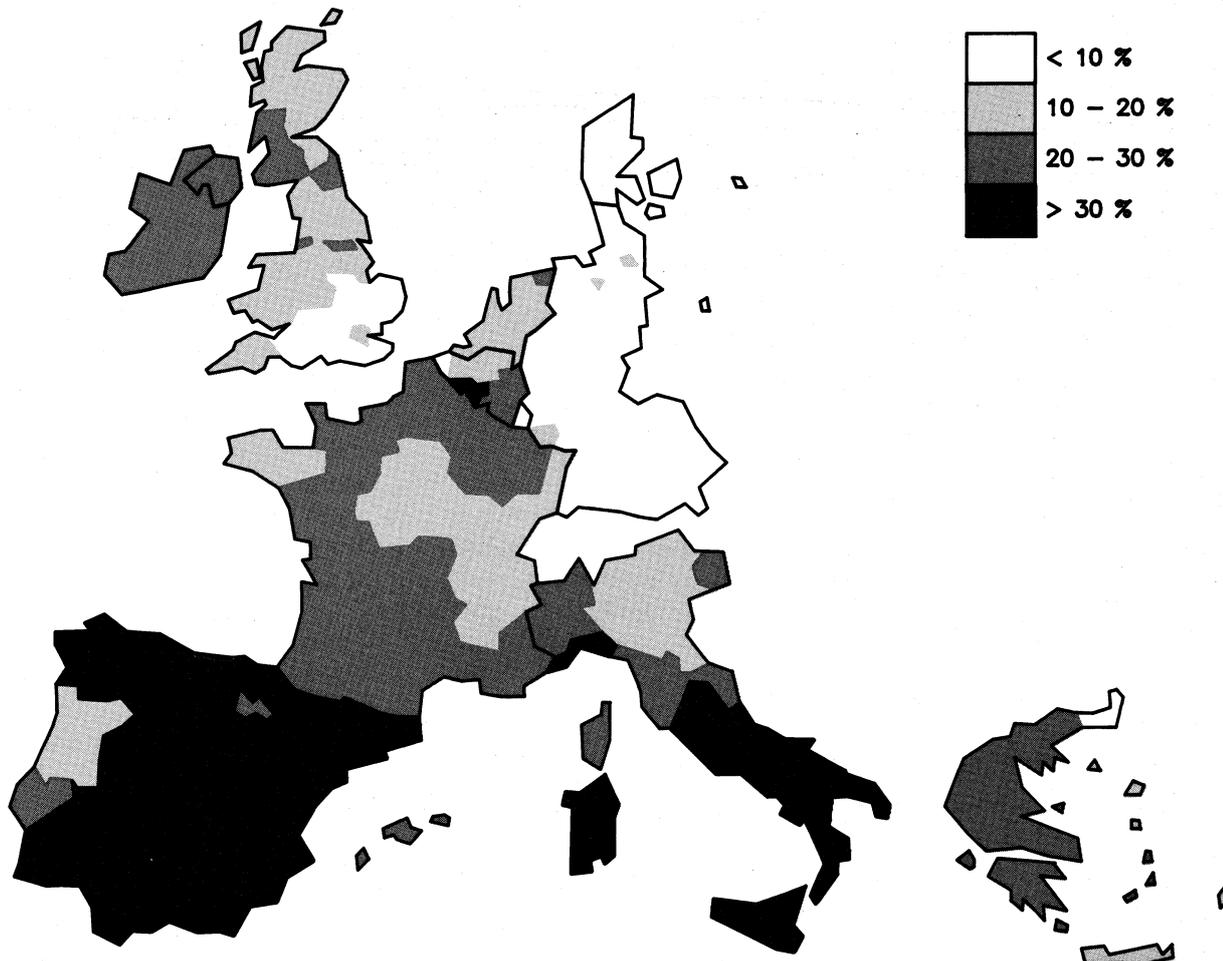
L'augmentation du chômage de longue durée résulte, dans l'ensemble, de la diminution continue de la demande de main-d'oeuvre et des transformations structurelles qui se sont produites sous l'effet du développement des nouvelles technologies et de la transformation du mode de production international influencé par les coûts relatifs. Ce phénomène a, sans aucun doute, été aggravé par le fait que certaines caractéristiques du marché du travail sont devenues des facteurs de

rigidité. L'effet combiné de cette évolution a été de faire porter le fardeau de l'adaptation par les plus faibles, notamment les travailleurs les moins qualifiés, les jeunes et les femmes.

Le chômage de longue durée a connu également des transformations radicales sur le plan de la répartition régionale. (carte 99). Dans certains Etats membres tels que la France et le Royaume-Uni, le taux d'accroissement au niveau national du chômage de longue durée a été sensiblement dépassé dans les régions ou les secteurs qui dépendaient d'une activité unique en déclin, ainsi que dans certaines zones urbaines. Des régions à pré-

### 97 Taux de chômage des jeunes dans les régions de la Communauté

1987



dominance agricole, comme en Italie et en Irlande, ont connu également une augmentation du chômage de longue durée; elle est le résultat d'un sous-emploi déjà ancien et plus camouflé.

Le fait d'être sans emploi pendant une longue période a des répercussions considérables sur les personnes. Les chômeurs de longue durée perdent leur assurance et cèdent au pessimisme. Aussi, nombre d'entre eux se font, avec fatalisme, à l'idée qu'ils ne retrouveront plus jamais un emploi.

Le fait de rester chômeur pendant une longue période transforme donc l'attitude et la motivation de l'individu, ce qui réduit encore ses chances de trouver un emploi: le chômage de longue durée devient alors un problème différent par sa nature de celui du chômage en général. La preuve en est fournie par le fait que les chances pour un chômeur de retrouver un emploi diminuent avec le temps.

Ces cinq dernières années, les Etats membres se sont de plus en plus préoccupés du problème. Ils ont adopté une série de mesures spéciales, destinées à préserver la capacité des intéressés à exercer un emploi; à créer des emplois temporaires; à mettre en oeuvre des programmes de formation spécifique; à promouvoir l'embauche dans le secteur privé et à encourager la retraite anticipée. Au fil du temps, ces mesures ont été axées plus spécifiquement sur les chômeurs de longue durée. Une attention toute particulière a été accordée aux actions locales impliquant des groupements divers et des agences locales. Le style et le contenu des programmes d'enseignement et de formation destinés aux chômeurs de longue durée ont également été adaptés à leurs besoins.

En dépit de ces initiatives, le chômage de longue durée reste élevé. Malgré les efforts déployés à la fois

par la Communauté, les Etats membres et nombreux groupes différents, il reste vrai que les employeurs semblent encore préférer engager des personnes qui ont déjà un emploi plutôt qu'embaucher des chômeurs. Pour tout chômeur en quête d'emploi, le principal inconvénient réside dans sa condition même de chômeur, et cet inconvénient s'aggrave rapidement à mesure que la période de chômage se prolonge. Actuellement, l'accent est mis de plus en plus sur les mesures préventives, dont le but est d'empêcher, dans la mesure du possible, que le chômage temporaire de courte durée dégénère en chômage de longue durée. Dans ce contexte, le problème de la réintégration rapide des personnes en difficulté sur le marché de l'emploi est au coeur du débat.

### **La concentration sociale du chômage**

Bien que les taux de chômage nationaux permettent une évaluation large des risques de chômage pour un individu dans un endroit donné, les statistiques globales masquent l'existence d'une forte concentration de chômeurs là où le risque de chômage est le plus élevé. C'est dans les zones urbaines que l'on trouve le plus grand nombre de chômeurs. Dans ces zones, et même dans les grandes villes où, comme c'est souvent le cas, le taux de chômage global est faible, il peut y avoir des poches de chômage denses et très localisées qui, combinées à un environnement matériel pauvre, engendrent des problèmes sociaux aigus. La carte 93 montre la distribution géographique des chômeurs en termes absolus, et la carte 99, le pourcentage des forces de travail en chômage de longue durée dans les régions de la Communauté.

Les statistiques du marché de l'emploi traitent en général les chômeurs pris individuellement, et ce, en raison du mode de recensement

des données. Celles-ci offrent des informations détaillées sur les chômeurs (leur ancienne activité, la région où ils vivent, leur âge, leur sexe, leur degré de qualification), mais ces précisions n'aident pas toujours les responsables politiques à comprendre la nature du chômage dans une zone bien précise.

Elles risquent parfois de les mener à des stratégies visant à réduire le nombre des chômeurs, alors qu'il conviendrait de combattre les problèmes sociaux plus larges auxquels sont confrontées les personnes concernées.

Ainsi, on constate aisément qu'une forte proportion de chômeurs est constituée par des personnes non-qualifiées. Cela ne signifie pas nécessairement que former les chômeurs leur donne automatiquement toutes les armes pour trouver un emploi. L'absence de qualification peut n'être qu'un seul aspect des handicaps sociaux qui doivent être surmontés en préparant les personnes concernées à un nouveau ou à un meilleur emploi. De tels problèmes se transmettent souvent de génération à génération. En effet, les circonstances qui privent ces personnes de l'acquisition des qualifications requises (échec scolaire ou aide insuffisante pour permettre l'investissement en temps nécessaire à l'acquisition d'aptitudes et de qualifications dès le plus jeune âge) risquent, en effet, de s'être déjà transmises aux membres les plus jeunes de la même famille.

En résumé, si l'on ne se concentre que sur les caractéristiques des chômeurs pris comme individus, on passe à côté du contexte social et familial dans lequel ils vivent. On occulte ainsi le lien entre chômage et pauvreté et les cycles de déshéritement dans le cadre desquels les chômeurs adultes transmettent leurs handicaps à leurs enfants. Ces dernières années, cette propagation du chômage a remis partiellement

en cause les progrès accomplis en matière d'égalité des chances.

Négliger la dimension sociale a peut-être suscité des espoirs excessifs quant à la mesure dans laquelle les politiques du marché de l'emploi peuvent remédier aux problèmes de chômage. Ceci peut partiellement expliquer pourquoi les mesures pour combattre le chômage ou le chômage de longue durée, axées sur le renforcement de la compétitivité des individus sur l'actuel marché de l'emploi, plutôt que sur des stratégies destinées à améliorer la situation des familles et des groupes sociaux, n'ont eu qu'un impact modeste sur la réduction du chômage et, en tout cas, n'ont pas permis d'enrayer l'accentuation des différences sociales.

Pour mieux comprendre ce qui s'est passé ces dix dernières années, il faut sortir de l'univers relativement ordonné des statistiques du chômage, pour pénétrer dans le domaine des indicateurs de pauvreté et de distribution des revenus, concepts moins bien définis et moins globaux. Malgré leurs limites, ces derniers permettent de dégager certaines conclusions.

## Chômage et pauvreté

La définition de la pauvreté est au centre de nombreuses querelles politiques et académiques. Les discussions tournent plus précisément autour des notions de pauvreté relative et de pauvreté absolue dans et entre les Etats membres, sur le rôle de mesures subjectives par opposition aux mesures objectives et sur la pertinence du revenu en tant qu'indicateur de la qualité de vie.

Au niveau national, la pauvreté se mesure souvent au nombre de ménages dont le revenu disponible, corrigé en fonction de la dimension du ménage, est inférieur à la moitié du revenu moyen dans le pays concerné, toujours en tenant

compte de la dimension du ménage. Sur cette base, le nombre des pauvres dans la Communauté n'a que légèrement augmenté entre 1975 et 1980, passant de 38,5 millions à 39,5 millions, mais a atteint 44 millions en 1985.

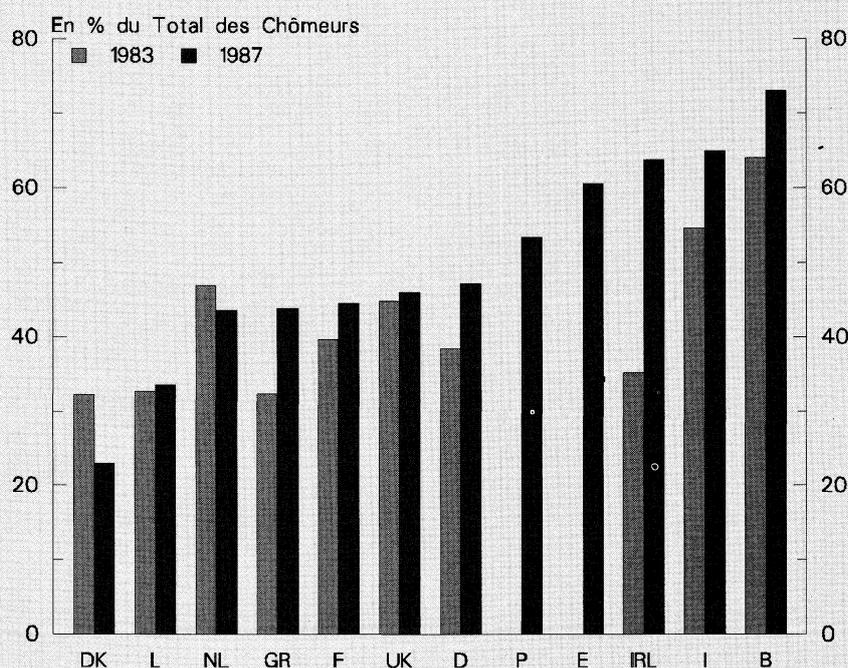
Un autre indicateur de pauvreté est le nombre des ménages dépendant d'une aide sociale, dont le niveau correspond généralement au minimum vital. On observe une forte augmentation de cette forme de dépendance dans la Communauté. Dans de nombreux Etats membres, celle-ci a, en effet, doublé depuis les années 70. Il n'est évidemment pas toujours facile d'interpréter ces statistiques. Les gouvernements se plaignent naturellement de ce que, chaque fois qu'ils s'attaquent à la pauvreté en rehaussant le niveau des prestations sociales, cette mesure ait pour effet pervers de multiplier le nombre des personnes qui y ont droit, et donc de faire apparaître un accroissement de la proportion de pauvres dans la population. Pourtant, hormis certaines pen-

sions, les prestations sociales n'ont généralement pas augmenté en termes réels. En outre, il existe un nombre assez considérable de "pauvres cachés", qui ne réclament pas tout ce à quoi ils ont droit.

A partir de ces deux indices, il n'existe aucune dichotomie entre les Etats membres qui connaissent la plus grande pauvreté absolue et ceux qui ont les différences sociales les plus marquées, la Grèce, le Portugal, l'Irlande et l'Espagne étant les plus pauvres.

Parmi les nombreuses causes de pauvreté, l'âge a traditionnellement été le facteur déterminant, mais, au cours des dernières années, la proportion des personnes âgées pauvres a fortement régressé (selon les deux critères: le revenu relatif et l'assistance sociale). A présent, c'est le chômage qui, plus que l'âge, devient la cause la plus commune de paupérisation, ce qui modifie sensiblement la composition de la population pauvre. Ainsi, au Royaume-Uni par exemple, 60%

**98 La croissance du chômage de longue durée dans les Etats membres 1983-1987**



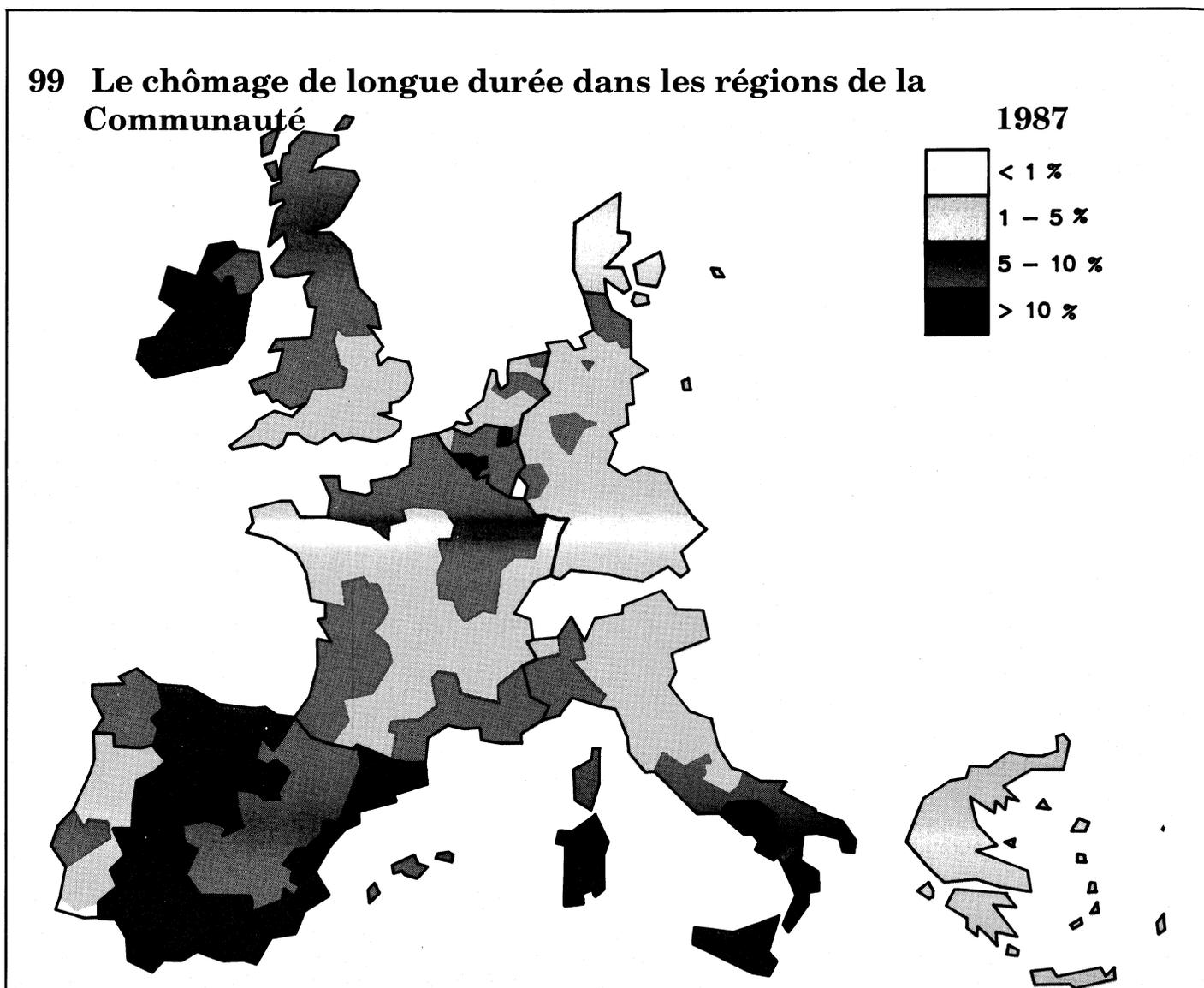
des familles pauvres se situaient en 1979 dans le groupe des personnes âgées, contre 46% seulement en 1983. En R.F. d'Allemagne, 40% des ménages recevant une aide sociale en 1970 étaient des personnes âgées, mais ils n'étaient plus que 13% en 1985. Au cours de la même période, le pourcentage de ménages bénéficiant d'aides sociales en R.F. d'Allemagne, à la suite de la "perte de l'emploi", est passé de 1 à 26%. De même, en Belgique, le pourcentage de ménages pauvres pour cause de chômage s'est élevé de 8 à 17% entre 1976 et 1985. En Irlande, ce pourcentage est passé de 12 à 23% entre 1973 et 1980.

D'autres revirements de tendance dans la composition de la population pauvre doivent être pris en compte dans toute analyse de l'influence croissante du chômage sur les niveaux de pauvreté. Dans certains des pays les plus ruraux comme, par exemple, le Sud de l'Italie et le Portugal, le pourcentage de pauvres appartenant à des familles nombreuses semble diminuer. En Italie, 35% des familles pauvres se composaient d'au moins 5 membres en 1978, contre 20% en 1983. Au Portugal, 16,5% des ménages classés dans la catégorie "pauvreté absolue" étaient des familles nombreuses en 1980, contre 29,5% en 1974. La tendance dans ces pays semble se rapprocher de

celle des Etats du Nord de la Communauté, où une très faible proportion de pauvres, ou de bénéficiaires d'aides sociales, appartient à des familles nombreuses.

Pour les autres groupes de la population, les données sont limitées. Elles permettent toutefois de constater que, dans certains pays, une proportion croissante de pauvres ou de bénéficiaires d'assistance sociale sont des personnes seules, et que le nombre absolu de pauvres disposant d'un emploi, comme celui des familles monoparentales, augmente.

Dès lors, si certaines tendances se dessinent à long terme, l'évolution



de la structure de la pauvreté au cours des dernières années résulte essentiellement de la forte augmentation du taux de chômage depuis le milieu des années 70, et des changements qui en résultent sur le marché du travail. Dans son document de travail sur la Dimension Sociale du Marché Intérieur, la Commission voyait dans la croissance du chômage la principale raison de l'exclusion sociale et de la marginalisation, et la cause essentielle de la détérioration de la distribution des revenus et de l'apparition de nouvelles formes de pauvreté.

Non seulement les conditions de vie différentes de ceux qui ont un travail et de ceux qui n'en ont pas ont exacerbé les divisions sociales, mais les écarts entre les différentes catégories de chômeurs se sont également creusés. Cette situation est liée à la sélectivité inhérente aux politiques d'indemnisation des chômeurs. La protection garantie par les programmes d'assurance chômage est limitée dans tous les Etats membres de la Communauté par certaines conditions d'accès. Celles-ci subordonnent le droit à l'indemnisation, aux cotisations antérieures et aux activités exercées précédemment.

De ce fait, ceux qui ne satisfont pas à ces conditions sont doublement désavantagés. En effet, les programmes d'assurance-chômage ne parviennent pas à protéger la majeure partie des chômeurs dans la plupart des Etats membres de la Communauté. Cela est dû au fait que le nombre de chômeurs de longue durée et de chômeurs "chroniques" augmente rapidement, et que le chômage reste élevé pour les jeunes et les femmes qui n'ont pas encore pu se constituer des droits à l'assurance. En conséquence, de nombreux chômeurs ne reçoivent plus d'indemnités et dépendent de formes plus traditionnelles d'assistance sociale, notamment de fonds spéciaux en faveur des pauvres ou

de la prise en charge par les familles ou par des organisations bénévoles.

Quoique le chômage soit devenu une cause importante de la pauvreté, l'obtention d'un emploi ne sort pas automatiquement le chômeur ou sa famille de la pauvreté. On observe, sur le marché de l'emploi, une segmentation ou un dualisme grandissant, qui semble avoir réduit la sécurité et la stabilité de l'emploi d'une catégorie de main-d'oeuvre. De nombreux travailleurs sont faiblement rémunérés, travaillent dans de piètres conditions, ont une faible sécurité d'emploi, et ne bénéficient que d'une faible couverture sociale. Cela ne fait que perpétuer et renforcer les liens traditionnels entre basse rémunération et pauvreté.

D'une façon plus générale, le taux de chômage élevé et les changements observés sur le marché de l'emploi ont sapé la capacité des sociétés à protéger leurs membres les plus faibles, en particulier les personnes handicapées et les familles monoparentales. Ce phénomène affecte aussi certains groupes ethniques minoritaires qui, dans des pays comme le Royaume-Uni, font essentiellement les frais des situations de misère caractérisant les zones industrielles urbaines les plus anciennes, où ces groupes sont concentrés. Les jeunes sont également touchés, en particulier, lorsqu'ils ne peuvent rester au sein de leur famille, et deviennent chroniquement dépendants de l'assistance sociale et de la prévoyance sociale.

### **Chômage et situation familiale**

Si le chômage chronique ou l'instabilité sur le marché du travail mènent à la pauvreté, cela dépend aussi de la situation familiale de l'individu. En effet, lorsque d'autres membres de la famille ont un emploi rémunéré ou ont droit à des

allocations supplémentaires de l'état, la pauvreté est évitée. Mais en procédant à l'examen des ressources du ménage avant d'octroyer une assistance sociale, on en arrive parfois à priver d'une aide sociale des personnes, femmes ou jeunes, qui, sans quoi, y auraient droit et qui dès lors dépendent de leur famille.

Ces inégalités ont été aggravées dans les années 80, lorsque les chômeurs ont, de plus en plus, fait l'objet d'enquêtes relatives aux ressources dans certains Etats membres. Ceci a créé des "pièges à chômage", qui découragent les autres membres de la famille de rechercher un emploi. La structure de la pauvreté subit également l'influence de la croissance rapide du nombre des familles monoparentales, surtout depuis la fin des années 60. Dans de nombreux pays, les possibilités d'emploi pour les personnes de ce groupe sont restreintes du fait du manque ou de la diminution du nombre de garderies d'enfants.

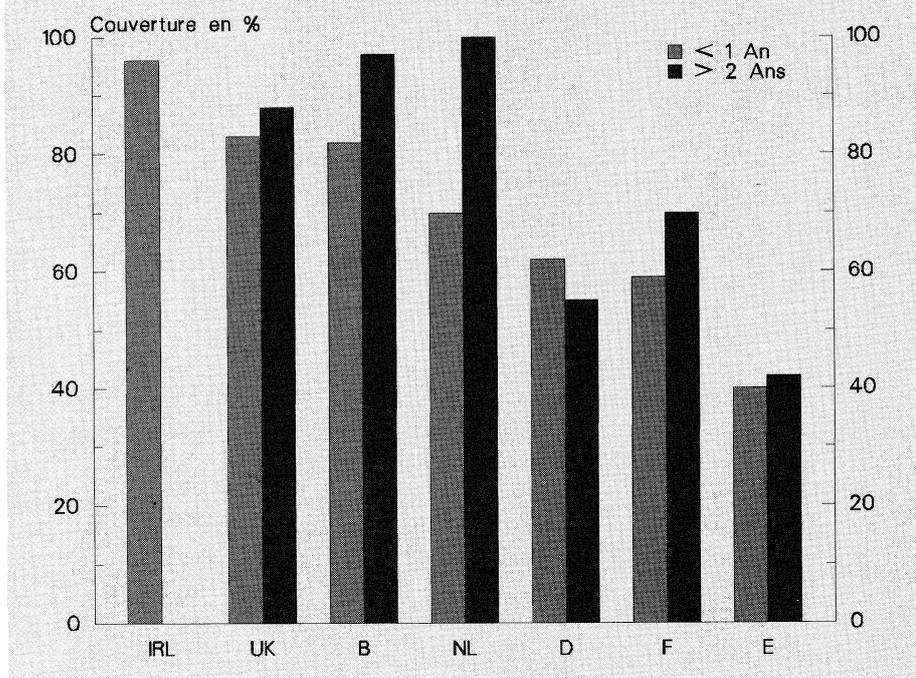
Ces évolutions ont pour effet global de modifier la composition de la population pauvre, dont la caractéristique est le fort rajeunissement. Par contre, l'aspect positif réside dans l'efficacité renforcée des politiques nationales en faveur de la retraite et de la prévoyance sociale pour les personnes âgées.

Ceci peut changer quand les chômeurs d'aujourd'hui deviendront les personnes âgées de demain. Les interruptions d'activité et de versement de cotisation qu'ils ont subi pendant leur vie active pourraient bien faire d'eux dans les prochaines décennies, les "nouveaux pauvres" de la population âgée.

Les mesures en vue de 1992, associées aux programmes visant les transformations des structures et le développement économique dans les Etats membres méridionaux accéléreront probablement le rythme

de l'évolution économique et sociale et, de ce fait, auront des répercussions positives sur l'emploi. Ceci ne garantit pas nécessairement une juste répartition des avantages, étant donné que le rapport entre chômage et pauvreté dépendra du droit à la protection sociale d'une part, et de la solidarité familiale, de l'autre. Toutefois, les systèmes de sécurité sociale sont généralement moins bien développés dans ces pays que dans le Nord de la Communauté et la famille reste le système alternatif le plus ancien de "sécurité sociale". Les groupes de population qui, en raison de la modernisation accélérée et de l'urbanisation rapide, perdent la sécurité de la structure familiale traditionnelle, seront probablement très vulnérabilisés lorsque le marché de l'emploi connaîtra des moments délicats dans l'hypothèse où la protection sociale ne se développerait pas suffisamment vite.

### 100 Le degré de couverture des indemnités de chômage dans les Etats membres 1987



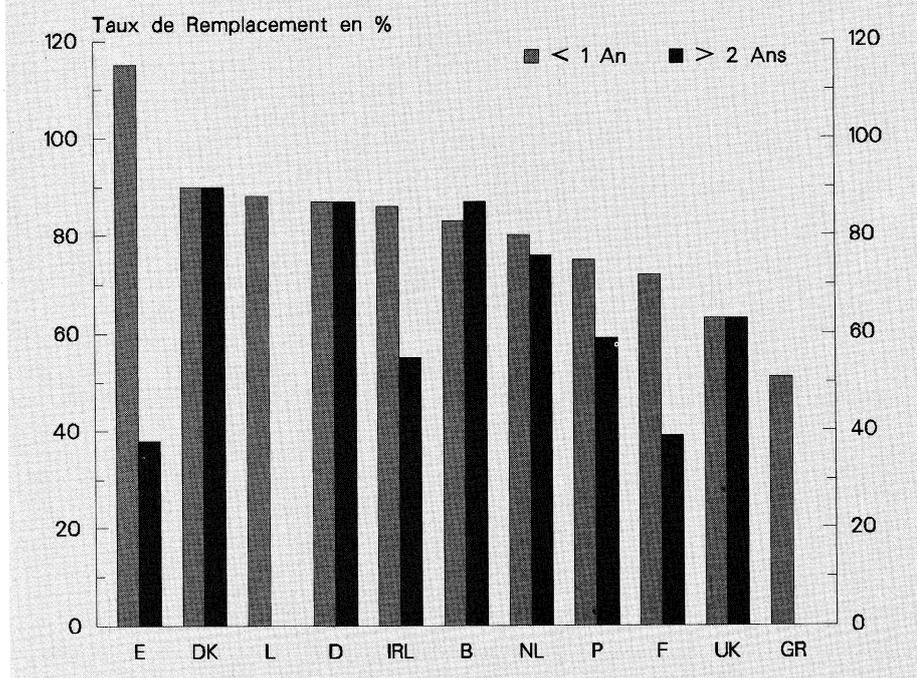
### Chômage et protection des revenus

Le niveau de protection des chômeurs peut être décrit de deux façons:

- en fonction du taux de couverture, c'est-à-dire de la proportion de chômeurs recevant des allocations de chômage;
- en fonction des taux de remplacement, c'est-à-dire du niveau des allocations de chômage par rapport aux revenus moyens que les chômeurs auraient pu obtenir autrement.

Les graphiques présentent des estimations des deux indicateurs pour chacun des Etats membres. Deux catégories de chômeurs ont été envisagées: ceux qui le sont pendant moins d'un an et ceux qui le sont pendant plus de 2 ans.

### 101 Le taux de remplacement des indemnités de chômage dans les Etats membres 1987





## **Chômage de longue durée - Le Programme d'action de la Commission**

ERGO est un élément de la réponse de la Commission des Communautés européennes à la demande du Conseil des Ministres de "promouvoir des expériences positives susceptibles de s'intégrer dans des programmes nationaux en faveur des chômeurs de longue durée"; il s'ajoute à l'action du Fonds Social Européen qui fournit un soutien financier aux projets et programmes (encadré, Chapitre 9).

### **Le Programme**

Le programme est composé de plusieurs modules. Il s'agit tout d'abord de réaliser un recensement sélectif des programmes et projets destinés aux chômeurs de longue durée, en constituant un réseau de correspondants et de contacts dans chaque Etat membre.

Ce volet comprendra les aspects suivants:

- conseil et orientation;
- recyclage;
- assistance dans la recherche de travail;
- assistance individuelle et familiale;
- aides à l'embauche;
- formation initiale et continue, formation des adultes;
- activités sociales et culturelles;
- ou une combinaison de ces mesures.

Des critères seront élaborés pour définir les pratiques les plus adéquates. Ils serviront à identifier les initiatives positives qui comportent des éléments transférables.

Au-delà de la recherche d'information, le programme agira comme catalyseur et soutiendra des projets, en favorisant les échanges d'expériences et en encourageant l'adoption de méthodes concrètes de suivi et d'évaluation. Parallèlement, les autorités responsables de la mise en oeuvre des programmes nationaux en faveur des chômeurs de longue durée seront informées des leçons tirées de l'expérience sur le terrain.

Le programme comporte un volet recherche étroitement lié au volet action, dont l'objet est d'améliorer les systèmes d'échange d'information existants, ainsi que le suivi et l'évaluation de l'impact des différents programmes et projets.

### **Calendrier**

Le programme ERGO s'étendra sur une période de trois ans. En 1989, première année d'activité, on s'attachera à recueillir des informations de base sur ce qui se fait tant au niveau des programmes nationaux qu'au niveau des projets locaux en cours, qu'ils soient gouvernementaux ou non. Parallèlement, on définira les paramètres relatifs au suivi et à l'évaluation, qui permettront ensuite de fixer les critères d'une "pratique adéquate" pour la sélection de modèles transposables. En outre, le programme est destiné:

- à promouvoir le soutien des projets de démonstration sélectionnés;
- à diffuser, par des publications, des moyens audio-visuel et par le canal des médias, les éléments essentiels d'une "pratique adéquate";
- à établir un programme de séminaires, de conférences et de visites d'étude et d'échanges.

## La mesure des taux de chômage

La mesure du chômage pose un problème conceptuel et se trouve à l'origine d'un débat politique. C'est la raison pour laquelle elle constitue l'une des tâches les plus difficiles pour les statisticiens. En effet, la question des mesures est abordée différemment selon les besoins politiques. Il est important que la comparabilité soit possible entre les différents groupes et domaines, pour que puissent être mises en oeuvre les politiques structurelles dans une Communauté visant à une plus grande cohésion économique et sociale. D'autre part, l'analyse des tendances requiert des séries statistiques stables sur de longues périodes.

A l'heure actuelle, pas une seule série statistique ne satisfait simultanément ces deux exigences. Dans la pratique, l'on recourt soit à des solutions de compromis, soit au développement d'autres séries statistiques. Dans les deux cas, cela implique d'utiliser des règles approximatives pour déterminer si, oui ou non, une personne est au chômage. Du fait de ces difficultés statistiques, on considère généralement que les variations des niveaux d'emploi constituent des indicateurs plus fiables que les mesures de taux absolus de chômage.

Les nombreuses modifications des règles administratives introduites par les gouvernements ces dernières années ont porté atteinte à la comparabilité dans le temps. Aussi, la tendance est-elle de porter moins d'attention au chômage lui-même et de se concentrer sur les variations d'emploi, malgré les difficultés d'obtenir des statistiques mises à jour.

L'indicateur principal du chômage, désormais fourni par l'Office Statistique des Communautés européennes à des fins comparatives, est basé sur le "Rapport sur les forces de travail dans la Communauté". Il vise à fournir un taux de chômage harmonisé à des fins comparatives entre les Etats membres.

### Des taux de chômage comparables

Les taux de chômage comparables sont fondés sur les résultats des enquêtes sur les forces de travail, effectuées chaque année au printemps. Les définitions utilisées pour les besoins de cette enquête sont conformes aux recommandations de la 13<sup>ème</sup> Conférence Internationale des Statisticiens de l'Emploi. La définition de l'emploi utilisée ici est restrictive. Une personne est considérée sans emploi si elle est âgée de 14 ans ou plus, si elle est sans emploi et à la recherche active d'un emploi, et si elle est immédiatement disponible sur le marché du travail. La définition n'inclut pas les personnes qui, par exemple, ne sont plus à la recherche active d'un emploi parce qu'il n'y a pas d'emplois disponibles.

Les taux de chômage sont calculés par rapport au nombre estimé de chômeurs sur la population civile active (les forces armées en sont exclues). La force de travail est le total des personnes disposant d'un emploi et des personnes sans emploi.

Les données fournies par les enquêtes sur les forces de travail (EFT) sont mises à jour en utilisant la tendance dérivée des indicateurs nationaux de chômage, à savoir, dans la plupart des cas, le total mensuel des chômeurs enregistrés. Pour l'Espagne et le Portugal, les chiffres sont mis à jour à partir des EFT trimestrielles nationales et du nombre des chômeurs enregistrés. Aucune mise à jour n'est effectuée pour la Grèce.

La mise à jour du nombre des chômeurs est effectuée pour les quatre catégories suivantes: les moins de 25 ans, hommes et femmes, et les plus de 25 ans, hommes et femmes, les totaux sont obtenus par addition des différentes catégories. Les taux de chômage comparables sont publiés tous les mois dans le bulletin Eurostat sur le chômage.

### Les indicateurs nationaux de chômage

A des fins communautaires, les taux de chômage enregistrés se fondent sur les données nationales portant sur les personnes enregistrées en tant que chômeurs, c'est-à-dire des personnes sans emploi et recherchant un emploi par l'intermédiaire des agences nationales de l'emploi. Ces données sont, dans la mesure du possible, standardisées et peuvent ainsi différer de celles qu'utilisent les Etats individuellement.

Ces statistiques ont été affectées par l'évolution des critères d'enregistrement. C'est le cas, par exemple, au Royaume-Uni où les changements ont été nombreux ces dernières années, ainsi qu'en Belgique et aux Pays-Bas où d'importants groupes ont été retirés du registre du chômage. Néanmoins, les statistiques nationales sont généralement plus élevées que les statistiques harmonisées de la Communauté.

En principe, les chômeurs enregistrés sont des personnes sans emploi qui recherchent un travail salarié et sont immédiatement disponibles pour un emploi.

La Belgique, le Danemark, la R.F. d'Allemagne, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas fournissent des données sur les chômeurs enregistrés, alors que le Royaume-Uni ne fournit des données que sur les personnes réclamant des allocations de chômage. Pour l'Espagne et le Portugal, les résultats des EFT trimestrielles sont considérées comme le meilleur indicateur national du chômage. Pour la Grèce, on ne dispose que des données annuelles des EFT.

Des notes explicatives détaillées sont publiées par Eurostat dans les "Définitions des chômeurs enregistrés".



## Chapitre 11 L'économie informelle

*Travailler "au noir" est aussi largement condamné que pratiqué. Les formes de travail plus flexibles ouvrent de nouvelles possibilités. Ces nouvelles formes sont-elles meilleures, pires, ou proches des formes plus traditionnelles de "travail au noir"?*

### Introduction

Les conséquences d'une économie occulte, clandestine, parallèle, cachée ou souterraine, selon les préférences terminologiques, sont à la source de nombreuses préoccupations liées à:

- l'exploitation abusive du travail des enfants ou des immigrés clandestins;
- la fraude fiscale et l'encaissement illicite d'allocations par des personnes qui en fait, travaillent clandestinement;
- la diminution de l'efficacité du marché du travail: le "travail au noir" perpétue des activités de survie à faible contenu technologique plutôt que d'encourager la création de nouveaux emplois;
- la concurrence déloyale: l'usage que font certaines entreprises du "travail au noir" leur donne un atout comparatif par rapport aux entreprises respectueuses de la loi;
- la distorsion des politiques dans les domaines économique et social du fait de la non prise en compte des "emplois au noir". Le calcul des indicateurs

destinés aux décideurs politiques est faussé.

### Définitions: noir ou blanc ?

De nombreux concepts sont utilisés pour qualifier le "travail au noir" dans les Etats membres. La définition de l'OIT peut paraître assez complexe, mais elle a le mérite d'être complète et de mettre l'accent sur les aspects importants: "une activité professionnelle, unique ou secondaire, exercée en marge ou en dehors des obligations légales, réglementaires ou conventionnelles, à titre lucratif et de manière non occasionnelle."

Bien entendu, le "travail au noir" commence là où s'arrête le travail légitime. En l'absence d'une réglementation, le "travail au noir" n'existerait tout simplement pas. Il s'y ajoute que ce qui est licite dans un pays, ou acceptable à un moment donné de son histoire, ne l'est pas toujours dans un autre pays ou à un autre moment.

La démarcation est difficile à tracer. Ainsi, le travail des enfants est illégal et particulièrement présent dans des secteurs tels que ceux du tourisme, mais la plupart des pays acceptent une participation des enfants pour les travaux ménagers, ou dans une moindre mesure, dans le magasin familial.

De même, la plupart des pays autorisent le travail occasionnel de moins de quelques heures par semaine sans exiger que l'intéressé s'affilie à un système de sécurité sociale ou régularise sa situation auprès du fisc.

### Anciennes et nouvelles formes du "travail au noir"

La distinction rigoureuse entre le travail licite et le travail illicite, tout comme entre l'emploi et le chômage, est relativement récente, elle résulte de l'avènement de la production industrielle en grandes séries. Le développement concomitant de systèmes d'assistance sociale n'a fait qu'accentuer les différences entre le travail salarié et le travail non salarié et entre le revenu du travail et ceux issus des fonds publics.

Les systèmes de gestion du marché du travail et de protection sociale dans les Etats membres ont été conçus en fonction de grandes unités de production, et plus récemment, des bureaux et des grands magasins. Ils permettent à un petit nombre de patrons de gérer une grande masse de travailleurs. Il se sont développés parallèlement aux systèmes de réglementation du travail indépendant.

Les systèmes de protection sociale fondés sur l'universalité des droits et des bénéfices dépendaient du fonctionnement sans heurts de ce marché du travail officiel.

L'"économie occulte" tire parti aussi bien des espaces d'activité les plus arriérés que des plus dynamiques. D'un côté, la généralisation de ces systèmes, modernes de production de masse a progressivement évincé d'innombrables activités traditionnelles, qui se sont réfugiées dans la clandestinité pour pouvoir survivre.

D'un autre côté, les mutations économiques et sociales actuelles sont en train d'inverser ce processus de diverses manières, estompant la distinction entre emploi et chômage. Ce sont surtout les nouvelles modalités de production et l'explosion des services qui ont contribué à assouplir considérablement le marché du travail, avec des schémas d'emploi beaucoup plus flous, créant de nouvelles possibilités de "travail au noir".

## **La composition sectorielle de "l'économie parallèle"**

Plusieurs pays Européens connaissent des formes d'emplois irréguliers dans l'agriculture, et ceci pour deux raisons: le niveau élevé du sous-emploi des ouvriers agricoles et la très forte demande de main-d'oeuvre temporaire non qualifiée et peu onéreuse pendant les courtes périodes de moisson.

Les petits agriculteurs et les ouvriers agricoles sous-employés ont donc cherché un travail complémentaire à temps partiel, le plus souvent "au noir". Le bâtiment, la vente au détail, le petit commerce ambulancier, le tourisme et, parfois, le travail industriel à domicile ainsi que le travail manufacturier traditionnel forment la base économique

de ce type d'emploi dans le Sud de l'Italie, une grande partie de l'Espagne, au Portugal, en Irlande, en Grèce et dans certaines parties de la France, notamment, le Midi et les régions montagneuses.

Ces formes de travail occasionnel régressent au fur et à mesure que le chômage agricole se résorbe et que la main-d'oeuvre agricole vieillit et se féminise, car les femmes et les personnes âgées ne sont guère tentées de compléter un revenu agricole modeste par un travail non déclaré. Il se produit en même temps un recul du travail temporaire au moment des récoltes, à cause de la mécanisation consécutive au manque de main-d'oeuvre locale.

Le bâtiment au sens large, incluant les réparations et la restauration, constitue une source importante de travail clandestin dans l'ensemble de la Communauté. C'est surtout le cas dans les régions touchées par un chômage agricole massif, où le bâtiment fait encore appel à une main-d'oeuvre nombreuse. Ailleurs, le recul du "travail au noir" sur les chantiers en période de fléchissement du développement urbain a été compensé par une véritable vague de constructions, restaurations et constructions de résidences secondaires par les propriétaires eux-mêmes. C'est ainsi que le travail salarié organisé du secteur informel prend peu à peu des formes plus complexes, éphémères et occasionnelles de "travail au noir".

Le tourisme crée également des occasions de travail clandestin, surtout sur le pourtour Méditerranéen. L'explosion du tourisme constitue l'exemple même de cette évolution vers une plus grande complexité et diversification du "travail au noir" et de son développement parallèle aux activités déclarées. La multiplication des hôtels, restaurants et autres établissements pour touristes constitue une source riche et croissante d'emplois saisonniers non dé-

clarés pour de nombreuses personnes, dont les jeunes étrangers originaires de pays industrialisés.

Le secteur manufacturier n'est pas, à l'heure actuelle, une source importante de "travail au noir" dans la Communauté. Dans certaines régions (notamment, la "troisième Italie") où le "travail au noir" manufacturier avait été un phénomène majeur dans la deuxième moitié des années 60 et au début des années 70, ce type de travail a perdu de son importance.

La rationalisation et la restructuration font qu'aujourd'hui, les entreprises manufacturières soustraient certains travaux. Pour diminuer les coûts, elles font parfois appel à des fournisseurs locaux qui sont susceptibles d'utiliser le "travail au noir". Tandis que les fournisseurs irréguliers espagnols du secteur manufacturier travaillent dans leur propre pays, leurs équivalents allemands travaillent dans d'autres pays. Il semble que la Grande-Bretagne connaisse moins de formes illicites d'emploi manufacturier, en partie parce que le capital y est plus concentré qu'en Italie ou en Espagne et parce qu'elle possède une législation plus souple et plus flexible que celle d'autres pays en matière de travail industriel à domicile et de travail à temps partiel.

Bien que le travail informel ne soit pas spécialement concentré dans l'industrie manufacturière, il y a quelques exemples de larges et persistantes concentrations de "travail au noir": c'est le cas de l'industrie de la chaussure dans la région de València, de l'industrie du gant à Naples et des ateliers d'habillement illicites de la région Parisienne, qui emploient des immigrants de pays tiers.

Les acheteurs et les producteurs participent à la fraude dans les secteurs où celle-ci prend des formes organisées (ateliers clandestins ou

sous-traitance en cascade, comme dans l'industrie de l'habillement ou du cuir). Est-ce qu'on ne prétend pas que les uniformes des soldats de certains Etats membres sont fabriqués par des travailleurs clandestins dans d'autres Etats membres? Contrairement à ce qui s'est produit aux Etats-Unis et dans la zone du Pacifique, l'expansion de l'électronique ne semble pas avoir suscité en Europe un "travail au noir" de grande ampleur.

C'est dans le secteur des services que les activités occasionnelles sont les plus nombreuses et souvent, en pleine expansion. Trois facteurs ont renforcé cette évolution: le recours croissant à la sous-traitance par les grandes entreprises, la croissance de la demande de services personnels et domestiques, les difficultés financières des systèmes publics de prévoyance sociale, atteints par une privatisation croissante obligeant les familles à recourir à des alternatives et à remplacer, par exemple, la garde d'enfants aux frais de l'état par la garde privée.

Les formes de travail informel dans le secteur tertiaire sont généralement concentrées, soit dans les activités hautement qualifiées (par exemple, les technologies de pointe, la comptabilité, le droit, le conseil, les soins dentaires et médicaux), soit dans des activités mal payées et peu qualifiées (services de nettoyage ou autres services personnels pour les ménages).

La généralisation du bricolage (travaux de maison ou réparations de voitures) a encouragé l'acquisition d'aptitudes techniques et créé des possibilités de double activité "au noir" contre rémunération en liquide, alimentant ainsi l'emploi multiple. Le phénomène est surtout frappant dans les régions moins développées, particulièrement dans le Sud où les méthodes de culture sont anciennes et où les habitants ne peuvent survivre qu'en exerçant plusieurs emplois.

Dans les parties centrales et septentrionales de la Communauté, l'emploi informel existe dans les secteurs de l'assistance familiale et du travail domestique rémunéré. Il y existera aussi longtemps qu'il y aura une réserve de main-d'oeuvre acceptant de travailler à de telles conditions. Dans tous les pays, cette réserve de main-d'oeuvre se nourrit de plus en plus d'étrangers venus de la partie pauvre du tiers monde ou de "cumulards", qui complètent leur revenu principal ou se procurent ainsi un revenu temporaire en attendant de meilleures possibilités.

### **Emploi indépendant**

Les professions libérales et le travail indépendant sont traditionnellement ceux qui offrent les plus grandes possibilités d'évasion fiscale par la sous-estimation des revenus. Dans les pays où le droit du travail le permet, la plus grande flexibilité a provoqué une augmentation rapide du nombre des travailleurs indépendants particulièrement dans les services (chapitre 6), en même temps que des possibilités de fournir une partie du "travail au noir".

Les nouvelles formes de "travail au noir" sont liées à d'autres grands développements des années 70: la recherche de formes plus flexibles d'emploi manufacturier et la croissance des activités de services privés. Les réglementations en vigueur ayant été créées pour des emplois déclarés plus ou moins standards, le travail industriel flexible et les nouvelles formes de services ont ouvert de tout nouveaux horizons et suscité une demande de travail que l'on pourrait qualifier de "segmentée". Il s'agit de l'emploi occasionnel, à temps partiel, d'intensité et à rémunération variables. La recherche, dans la plupart des Etats membres, de marchés du travail plus flexibles n'a pas toujours été accompagnée d'une adaptation des systèmes réglemen-

taires permettant de limiter les débordements.

Dans le Sud de l'Europe, la combinaison de salaires relativement bas et d'un certain laxisme en matière d'heures de travail a provoqué la généralisation de la double activité aussi bien chez les salariés du public que du privé.

### **Spécificités nationales: la loi et les circonstances**

Les différences nationales, plutôt nettes, varient selon l'histoire du développement des économies et des systèmes législatifs et réglementaires.

C'est ainsi que l'Italie, dont la plupart des régions sont maintenant hautement développées, enregistre toujours de forts niveaux de travail clandestin, même par rapport à des pays moins industrialisés comme le Portugal, l'Irlande et la Grèce. Le travail informel traditionnel contraste de façon singulière avec les vastes empires industriels. Avec l'émergence de ceux-ci, les modèles traditionnels de travail informel se sont transmis aux nouvelles activités.

En Espagne, au Portugal, en Grèce, en Irlande, dans le Sud de l'Italie et certaines régions agricoles ou montagneuses de France, le travail occulte est souvent un mélange composite d'agriculture, de tourisme, de "travail au noir" dans le bâtiment et d'activités manufacturières à domicile.

Un pays peut avoir très peu de "travail au noir", simplement du fait de la souplesse de la réglementation. C'est vrai dans le cas du Royaume-Uni, qui a un système plutôt flexible à l'égard de formes de travail non standards telles que le travail à domicile, certains types de travail à temps partiel et le travail indépen-

dant, de sorte que le besoin de recourir à la fraude est moins fort.

Dans le Nord et le Centre de la Communauté (Allemagne, Pays-Bas et Danemark), les systèmes réglementaires sont plus rigides. Il y est difficile de pratiquer en toute légalité des formules moins "ordonnées" (par ex. un mélange de travail indépendant et de travail salarié occasionnel ou à temps partiel) et les pratiques illégales sont sévèrement réprimées. Le travail informel y est donc resté assez limité, et s'est cantonné principalement aux domaines tels que les services domestiques et familiaux. La France et la Belgique sont proches du modèle anglais, mais les formes d'activité traditionnelles y persistent.

## Les travailleurs "au noir"

En dehors des régions rurales, la forme la plus courante du "travail au noir" est le travail fourni par une personne salariée ou indépendante, après les heures de travail normales, ou qui n'a pas déclaré au fisc une partie du revenu réalisé pendant le temps de travail normal. Ce travail peut être effectué auprès des employeurs conventionnels, mais il est effectué hors comptabilité, c'est-à-dire "au noir", pour certaines personnes ou ménages.

En général, ce sont les jeunes, plutôt que les personnes âgées et plutôt les hommes que les femmes qui se livrent au travail clandestin. Bien que les dénonciations de chômeurs qui touchent des allocations et se livrent aussi à une activité lucrative soient les cas qui retiennent le plus l'attention de l'opinion et des hommes politiques, ils sont en réalité assez peu courants et les abus flagrants des deniers publics sont rarissimes. En général, les chômeurs travaillent moins dans l'économie parallèle que ceux qui ont un travail, car ils ont moins l'occasion de décrocher des petits travaux, du

fait qu'ils vivent dans des localités pauvres, et qu'ils manquent de savoir-faire, de moyens de transport ou de capitaux, et qu'ils craignent souvent de perdre leurs indemnités s'ils sont pris sur le fait. La participation des chômeurs au "travail au noir" est la plus probable dans les cas où :

- les indemnités de chômage ou autres prestations de sécurité sociale sont trop modestes, voire inexistantes (comme dans le sud de la Communauté) et que beaucoup de chômeurs ne sont pas enregistrés comme tels;
- les contrôles relatifs à la fraude sur l'emploi, les revenus, l'impôt ou la sécurité sociale sont peu efficaces,
- les mentalités locales s'accommodent parfaitement du "travail au noir", souvent parce que l'état de dépression de l'économie locale rend malaisé l'accès à un emploi déclaré.

On tend à faire une certaine confusion entre le cas des personnes privées d'emploi travaillant "au noir" et le cas des chômeurs indemnisés qui travaillent "au noir". Dans le sud de la Communauté, où les allocations de chômage et la couverture sociale sont faibles, des chômeurs peuvent travailler "au noir" sans recevoir d'allocations de chômage. Il s'agit alors d'une stratégie de survie.

En fait, les conséquences du "travail au noir", tant au niveau social que sur le marché du travail, sont plus sérieuses que celles liées aux fraudes fiscales et sociales. La fraude fiscale et sociale a des implications notables et visibles sur le système d'imposition, mais l'ensemble des pertes fiscales subies par les gouvernements du fait du non-paiement d'impôts par ceux qui travaillent "au noir" ou par la perception de prestations sociales non

justifiées, sont moins importantes que celles résultant d'autres formes de fraude.

## L'étendue de l'économie informelle

On s'est beaucoup interrogé sur l'ampleur de l'économie parallèle. On a avancé les chiffres les plus extravagants, souvent issus d'un calcul rapide et superficiel fondé sur des agrégats monétaires et budgétaires. Toutefois, les calculs fondés sur les divergences observées entre les agrégats des comptes nationaux (comparaison entre les revenus estimés et les dépenses estimées) donnent des résultats plus modérés et plus conformes à ceux fondés sur des investigations directes et des enquêtes.

Il est certain que dans de nombreuses régions de la Communauté, l'économie parallèle ou clandestine fait partie de la vie quotidienne d'une grande partie de la population. D'après les enquêtes, 30% des personnes se livrent régulièrement à l'une ou l'autre forme de "travail au noir", auxquels s'ajoutent 20% supplémentaires qui y recourent occasionnellement. Il n'empêche que la somme de "travail au noir" effectué par la majorité des citoyens représente un chiffre minime par tête d'habitant du fait que ce travail ne correspond qu'à quelques heures de temps travaillé, si bien que la valeur totale du "travail au noir" est assez basse par rapport à celle du travail déclaré. Dans la plupart des régions septentrionales de la Communauté, le "travail au noir" ne dépasse sans doute pas 5%, il est un peu plus important en France et en Belgique, et il pourrait atteindre 10% à 20% dans les pays méridionaux.

## 1992: une aggravation du problème ?

Comme la grande masse du "travail au noir" des Etats membres est concentrée dans les activités non commerciales (les services, et notamment, le bâtiment et l'artisanat), l'impact de la libéralisation des échanges restera limité. Cependant, deux domaines d'activités risquent de connaître des problèmes. Le premier est la construction. Dans certains Etats membres, des équipes d'ouvriers du bâtiment ont été recrutés "au noir", soit dans d'autres Etats membres, soit, mais dans une moindre mesure, à l'extérieur de la Communauté. La suppression des contrôles frontaliers en 1992 peut compliquer davantage la lutte contre ces opérations illicites si les contrôles administratifs nationaux ne sont pas adaptés. Le second est l'utilisation d'une main-d'oeuvre non déclarée par l'industrie manufacturière. Dans le sud de la Communauté, des usines clandestines produisent des biens à forte densité de main-d'oeuvre (chaussures, textile, produits agricoles) et risquent de faire pression sur l'industrie du nord de l'Europe si aucune mesure n'est prise.

## Un problème complexe

Le "travail au noir" est indésirable, il est source de division. A l'intérieur d'un pays, il biaise la distribution des revenus en déchargeant ceux qui sont concernés du financement des services publics et en créant des distorsions dans le fonctionnement du marché du travail. Entre pays, il crée des problèmes de concurrence par le "dumping social" chaque fois que le "travail au noir" entre dans les échanges, directement ou non. Par ailleurs, l'existence d'une économie parallèle peut également traduire une certaine ri-

gidité du système législatif ou fiscal, qui fait obstacle à l'organisation licite de modes de travail moins courants ou novateurs, tels que l'emploi multiple ou la combinaison du travail salarié avec le travail indépendant.

Les réactions politiques face au "travail au noir" reflètent cette complexité. Il est possible d'en extraire trois tendances:

- l'ignorer;
- le combattre;
- le convertir en travail déclaré.

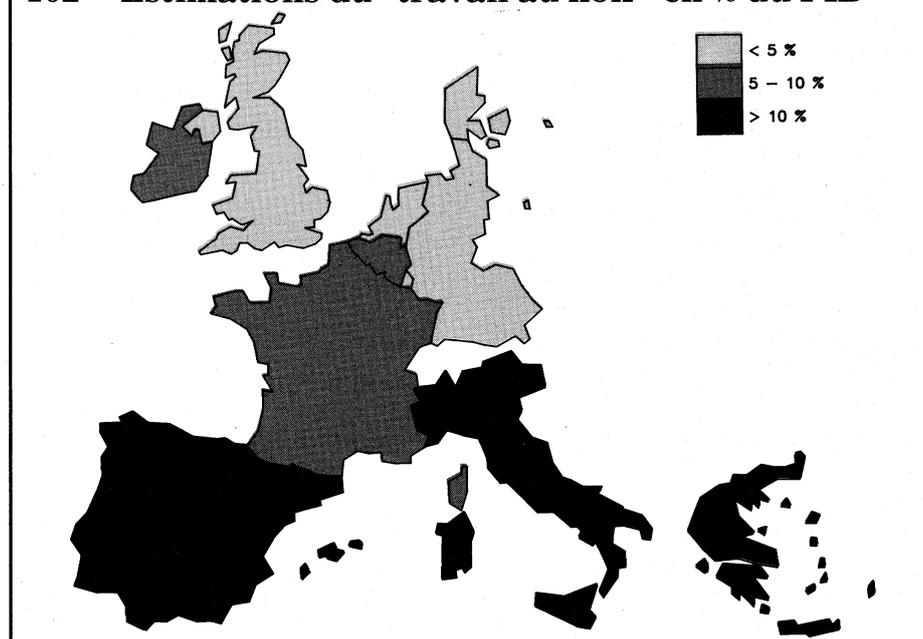
En pratique, les Etats membres s'emploient à garantir le paiement des impôts et à faire respecter le droit du travail par des systèmes de contrôles appropriés. Certains d'entre eux ont renforcé sélectivement ce contrôle au cours des dernières années, surtout pour lutter contre les fraudes massives de la part des entreprises ou pour réduire les fausses déclarations à la sécurité sociale.

D'une manière générale, les nouvelles législations adoptées pour régler certains aspects spécifiques du "travail au noir" ont été limitées à certaines catégories de travailleurs surtout les immigrés clandestins ou licites exerçant une activité illégale, ou à certains secteurs, le bâtiment notamment. Cependant, très peu a été fait pour prendre en compte l'impact que pourrait avoir sur le "travail au noir" le développement de marchés du travail plus flexibles.

La complexité du problème et l'absence de tout véritable progrès dans sa solution soulèvent un certain nombre de questions. Par exemple:

- Peut-on éliminer totalement le "travail au noir" ? Cela suppose-t-il un accroissement important des niveaux de contrôle ? Cela peut-il s'avérer être de quelque façon contre-productif?
- Comment le "travail au noir" organisé, à coûts économique et social élevé, peut-il être le plus efficacement combattu?
- Dans quelle mesure, le "travail au noir" individuel effectué sur

102 Estimations du "travail au noir" en % du PIB



une base plus ou moins régulière reflète-t-il la complexité des systèmes d'imposition et de contribution à la sécurité sociale? Une action est-elle nécessaire pour:

- veiller avec plus de vigueur au respect de leurs obligations fiscales par les catégories de travailleurs ou d'indépendants "à risques" dissimulant systématiquement tout ou partie de leurs revenus?
- simplifier ou assouplir les régimes d'imposition et de cotisation de sécurité sociale en vue d'y inclure, plutôt que de risquer d'en exclure ou d'en chasser, les individus travaillant dans des cadres moins traditionnels (travail par intermittence, à temps partiel, les travailleurs à emplois multiples, ou combinant le travail à temps partiel et le travail indépendant)?

## Chapitre 12 Le changement technologique : un enjeu stratégique pour l'emploi

*De nos jours, les changements technologiques semblent faire augmenter les besoins en formation autant que les craintes pour l'emploi. Quelles sont les perspectives d'avenir?*

Des Luddites du Lancashire aux Canuts de Lyon, les ouvriers ont été dépeints, dans l'Histoire, comme des gens suspicieux à l'égard des nouvelles technologies, craignant d'en être les victimes et de perdre leur emploi.

Depuis 1945, ces préoccupations ont atteint leur paroxysme à deux reprises. D'abord, dans les années 60, quand la capacité de l'ordinateur et le potentiel de l'automatisation sont devenus évidents. Des commissions et groupes de travail se sont formés pour étudier l'impact de l'automatisation sur la société et, en particulier, sur le travail et l'emploi. Bien que leurs recherches aient confirmé qu'il y avait là matière à inquiétude, la croissance économique rapide de l'époque a permis de ne pas rejeter l'automatisation, mais de revendiquer, par le biais de négociations, des hausses de salaire et des réductions du temps de travail.

La seconde période se situe à la fin des années 70, où le niveau élevé et l'augmentation constante du chômage coïncidaient avec l'introduction massive de la micro-électronique dans les usines et les bureaux.

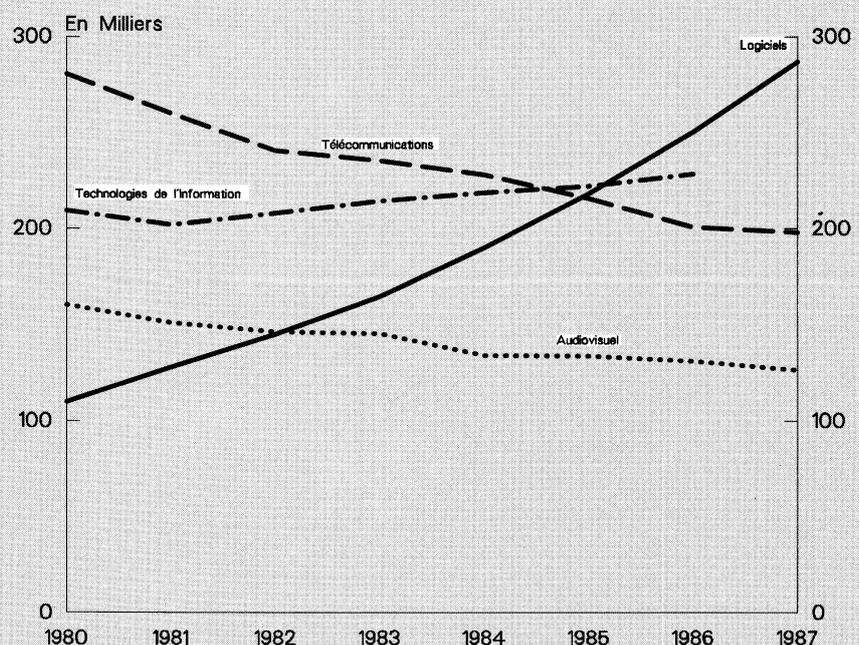
Phénomène majeur, la mutation technologique a pris une dimension internationale. Les incidences sociales (tant sur l'emploi que sur les qualifications) sont devenues considérables. Juger les conséquences

globales de la diffusion des nouvelles technologies, en particulier sur l'emploi, nécessite de considérer simultanément les effets directs à court terme (substitution capital-travail) et les effets indirects à plus long terme (amélioration de la productivité globale des facteurs entraînant un accroissement de la valeur ajoutée et des gains de compétitivité).

### Les nouvelles technologies

Parmi les nouvelles technologies, qu'il s'agisse de biotechnologie ou de technologies des matériaux, de l'espace, de l'industrie nucléaire et de l'information, c'est cette dernière qui est prééminente, parce que son champ d'application est extrêmement étendu. Il n'y a aucun secteur ou profession qui n'ait pas déjà été concerné par les technologies de l'information, ou qui ne le sera à

**103 L'emploi dans les nouvelles technologies 1981-1987**



l'avenir. A l'horizon 2000, on estime généralement que deux emplois sur trois seront concernés par les technologies de l'information et de la communication. Leur impact sur les économies et les sociétés a également fait l'objet d'un plus grand nombre d'études que n'importe quelle autre technologie nouvelle.

Au sens large, les technologies de l'information comprennent la micro-électronique et les composants (mémoires, micro-processeurs), les technologies du logiciel et les systèmes de traitement de données. Les principaux domaines d'application sont devenus le bureau, l'usine et, de plus en plus, la maison.

L'utilisation des technologies de l'information n'a cessé de s'étendre, l'équipement est devenu de plus en plus accessible et ses applications potentielles plus larges.

Ainsi, l'ensemble des secteurs d'activité industrielle et des services sont-ils, à des degrés divers selon l'intensité d'utilisation des nou-

velles technologies, engagés dans des mutations des structures d'emploi.

## Impact sur l'emploi

Plusieurs études ont été faites sur l'impact des nouvelles technologies sur l'emploi dans des firmes, des industries, des secteurs et dans l'économie en général, dans plusieurs pays (en particulier, la France, la R.F. d'Allemagne, le Royaume-Uni et les Etats-Unis).

Les études dont on dispose ne fournissent généralement que des éclairages partiels. Une étude allemande de 1982 estimait que l'installation de l'infrastructure pour la télédistribution par câble créerait 21.000 emplois hors de la Bundespost; six ans plus tard, quelque 13.500 emplois avaient été créés. 62% de ces emplois concernaient des ingénieurs, 12,5% étaient dans les télécommunications et 2,5% seulement dans l'industrie du câble. Après avoir analysé l'évolution probable de

l'emploi dans les banques au début des années 80, un groupe d'experts bancaires créé par la Commission déclarait en 1987 que, "Malgré des prévisions parfois pessimistes, surtout en R.F. d'Allemagne, en France et au Royaume-Uni, la croissance de l'emploi avait augmenté, d'une manière générale (et partout), au rythme annuel de 3% vers le milieu des années 70 et de 1 à 2% au milieu des années 80".

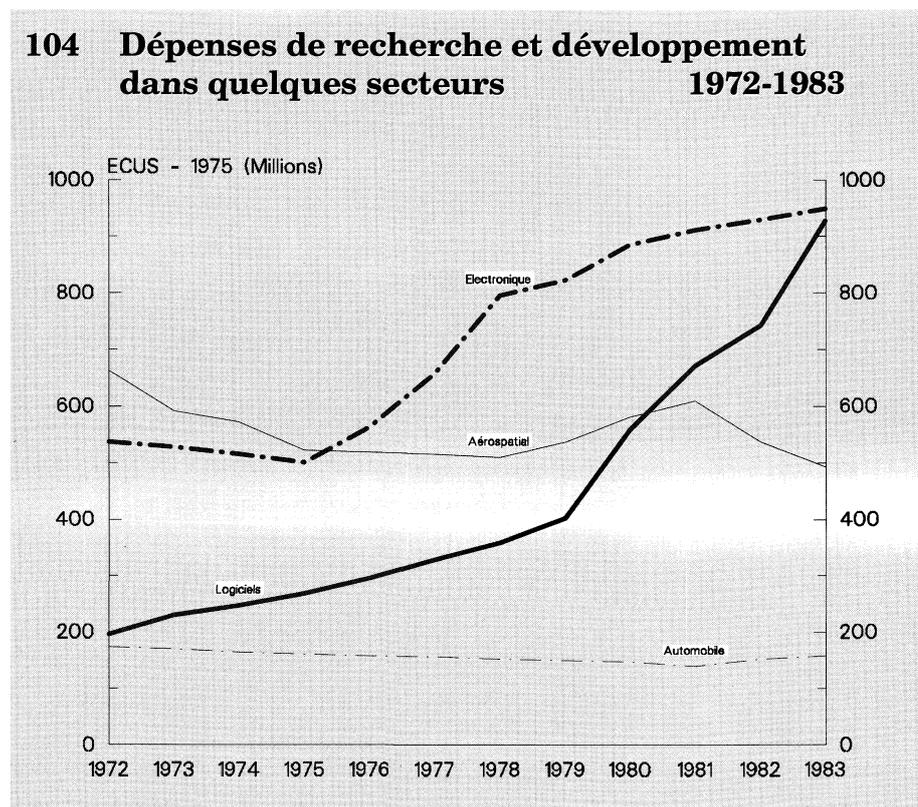
Une série d'études allemandes a tenté d'évaluer l'impact des nouvelles technologies sur différents secteurs. L'étude relative aux assurances a conclu que les nouvelles technologies n'avaient que peu d'impact sur la productivité et qu'elles n'avaient, en conséquence, pas provoqué de chute importante de l'emploi, celui-ci n'accusant qu'une baisse annuelle d'environ 0,5%. L'impact le plus significatif a porté sur le type de recrutement, qui s'est tourné brusquement vers les personnes ayant de plus hautes qualifications. Une autre étude (réalisée par le "Berlin Science Centre") indiquait que la technologie n'était pas un facteur significatif de la baisse du nombre d'emplois.

En relation avec les mutations de l'environnement international, et dans le cadre de l'achèvement du Marché Intérieur, l'analyse des relations entre l'emploi d'une part, et d'autre part, l'émergence et la diffusion des technologies de l'information est devenue prioritaire.

Une étude sur les technologies de l'information, pilotée par les services de la Commission, débutera en automne 1989. Son ambition est triple:

- au niveau microéconomique, étudier les facteurs de diffusion des technologies de l'information (investissements, facteurs d'organisation du travail, etc..),
- au niveau sectoriel, analyser les conséquences de cette diffu-

### 104 Dépenses de recherche et développement dans quelques secteurs 1972-1983



sion sur l'emploi et les qualifications, les déséquilibres et manques de qualification;

au niveau macroéconomique, à l'horizon 1992 et, à plus long terme, à l'horizon 2000, estimer les conséquences des nouvelles technologies sur l'emploi sectoriel et total.

L'analyse qualitative des implications de ces évolutions sur l'éducation, la formation et les conditions de travail font partie des objectifs de cette étude. A ce stade, on ne peut préjuger des résultats de cette étude de grande envergure.

### La nécessité d'adaptation

L'introduction des nouvelles technologies a modifié la structure des qualifications de la main-d'oeuvre.

Le type de compétences et de qualifications demandées sont (pour citer un rapport de la Commission de 1986), "celles qui exigent toujours plus de flexibilité intellectuelle, de sens des responsabilités et de capacité d'organisation ainsi que la connaissance de base des nouvelles technologies". Les entreprises ont tendance, aujourd'hui beaucoup plus qu'il y a 10 ans, à puiser dans le pool européen et international de spécialistes pour pourvoir à leurs vacances d'emplois. Cependant, bien que l'on ait craint des déplacements de postes de travail, il en est résulté globalement le développement d'un emploi mieux valorisé en Europe.

Des initiatives en matière de formation et de recyclage sont essentielles pour introduire rapidement et avec succès la technologie de l'information. Une leçon majeure à tirer des années 80 est que le potentiel qu'ont les entreprises pour se développer en augmentant les qualifications de leur propre main-d'oeuvre, s'est ré-

véélé être beaucoup plus grand qu'on ne l'avait imaginé.

La question n'est toutefois pas uniquement d'adapter la main-d'oeuvre actuelle, mais de songer aussi à développer les aptitudes de celle qui lui succédera. Une étude réalisée aux Pays-Bas a analysé l'incidence potentielle de la technologie de l'information sur les emplois dans huit secteurs clés: les banques, le tourisme, les assurances, les industries de transformation (alimentation et produits chimiques), l'industrie (y compris la construction mécanique et les transports), l'électronique, le dessin industriel et l'architecture, et les services de santé. L'étude a évité de produire un catalogue bureaucratiquement bien ordonné, mais inutile en pratique, contenant des projections sur les besoins d'emplois et de qualifications. Au lieu de cela, elle a permis le lancement d'une campagne dans l'ensemble du

système de l'enseignement secondaire et technique et de la formation visant à rapprocher davantage les enseignants et éducateurs des personnes chargées du recrutement et du développement des ressources humaines dans l'industrie. Ceci a permis aux enseignants de mieux comprendre comment préparer des élèves à des emplois de meilleure qualité dans l'industrie.

### Rôle de la coopération entre dirigeants et travailleurs

L'introduction des nouvelles technologies s'est déroulée d'une façon plus douce qu'on ne le craignait, grâce, surtout, à une coopération étroite entre directions d'entreprises et syndicats. Les quelques conflits notables, dont la presse

#### Chiffre d'affaires, productivité et tendances de l'emploi dans les entreprises innovatrices et non-innovatrices en R. F. d'Allemagne

Type d'entreprise	Variation annuelle moyenne 1979/1985		
	Chiffre d'affaires	Productivité	Emploi
Innovatrices	2,0	2,5	-0,5
parmi lesquelles:			
nouveaux produits	1,3	2,3	-1,0
nouveaux procédés	1,4	2,6	-1,2
nouveaux produits et procédés	2,4	2,5	-0,1
Non-innovatrices	-0,8	1,5	-2,3

Entre 1979 et 1985, la productivité s'est davantage accrue dans les entreprises innovatrices que dans les autres. Bien que les premières aient également connu une baisse de l'emploi, ce recul a été nettement plus marqué dans les entreprises non-innovatrices, un fait que l'on peut attribuer aux résultats plus favorables des firmes innovatrices en terme de chiffre d'affaires.

s'est largement fait l'écho, sont les exceptions qui confirment la règle.

La fin des années 70 a été caractérisée par l'attitude défensive adoptée par les syndicats à l'égard des nouvelles technologies en général et de la technologie de l'information en particulier. Ceux-ci considéraient que la menace que faisaient peser les technologies de l'information sur les postes de travail existants se traduirait par une baisse de l'emploi. Depuis, l'utilisation de la technologie de l'information s'étant largement répandue, les positions syndicales se sont modifiées, mais les craintes n'ont pas disparu complètement. Encore au début de 1989, les syndicats allemands se montraient peu disposés à participer pleinement au "Programme d'action pour l'humanisation du travail", intitulé aujourd'hui "Travail et technologie".

Au début des années 80, la montée abrupte du chômage a influé sur l'équilibre des forces à la table des négociations et l'on a vu les employeurs et directions d'industries fortement syndicalisées commencer à formuler leurs propres exigences, plutôt que de se contenter de réagir aux pressions syndicales. Les entreprises ont souvent concentré leurs stratégies sur le concept de "flexibilité", dont la mise en oeuvre a été favorisée par les nouvelles technologies.

Le concept des "Conventions nouvelle technologie" s'est fait jour. Une trentaine de ces conventions ont été signées au Royaume-Uni au début des années 80, bien qu'elles soient aujourd'hui dépassées par des approches plus radicales visant à accélérer l'application de la technologie de l'information. Des conventions centrales sur l'intro-

duction des nouvelles technologies furent adoptées en Belgique (1983) et en France (la dernière, en 1988, sans l'assentiment d'une des principales confédérations syndicales, la CGT). Habituellement, les conventions sur la nouvelle technologie sanctionnent une flexibilité accrue dans les méthodes de travail de la main-d'oeuvre, en échange de quoi, elles revendiquent de plus longs préavis et la propagation de meilleures informations par la direction des entreprises, sur les changements imminents induits par l'introduction des "nouvelles technologies". Les directions des entreprises sont cependant restées vagues quant à la nature spécifique des engagements relatifs à la consultation des travailleurs sur d'importants investissements. Le Danemark a fait oeuvre de pionnier à cet égard, puisque la conclusion d'une convention nationale instaurant un Comité Commun de Coopération entre les Confédérations syndicales et patronales remonte à 1970.

Une grande variété de conventions ont également été conclues entre des entreprises individuelles et leur personnel, certaines ont été étendues au niveau des localités (encadré sur la ville de Nürnberg).

### **Opération 1000 = 1000 chez Merlin-Gerin**

Merlin-Gerin est un gros fabricant français d'équipements et de systèmes électriques et électroniques, qui emploie environ 16.000 personnes dans le monde entier. Entre 1970 et 1985, la main-d'oeuvre non qualifiée de cette firme a diminué de 80%, tandis que le nombre d'ingénieurs doublait et que le nombre de travailleurs qualifiés restait inchangé.

Compte tenu de l'évolution technologique constante, il était évident que si l'effectif total restait au même niveau, le siège de Grenoble, par contre, devrait supprimer un millier d'emplois. Aussi, plutôt que de procéder à des licenciements massifs, l'entreprise a choisi de former ses travailleurs non qualifiés.

Plusieurs types de formation furent développés. Une formation à plein temps de quatre mois a permis le transfert d'emplois déclassés vers de nouveaux emplois de même niveau. Des programmes supplémentaires de renforcement d'une durée de deux mois, ont permis aux travailleurs d'acquérir plus de connaissances de base essentiellement dans "la lecture, l'écriture et l'arithmétique" et ils se sont prolongés par un cycle de cours spécialisés, à plein temps ou à temps partiel, couvrant entre 600 et 1.800 heures. En raison de son caractère préventif face à l'introduction des nouvelles technologies, cette approche fut accueillie favorablement par les organisations syndicales. Elle fut adaptée spécialement aux besoins de la majorité des travailleurs de l'entreprise qui n'avaient qu'un faible niveau de qualifications de base.

Bien que cette initiative ait fait doubler le budget formation de l'entreprise, atteignant 7% de la masse globale des salaires, elle fut considérée comme un succès, puisqu'elle a réussi à améliorer la position concurrentielle de Merlin-Gerin, sans que la firme ait eu à souffrir des bouleversements causés par des licenciements collectifs.

### **Des enjeux stratégiques nouveaux à l'échelle européenne**

Dans cette période d'ouverture des économies européenne et mondiale, l'importance des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de communication, est devenue stratégique et représente un enjeu de premier ordre pour l'emploi futur.

Leur impact sera particulièrement net:

- pour la compétitivité actuelle et future des industries européennes soumise aux fortes pressions concurrentielles des concurrents américains, japonais et du Sud-Est asiatique. Compte tenu de la tendance de ces technologies à se diffuser, l'enjeu concerne la majeure partie des secteurs ouverts à la concurrence internationale;

pour le développement des services marchands et non-marchands où la mise en application des nouvelles technologies est un facteur d'abaissement des coûts, de flexibilité et d'adaptation à la demande ou aux besoins collectifs;

- pour le renforcement de l'emploi à moyen et long termes par effet d'entraînement, du fait de la croissance de la production manufacturière, des services marchands et non-marchands. Mais l'impact des technologies et industries de l'information sur l'emploi est tout autant quantitatif que qualitatif (renouvellement, qualification, adaptation).

Pour l'emploi confronté au changement technologique, des dimensions nouvelles de caractère stratégique à l'échelle communautaire sont apparues. Elles correspondent à des enjeux de création substantielle d'emplois directs et indirects.

- L'effet d'entraînement direct et indirect de la croissance des industries d'information sur l'emploi. Des évaluations récentes ont situé le taux moyen annuel de croissance du marché mondial des produits et services d'information à environ 17%, ce qui entraîne son doublement tous les 5 ans. Le secteur des technologies de l'information représente aujourd'hui environ 4,4% du PIB. Potentiellement, il est en voie de devenir le secteur industriel le plus impor-

tant en proportion du PIB (6,7% du PIB communautaire en 1993, d'après certaines prévisions), mais tout dépendra de la tenue des parts de marché par les entreprises européennes. Le niveau de l'emploi dans ces secteurs en sera le résultat. Ne pas maîtriser cette technologie signifie, certes, des pertes d'emploi dans l'ensemble des secteurs utilisateurs, industriels en particulier. La proximité culturelle, économique et géographique entre producteur et utilisateur des technologies de l'information est un élément important de diffusion et d'a-

daptation. Dépendre des importations étrangères pour ces produits conduirait à pénaliser, en termes de compétitivité, les secteurs productifs utilisateurs, avec des effets indirects sur l'emploi, négatifs et massifs.

L'expansion des industries d'information et de communication dépend de la coopération en recherche et développement (R&D). Conjointement à l'expansion considérable des opportunités de marché, l'industrie des technologies d'information et de communication se trouve aux prises avec une accéléra-

### **L'autorité portuaire de Rotterdam**

Ainsi que la plupart des ports d'envergure, Rotterdam est passé d'une activité à haute densité de main-d'oeuvre à une forte intensité d'utilisation du capital. Bien que la cause résidait initialement dans le changement vers la conteneurisation, toute une série de développements technologiques ont été entraînés dans son sillage, tels que les micro-composants qui gèrent des flux complexes d'informations et peuvent permettre aux affréteurs de suivre leurs containers par satellite, partout dans le monde. Ces changements ont provoqué une révolution dans les pratiques en matière de relations patronat-syndicats.

Le Port de Rotterdam, aux Pays-Bas, emploie directement 74.000 personnes environ et quelque 10.000 personnes supplémentaires dans les activités portuaires de sous-traitance. La conteneurisation a multiplié la productivité du travail par dix. Les chargements ont augmenté. Ceci n'a toutefois pas suffi à compenser la hausse de la productivité du travail et 10.000 emplois ont dû être supprimés.

Rotterdam connut de violents conflits sociaux, mais finalement les partenaires sont arrivés à une série d'accords permettant de réduire l'emploi sans avoir recours à des licenciements d'office.

Maintenant que la conteneurisation et la réduction des effectifs sont achevées, le port se concentre sur l'amélioration de ses services logistiques (transport, distribution et stockage) qui représentent 20% du coût total des produits manufacturés.

La télématique est indispensable à l'amélioration de la logistique, et un système nouveau a vu le jour, qui permet l'échange d'informations entre toutes les parties concernées par le transport de marchandises dans le Port d'Amsterdam.

Le processus de réorganisation du port a modifié considérablement 15.000 emplois au moins. Un forum de concertation entre employeurs et syndicats a été créé pour examiner les nouvelles menaces et les nouveaux défis, conjointement avec les autorités portuaires et les représentants gouvernementaux. Ce forum doit traiter une grande variété de questions, telles que la formation professionnelle, les transferts de technologie au sein d'entreprises plus petites, la conception technique des nouvelles technologies et des possibilités de nouvelles formes d'emploi.

tion du processus d'innovation technologique, un accroissement des coûts de la R&D et un raccourcissement de la durée de vie des produits.

Depuis plusieurs années, les actions concertées entre entreprises et centres de recherches en matière de R&D se sont renforcées à l'échelle communautaire (ESPRIT, RACE, etc...). Au niveau des groupes européens, les structures de R&D impliquées dans ces projets se sont consolidées. Les bases technologiques européennes sont maintenant mieux assurées. Des effets positifs directs et indirects sur le maintien et le développement des emplois hautement qualifiés en Europe sont déjà apparus. Malgré des succès dans certains domaines,

des faiblesses importantes subsistent avec des risques de dégradation de l'emploi pour le futur.

- La maîtrise des technologies de fabrication en Europe représente de plus en plus un enjeu prioritaire économique, social et pour l'emploi. Dans un environnement en grande mouvance, où le jeu stratégique des entreprises devient primordial, les efforts doivent, plus que jamais, être maintenus,

Une plus grande coopération industrielle doit être mise en oeuvre pour mieux contrôler dans le long terme la chaîne de fonctions, constituée par la R&D, le design, la production, la distribution et le service après vente,

- Un manque significatif de personnel qualifié (en informatique, bureautique, productique, etc...) doit être évité,
- Dans la perspective de l'achèvement du grand Marché Intérieur, le développement de l'infrastructure du réseau communautaire et des services de télécommunication a un rôle primordial à jouer pour l'intégration économique et sociale de la Communauté. La coopération et la concurrence entre entreprises de la Communauté, la synergie entre administrations ou services nationaux requièrent la mise en place d'un véritable système par lequel transiteront les flux d'informations nécessaires à l'intégration des marchés des Etats membres. Faute de quoi, c'est une partie des effets positifs sur l'économie et l'emploi de l'achèvement du Marché Intérieur qui risquerait de disparaître.

### **Principes directeurs pour l'introduction de nouvelles technologies - Le cas de la ville de Nuremberg**

- faire en sorte que les décideurs et les personnes qui les influencent s'entendent sur une série d'objectifs (notamment l'amélioration qualitative et quantitative des services, l'amélioration des conditions de travail des employés et l'abaissement des coûts);
- introduire des nouvelles technologies quand et là où il est indispensable d'améliorer l'information et la communication;
- assurer une large diffusion des informations préalables sur l'introduction des nouvelles technologies;
- élaborer des lignes directrices raisonnables et acceptables concernant les conditions de travail de tous les employés;
- démontrer conjointement la valeur des changements pour toutes les personnes concernées;
- au moment de l'introduction de nouveaux systèmes informatiques, veiller à ce qu'il n'y ait aucune discrimination hiérarchique au niveau de leur utilisation;
- investir dans les ressources humaines plutôt que dans les ressources matérielles;
- veiller à ce que tous les employés participent à la mise en oeuvre des nouveaux systèmes;
- former des cadres à la gestion de l'information et de la communication;
- définir conjointement des objectifs pour pallier préalablement à toute faiblesse d'organisation.

La mutation technologique en cours concerne maintenant l'ensemble des entreprises et des secteurs industriels et des services. L'impact sur l'emploi, tant quantitatif que qualitatif est devenu considérable. Loin d'être ponctuel et de courte durée, ce processus appartient au long terme. Si l'évaluation des modifications, surtout sur un plan quantitatif, est difficile à conduire, il apparaît surtout que les tendances en cours ne peuvent être réduites à la seule arithmétique. La nécessité de conduire les adaptations de structures d'emploi, tant au plan des entreprises, des secteurs d'activité qu'au niveau macroéconomique, s'est imposée.

L'avenir de l'emploi face aux changements technologiques dépend, de façon croissante, d'enjeux nouveaux de caractère stratégique, tels que la compétitivité des entreprises européennes dans le cadre de l'achèvement du Marché Intérieur.

## Chapitre 13 Les nouveaux partenariats dans la création d'emplois : le développement local

*Les régions ou zones de la Communauté faisant face à de sérieux problèmes de chômage ont commencé à mettre en oeuvre des solutions "maison" qui ont remporté des succès. Les actions de développement au niveau local sont transférables, mais elles requièrent l'engagement des personnes aussi bien que des investissements dans l'infrastructure ou la création de nouvelles entreprises.*

### Qu'est-ce que le développement local de l'emploi ?

En termes généraux, le développement local de l'emploi désigne le processus d'adaptation d'une économie locale ou d'un marché de l'emploi aux changements survenant dans son environnement économique. Dans la pratique, le développement local est devenu une stratégie plus active menée par des personnes et des institutions dans le but de créer plus d'emplois en améliorant la performance de l'économie locale. Dans le meilleur des cas, c'est un processus dynamique, qui n'attire pas seulement des emplois à partir d'autres régions, mais qui les génère localement.

Les problèmes de l'économie locale ont revêtu une importance cruciale dans les régions industrialisées au début des années 80, lorsque bon nombre d'entre elles ont vu disparaître peu à peu leurs principales sources d'emploi à la suite de restructurations économiques. Des actions ont aussi été engagées dans des régions moins développées, où les timides progrès économiques ont été enrayerés ou même inversés par la récession.

A l'heure actuelle, la caractéristique principale des développements d'emploi au niveau local (et leur limite fondamentale) était leur dépendance à l'égard d'initiatives locales spontanées et fragmentées. Le cas type suivant peut être cité en exemple : des personnes ou des entreprises de la région ont tenté de sauver les emplois d'entreprises en faillite et de créer de nouvelles entreprises ou de nouveaux services pour remplacer ceux supprimés par les autorités ou organismes publics à court d'argent. Ces initiatives ont eu des répercussions positives en termes de création d'emploi et peuvent servir d'exemple. D'ailleurs, dans de nombreuses régions au coeur de la crise, ce furent les seuls éléments positifs sur la scène de l'emploi.

Cependant, aussi positives qu'aient été ces initiatives, il est devenu évident qu'il était impossible de ne compter que sur de petits projets "locaux" pour enrayer le déclin économique. Le concept de développement économique local a commencé alors à s'étendre de manière à impliquer toutes les initiatives d'une région en vue de stimuler l'activité économique, tant par le biais d'organismes publics que d'entreprises privées, ou des deux conjointement. Cela a fait intervenir à nouveau les

concepts de gestion prévisionnelle de l'emploi au niveau local.

Les nouveaux partenariats et alliances au niveau local, qui se sont forgés suite à cette prise de conscience, ont conduit à de nombreux changements. Ainsi, s'est-on progressivement écarté de l'approche archaïque et hiérarchisée des gouvernements centraux, c'est-à-dire que les décisions ne se sont plus prises au sommet pour être simplement transmises à la base, mais que les habitants ont été associés aux décisions concernant leur région. Evidemment, ce processus a évolué de façon inégale à travers la Communauté, mais la tendance générale est que les gouvernements prennent davantage en considération les demandes exprimées par les acteurs des initiatives locales et accordent leur soutien aux actions de création d'emploi au niveau local, que ce soit par des mesures spécifiques ou dans le cadre d'un programme national plus vaste.

Bien que le développement local puisse englober de nombreuses mesures (investissement en infrastructure, mesures financières pour stimuler la réimplantation industrielle, promotion de la localité) les nouvelles stratégies actives sont axées sur la gestion et les aspects

humains de l'environnement local, tels que:

- encourager l'esprit d'entreprise, les connaissances, les aptitudes à la gestion et la "culture" des acteurs locaux;
- identifier et exploiter commercialement les ressources locales, par exemple les atouts de l'environnement ou des équipements;
- promouvoir la création et le développement d'entreprises à partir de l'économie locale;
- créer et renforcer des réseaux et partenariats entre individus et institutions, afin de mobiliser, coordonner ou combiner leurs énergies et connaissances.

Le concept de développement de l'esprit d'entreprise n'est pas utilisé ici au sens étroit du terme. Il ne s'agit pas seulement de pouvoir créer et diriger une entreprise, mais plutôt, dans un sens plus large, de promouvoir la créativité, l'initiative, la responsabilité et le goût du risque, c'est-à-dire tout ce qui contribue à renforcer l'économie et à créer des emplois. Dans cette optique, l'entreprenariat peut être développé au sein de toutes les couches de la population (salariés ou chômeurs), dans les institutions et structures du secteur public et du volontariat, autant que dans les entreprises privées.

## Types d'actions

Les activités et initiatives développées à l'échelon local reflètent des priorités locales, telles que les nécessités suivantes:

- créer des aptitudes nouvelles et adopter de nouvelles dispositions d'esprit;
- acquérir un savoir-faire nouveau et innover;

lancer de nouvelles entreprises, de nouveaux produits et conquérir de nouveaux marchés;

- atteindre les exclus sur le marché de l'emploi, tels que les chômeurs de longue durée, les femmes et les jeunes;
- rechercher les moyens de s'attaquer aux multiples problèmes auxquels les organisations spécialisées existantes sont confrontées et qu'il leur est difficile de surmonter.

En conséquence, le développement local a vu son champ d'action s'élargir substantiellement. La prolifération d'activités a vu naître, çà et là, de nouvelles initiatives coexistant avec des formes d'action plus traditionnelles. Ce n'est que récemment que ces activités se sont développées de façon plus stratégique. Trois orientations se démarquent cependant:

- la formation;
- la création et le développement d'entreprises;
- l'innovation.

## La formation

La formation, dont le champ d'action est fortement axé sur la dimension locale, représente à l'évidence, une part très importante des initiatives de développement local de l'emploi. On s'est rendu compte, de plus en plus, que les régions doivent compter sur leurs propres ressources et que les aptitudes et capacités de la main-d'œuvre locale, tant réelles que potentielles, représentent un élément fondamental de ces ressources.

A l'opposé des approches de formation existantes qui visent à assurer l'acquisition d'aptitudes techniques spécifiques afin de répondre aux besoins connus des employeurs, de

nombreuses initiatives reflètent aujourd'hui une vue plus large. L'accent est mis sur le développement d'aptitudes générales et sur une plus grande souplesse dans les attitudes, en quelque sorte, une revalorisation générale des ressources humaines disponibles.

Les régions ayant compris la nature profonde de leurs problèmes sont conscientes de la difficulté d'opérer un changement rapide des anciennes aptitudes et dispositions d'esprit, souvent héritées des structures économiques du 19<sup>ème</sup> siècle, pour développer celles requises dans l'optique des années 90 et au-delà. Une approche à long terme s'impose.

Ceci est particulièrement vrai là où des économies locales avaient été dominées par un type d'activité, industriel ou agricole, ou dépendant d'un ou de deux employeurs de très grande envergure. Cela s'applique aussi aux travailleurs plus âgés ou non qualifiés sur le marché local du travail, lesquels ne pourront probablement pas bénéficier des nouvelles possibilités offertes sans passer par une longue et progressive période de transition. En conséquence, des approches ont été développées pas à pas à l'intention des groupes prioritaires, pour lesquels la formation traditionnelle est associée à des stages dans les entreprises, au placement et à la création d'entreprises (encadré p. 145).

## Création et développement d'entreprises

Aujourd'hui, la plupart des localités ont mis en place des activités locales d'emploi. Bien que le pouvoir local soit, souvent, l'instigateur de ces projets, de nombreuses initiatives ont été développées en collaboration avec le secteur privé, des agences, ou des établissements d'enseignement locaux.

L'importance donnée à la promotion de l'entreprise, facteur de développement, a fait prendre conscience que les acteurs du développement local et régional ne peuvent plus se contenter d'attirer les capitaux des grandes firmes et que, de toute façon, il y aurait de sérieux risques à devenir trop dépendant de ce type d'investissement.

Les petites et moyennes entreprises (PME), qu'il s'agisse d'entreprises privées traditionnelles, de coopératives ou d'entreprises appartenant à l'"économie sociale", sont apparues comme étant le principal moteur du développement économique local.

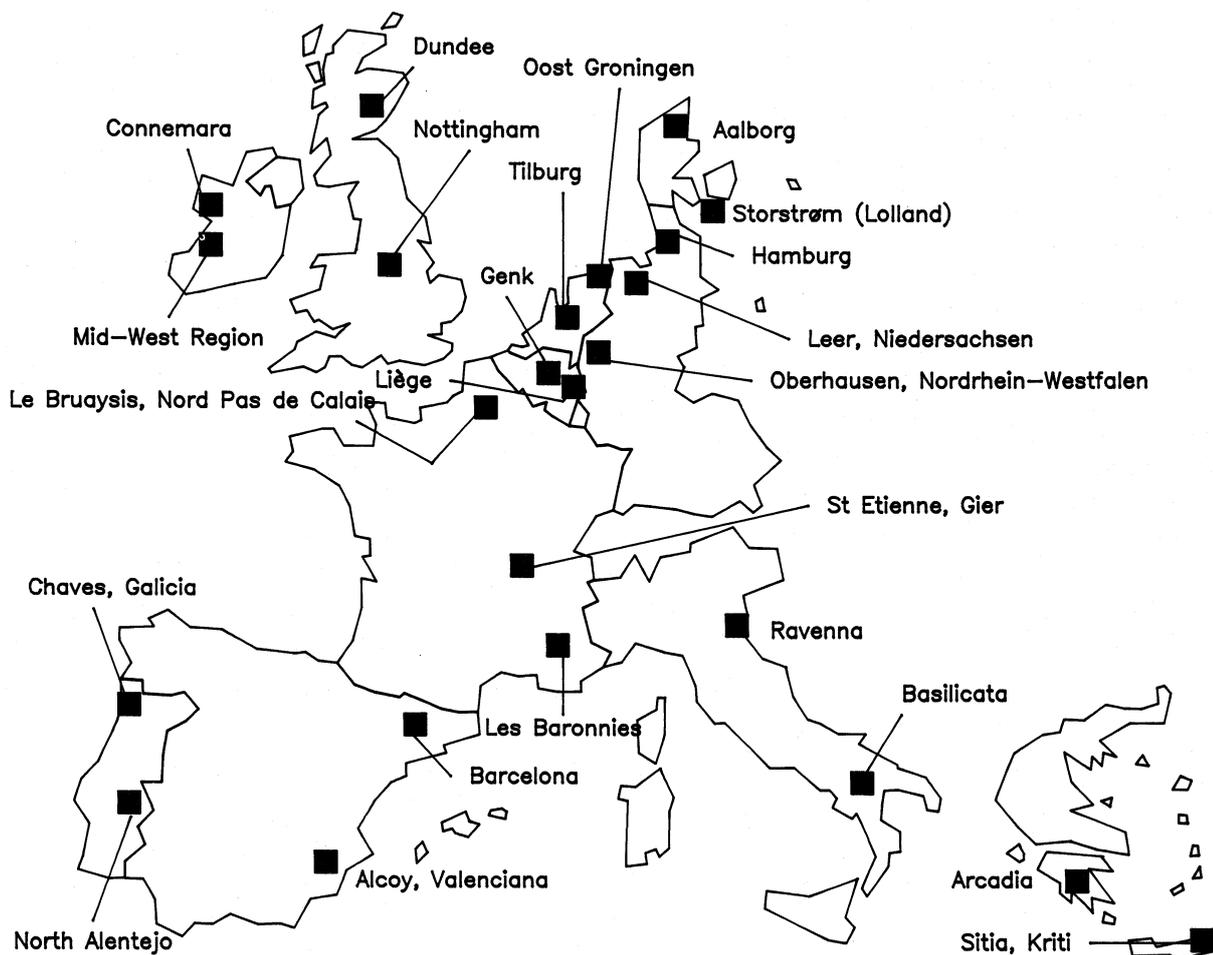
Les activités relatives à la promotion de l'entreprise entrent dans le cadre des quatre catégories principales suivantes:

- création d'un climat favorable aux entreprises (déréglementation et mesures fiscales, par exemple);
- fourniture d'informations, de conseils et de services commerciaux;
- mise à disposition d'aides matérielles (par exemple, espaces de travail et équipements);
- octroi d'aide financière et mise en place de mécanismes per-

mettant d'obtenir des crédits pour l'entreprise.

Le démarrage de petites entreprises nouvelles, telles que les micro-entreprises, les entreprises collectives ou les activités d'indépendants semblent souvent être la préoccupation des initiatives locales pour la promotion des entreprises. De fait, de nombreuses régions recourent beaucoup à cette méthode dans le cadre de leur politique pour les PME. Il existe même des réseaux nationaux qui pourvoient aux besoins des petites entreprises naissantes, par exemple, les "boutiques de gestion" en France et les "local enterprise agencies and trusts" au Royaume-Uni.

## 105 Localisation des projets dans le programme LEDA



Cependant, nombreuses sont les localités qui ont développé des méthodes plus sophistiquées. Elles ne visent pas seulement à promouvoir l'esprit d'entreprise et à multiplier le nombre des démarrages d'entreprises, mais elles veulent aussi renforcer certains aspects de l'économie locale, notamment les sociétés d'exportation et les entreprises de haute technologie.

## Innovation

Un nombre croissant de localités mettent aujourd'hui en place des projets visant à attirer ou à développer de nouvelles technologies, à appuyer le lancement de nouvelles entreprises dans les secteurs de la haute technologie et à promouvoir l'innovation dans les entreprises locales, au niveau des produits et des procédés.

Ces initiatives sont moins étroitement associées à la distribution locale qu'à la promotion de la formation et de l'entreprise. Elles s'inscrivent plutôt dans la lignée de la restructuration économique et de l'évolution technologique.

L'éventail des programmes locaux liés à l'innovation est trop large pour en dresser ici une liste exhaustive, mais le programme LEDA (encadré) nous en donne quelques illustrations. Certains programmes ont trait au "matériel" (parcs scientifiques, ordinateurs, etc.), d'autres au "logiciel" (ressources et processus de gestion). Du côté "matériel", de nombreuses régions telles que St Etienne (en France) et Dundee (au Royaume-Uni) ont créé des parcs scientifiques ou technologiques. Du côté "logiciel", le Projet d'Innovation de Tilburg (Pays-Bas) assure la formation des universitaires en chômage et les place dans des petites entreprises locales en tant que conseillers d'innovation.

En fait, la plupart des régions reconnaissent maintenant qu'il n'est

pas suffisant d'agir purement et simplement sur le plan matériel, et elles s'efforcent donc d'offrir une combinaison des deux, à savoir "matériel" et "logiciel". A titre d'exemples, on peut citer les centres technologiques tels que celui créé dans le cadre du Programme Nordtec, aux environs d'Aalborg dans le Nord Jutland (Danemark) et le Centre de R&D ATTEX à Alcoy (Espagne), pour l'industrie textile, qui mettent à la disposition des PME, des spécialistes et des services.

## Stratégies pour le développement local de l'emploi

Le concept de stratégies de développement local de l'emploi à long terme est relativement nouveau. Auparavant, de nombreuses réponses locales, ayant trait particulièrement à la restructuration des industries traditionnelles de la fin des années 70, début des années 80, constituaient de simples réactions à court terme, telles que des tentatives d'éviter des fermetures d'usines ou la mise en place de projets visant à créer des emplois temporaires pour les chômeurs.

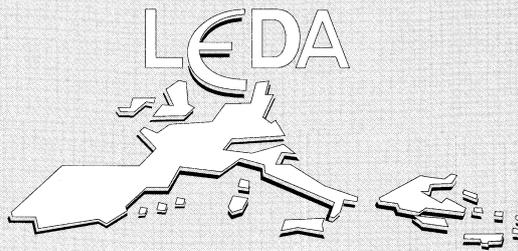
La plupart des régions couvertes par le programme LEDA (en particulier celles du Nord de l'Europe) ont dépassé ces stratégies défensives. Ceci montre que les acteurs qui participent au processus du développement économique local sont conscients de l'impact inévitable que leurs régions subissent du fait des changements macroéconomiques. Leur centre d'intérêt s'est, dès lors, déplacé en vue d'influencer les décisions des responsables budgétaires nationaux ou internationaux et pour s'orienter vers le développement du potentiel de la région, en mobilisant les ressources extérieures et locales, et en favorisant une nouvelle activité économique et la création de nouveaux emplois. C'est un processus en trois étapes.

**Première étape:** "l'acquisition du savoir-faire du développement". C'est essentiellement une phase préparatoire à l'intention des régions où les formes de développement spontanées font défaut: il s'agit d'une forte proportion des régions de l'objectif 1 de la Communauté et certaines régions de l'objectif 2. Dans ces régions, on ne créerait guère de nouveaux emplois en se limitant à fournir des services aux petites entreprises ou à améliorer l'infrastructure, puisque les capacités et l'esprit d'entreprise sont inexistantes. L'important, dans ces conditions, est d'apprendre aux acteurs locaux potentiels comment lancer et diriger des projets qui conduiront à la création de richesses et d'emplois.

**Deuxième étape:** "l'utilisation du savoir-faire du développement". Si la première étape est couronnée de succès, la deuxième étape s'appuie sur trois éléments importants: un petit noyau d'individus et d'établissements locaux font figure de pionniers (pour promouvoir et faciliter les projets); la région dispose dans une certaine mesure de "matériel" et de "logiciel"; et des projets commencent à se constituer spontanément, mais pas encore en nombre, ni en qualité suffisants.

A ce stade, les régions doivent améliorer l'efficacité de leurs activités: renforcer les techniques de gestion et d'évaluation; mettre au point des programmes visant des groupes et secteurs prioritaires; consolider le savoir-faire, notamment en mettant l'accent sur l'innovation technologique et en exportant vers des marchés plus larges; stimuler la coopération entre les firmes et la fourniture de services aux entreprises, éventuellement en recourant à des aides publiques dans un premier temps.

**Troisième étape:** Elle correspond au stade du "développement autonome".



## **Le Programme LEEDA**

C'est en 1984 que l'importance de créer de l'emploi au niveau local a été reconnue à l'échelle communautaire, à travers une Communication de la Commission sur "La contribution des initiatives locales de création d'emplois".

Cette Communication évaluait à un million le nombre d'emplois susceptibles d'être créés grâce à ces initiatives et entendait veiller à encourager ces dernières. En conséquence, les initiatives locales d'emploi ont été promues au rang de "catégorie prioritaire" dans le cadre du Fonds Social Européen en 1985.

Dès 1986, il est apparu fondamental d'élargir les horizons et de combiner la stratégie des "initiatives locales d'emploi" et la politique prospective de gestion de la main-d'oeuvre développées depuis la fin des années 70.

Un programme de recherche et d'action sur le développement de l'emploi local (LEEDA) s'est développé ces deux dernières années: il repose sur 24 localités pilotes et plusieurs autres régions associées, qui ont été sélectionnées en raison de projets innovateurs ayant donné des résultats positifs. La démographie varie considérablement dans les 24 régions pilotes, réparties sur l'ensemble du territoire communautaire. Certaines sont rurales, d'autres industrielles, mais elles ont toutes un point commun: un taux de chômage élevé.

Le programme vise deux objectifs: aider les régions qui y prennent part et tirer des enseignements qui pourraient être diffusés plus largement. Il n'assure aucun financement, mais appuie les projets pilotes, tire les leçons qui s'imposent des expériences locales, fournit une aide technique et réunit les participants des différentes régions du programme LEEDA afin de procéder à un échange d'expériences et de savoir-faire.

Le programme charge des équipes locales de mener des recherches, en collaboration avec un institut local d'enseignement supérieur. Il publie des rapports de suivi qui servent de base de discussion et de point de départ à de nouvelles initiatives d'emploi dans les régions concernées.

Le programme LEEDA a déjà sélectionné une série d'initiatives dans les localités prenant part à ce projet, dont l'exemple pourrait être suivi ailleurs. Ainsi, au niveau du développement d'entreprises, LEEDA a retenu le programme avancé d'entreprise à Shannon (République d'Irlande), reposant sur le concept des équipes d'entreprise (venture teams); le Centre d'Affaires Avancé (Advanced Business Centre) à Nottingham (Royaume-Uni); l'instauration de fonds locaux de capital à risques à Lolland (Danemark); et l'expérience de Ravenne (Italie), où plusieurs organisations locales participent à un centre de gestion de niveau universitaire, afin d'encourager les entreprises locales.

Le programme s'efforce de déterminer quels sont les facteurs essentiels de la réussite du développement local et de la création d'emploi, afin de communiquer ces conclusions aux régions de l'ensemble de la Communauté. Parmi les activités en cours qui se fondent sur l'expérience LEEDA, figurent l'instauration d'un programme européen de gestion du développement local de l'emploi et l'élaboration d'un manuel des "bonnes pratiques" du développement local de l'emploi. La Commission a prévu de publier un document d'orientation sur les expériences et conclusions à tirer de ce programme.

Si la deuxième étape est un succès, il existe désormais une "masse critique" de projets et d'initiatives, ainsi qu'une structure d'encadrement des services commerciaux, ciblés et généraux. L'essentiel, à ce stade, est de combler les lacunes dans les services et les mécanismes de financement des PME, de consolider les atouts, d'explorer toutes les nouvelles possibilités (nouveaux marchés, nouvelles industries et nouvelles formes de coopération entre entreprises). L'activité de développement économique local pourrait maintenant être axée sur l'approvisionnement du "marché".

## Diversité et dynamisme

La diversité des initiatives de développement local de l'emploi se caractérise par la participation d'un large éventail d'acteurs. Ce phénomène s'explique par la multitude d'activités variées, qui appellent des spécialistes dans différents domaines (formation, innovation, financement, organisation et gestion). Ceci favorise la création de réseaux locaux encourageant la collaboration, sans structures formelles.

Ce contexte ne sera peut-être pas du goût des individus qui préfèrent un encadrement hiérarchique, méthodique et bien structuré, mais cela n'enlève rien à son efficacité.

La multitude d'acteurs peut être synonyme de dynamisme, mais aussi de fragmentation de l'action, de désaccords sur les objectifs et les ressources, d'efforts contradictoires et de travaux faisant double emploi. Quoi qu'il en soit, l'argument selon lequel la démocratie est plus "inefficace" que la dictature, n'est pas plus séduisant lorsque appliqué à l'échelon local qu'à tout autre niveau.

S'il est possible pour de nombreuses agences privées de prendre l'initia-

tive dans le développement local, de plus en plus souvent, des autorités locales s'emploient à encourager les actions. Elles appuient d'autres organismes et assument un rôle de coordination du développement de l'emploi et de l'économie locale. Elles sont donc devenues à la fois partenaires et chefs de file.

Simultanément, le monde des affaires prend de plus en plus conscience du rapport entre la santé, la richesse d'une communauté et le sort de l'entreprise qui fonctionne dans cet environnement. De même, les syndicats (tant la base que la direction nationale) participent davantage aux actions de développement, dont ils sont cependant rarement les instigateurs.

Les universités, les instituts de recherche et les autres établissements d'enseignement supérieur ne sont plus des tours d'ivoire, isolées des communautés locales. Comme le progrès technologique revêt une importance croissante dans toutes les industries, tout comme l'information sur les théories et les expériences les plus récentes, ces établissements ont été incités à prendre contact avec les firmes locales, pour élaborer des projets.

Aujourd'hui, de nombreuses organisations bénévoles considèrent le développement économique et la création d'emplois comme les moyens les plus efficaces de s'attaquer aux problèmes sociaux. Elles ne se contentent plus d'un rôle d'aide sociale. Elles veulent contribuer et participer au développement économique et social des communautés locales.

En outre, les acteurs locaux sont de plus en plus considérés par les structures supra-locales (les gouvernements centraux et la Communauté européenne) comme des partenaires importants. En France, par exemple, cette nouvelle forme de relation se caractérise par de nouveaux rapports contractuels en-

tre les autorités locales, les régions et le gouvernement, ou par les dispositions favorisant le partenariat en ce qui concerne le fonctionnement des Fonds structurels réformés (chapitre 16).

## Les agences de développement local

La coopération de tous les partenaires n'implique pas automatiquement un accord. Certes, de nombreux conflits d'intérêts subsistent entre les partenaires, mais l'esprit de coopération a supplanté les rapports conflictuels. Les attitudes traditionnelles et les positions idéologiques rigides ont fait place à des approches plus pragmatiques. Le développement de l'économie et de l'emploi au niveau local dépend de la mobilisation d'un grand nombre de participants locaux et de l'exploitation des ressources internes et externes des secteurs public et privé. Toutes ces activités doivent être coordonnées, d'où l'apparition d'"agences de développement local".

Il existe une multitude d'agences de développement local différentes. Elles peuvent dépendre de l'autorité locale ou en être indépendantes. Certaines se limitent à définir des orientations, d'autres à mettre en oeuvre les mesures adoptées, d'autres encore combinent ces deux rôles. Leur tâche peut être vaste et couvrir plusieurs aspects du développement, ou au contraire, se concentrer sur un seul aspect.

Dans tous les cas, ce sont des points stratégiques dans les réseaux locaux. Elles assument un rôle crucial, puisqu'elles mobilisent les régions à travers leurs liens étroits avec leurs groupes cibles. Elles créent de nouvelles capacités dans leurs régions (capacités techniques et aptitudes à la gestion) pour la conception et la mise en oeuvre de projets de création d'emplois.

## **Initiatives de développement local.**

### **Le Jugendberufshilfe, Oberhausen**

Le Jugendberufshilfe (Programme de formation et d'emploi des jeunes) à Oberhausen (République Fédérale d'Allemagne) témoigne d'une stratégie très intégrée de la formation des jeunes et de la création d'emplois. Sa cible: les jeunes défavorisés, en particulier ceux qui ont quitté l'école prématurément et ne possèdent guère de qualifications, voire aucune.

Le projet comporte trois programmes liés:

- la formation professionnelle, y compris des stages dans les entreprises locales;
- le travail dans la construction, la rénovation et le jardinage;
- la création de petites entreprises dans le secteur des services.

L'expérience est financée par le gouvernement fédéral et les autorités du Land, ainsi que par des agences privées et bénévoles. Le projet s'auto-finance aussi partiellement grâce à ses propres activités.

### **Work-Start Ltd, Dundee**

Work-Start Ltd a vu le jour en 1982. C'est un projet pilote relevant du Fonds Social Européen, qui entend servir de tremplin à l'obtention d'un véritable emploi. Il conseille les chômeurs, leur assure une formation de base, leur fournit des possibilités de stage et appuie le développement des entreprises.

Ce projet est co-financé par l'Agence de développement écossaise (Scottish Development Agency), le City of Dundee District Council et la Community Projects Foundation. Work-Start Ltd gère des cours de recyclage et deux "Job Clubs" pour les services d'emploi. Il met en oeuvre des cours de commerce dans le cadre de son Private Entreprise Programme et fournit une aide au Dundee Small Business Support Group, groupe de soutien mutuel pour les personnes qui ont suivi les cours de démarrage d'entreprise. Il a récemment lancé un projet en faveur des femmes, le Women Creators Project, qui vise à donner aux femmes la confiance et les compétences professionnelles et managériales nécessaires pour monter une affaire prospère.

En 1987-88, 2.300 chômeurs ont participé aux activités de Work-Start Ltd. Quelque 45 % d'entre eux ont trouvé un emploi ou ont entamé des cycles d'enseignement ou de formation complémentaires.

### **Advanced Business Centre, Nottingham**

L'Advanced Business Centre de Nottingham est une initiative conjointe des secteurs public et privé, qui donne accès aux entreprises locales à des installations informatiques modernes et à des équipements de bureautique avancés. Son but: encourager la modernisation, renforcer les compétences des individus, et consolider la compétitivité des entreprises locales. Le projet est parrainé par Plessey plc, un des principaux fabricants britanniques d'équipements de télécommunication, et par le City Council, avec l'appui du gouvernement central, à travers l'Urban Programme. Plusieurs options s'offrent aux entreprises pour l'accès aux équipements: les locaux peuvent être loués en permanence par des entreprises ou loués par des utilisateurs occasionnels, à plus ou moins longue échéance.

Plus d'une quarantaine d'entreprises employant environ 120 personnes sont basées au Centre. A l'avenir, ce dernier entend ouvrir l'accès à ses équipements informatiques par modem (accès par le réseau téléphonique). A cette fin, le Conseil de la ville a annoncé qu'il projetait de créer des centres satellites "associés" avec des programmes ayant leur base sur place et ailleurs.

Depuis trois ans, la Communauté européenne organise des programmes d'échange pour les agents du développement local de l'emploi. Elle admet la nouvelle réalité du développement local et la nécessité de former des partenariats à tous les niveaux. Les Fonds structurels réformés fourniront les ressources financières indispensables au développement et à la restructuration des régions et des zones locales. Mais ce n'est pas tout. Ils veilleront en outre à ce que les acteurs locaux puissent contribuer efficacement au développement des stratégies locales et à ce que les programmes se fondent sur des analyses adéquates des besoins, des atouts, des faiblesses et du potentiel des régions.

## Perspectives

La réussite du développement est liée à l'existence, ou à la création, de plusieurs conditions préalables et indispensables, tant en termes de "matériel" que de "logiciel". Elle dépend aussi de la présence d'individus capables de promouvoir et de faciliter le processus de développement. Le développement économique local n'est pas une alternative à coût modéré à la mise en place de l'infrastructure et des équipements nécessaires.

Ces conditions préalables sont nécessaires mais pas suffisantes pour assurer la création d'emploi. Le processus de reprise de l'économie locale risque d'être long et les stratégies locales doivent en tenir compte.

Sur le plan matériel, il est indispensable de pouvoir compter sur une infrastructure générale, sur des logements et sur des établissements d'enseignement. Pour ce qui est des ressources humaines, il faut réunir les conditions nécessaires du point de vue des aptitudes, des attitudes et des connaissances des personnes. Les financements en espèces à taux

bonifiés peuvent aussi requérir un esprit positif face aux risques.

De nouveaux acteurs sont entrés sur la scène du développement de l'économie et de l'emploi. Quant aux anciens, ils ont changé de rôle. Selon l'explication traditionnelle, la création d'emploi est un "effet secondaire" de l'activité d'entrepreneurs dont l'objectif essentiel est la recherche du profit, ou le résultat des services fournis par les gouvernements eux-mêmes, via le "secteur public" et de leurs politiques de gestion économique. Ceci n'a probablement jamais été le reflet authentique de la réalité et n'a rien à voir avec les expériences faites dans le cadre du programme de développement local de l'emploi de la Commission, le programme LEDA (encadré).

Bien que le développement local puisse contribuer, de manière décisive, à reconstruire la base économique et les structures d'emploi des localités, il se heurte à de nombreux obstacles. Ce n'est pas une panacée. Les autorités locales et les unités locales des agences nationales pour l'emploi, par exemple, voudraient parfois participer plus activement au développement local, mais elles en sont incapables, faute de moyens institutionnels et financiers.

Pour que la stratégie soit fructueuse, il faut également faire appel à des personnes ou institutions qui joueront un rôle de catalyseur dans la localité. Il peut s'agir d'élus locaux ou de membres des secteurs public et privé, ou encore du bénévole. Dans les régions moins avancées ou en déclin, qui ne comptaient que quelques grands patrons, il est souvent impossible de trouver une large diffusion de l'esprit d'entreprise. Ces régions, souvent, ne disposent pas non plus d'un système d'évaluation approprié des capacités et des besoins de formation qui caractérisent le marché du travail local. Des stratégies efficaces de dé-

veloppement local doivent corriger toutes ces déficiences.

## **Le développement local de l'emploi existe dans la pratique, mais existe-t-il en théorie?**

La science économique est une discipline analytique puissante. Des concepts comme "la circulation des revenus", qui démontre comment les dépenses se transforment en revenus, en production, puis à nouveau en dépenses, et "les économies d'échelle", qui expliquent à la fois la base de la croissance de la productivité et les tendances à la concentration de la production permettent de mieux comprendre le fonctionnement de nos sociétés.

Elle se fonde toutefois sur la simplification de relations économiques et sociales qui sont, par ailleurs, complexes. Bien souvent, l'analyse ne tient pas compte de facteurs comme les imperfections du marché et l'existence d'intermédiaires, tels que les grossistes et les détaillants, qui séparent les producteurs des consommateurs et rendent leurs rapports indirects (alors que la théorie économique part du principe d'une relation directe).

De même, les analyses économiques du développement régional ou local ne prennent généralement pas non plus en considération l'emploi local et le développement économique. Dès lors, elles ne peuvent imputer le retard économique ou les piètres performances qu'à une insuffisance des investissements industriels ou des investissements en infrastructure, ou à des salaires non compétitifs.

Ceci est inévitable dans un modèle formel, généralement statique, où l'on suppose qu'il existe un degré normal d'esprit d'entreprise, où il n'existe que des entreprises privées (le secteur public est absent et il n'existe pas de partenariat public-privé), où la concurrence est généralement parfaite et où l'on ne peut tenir compte du patrimoine social, politique et économique d'une localité.

En réalité, bien entendu, les facteurs laissés de côté sont parfois les principaux déterminants de la réussite ou de l'échec économique dans une vision dynamique. Une réalité dont les manuels d'économie commencent à tenir compte, en introduisant le concept des "inefficacités-x" afin de couvrir les différences dans les performances économiques qui ne peuvent s'expliquer par des différences entre les coûts main-d'oeuvre/capital, ni par des variations dans l'intensité de capital.

Alors que le concept "d'inefficacité-x" s'applique généralement aux comparaisons entre entreprises ou entre secteurs similaires dans différents pays, il permet aussi d'expliquer pourquoi des localités différentes, peut-être dotées d'atouts naturels, humains ou financiers analogues, obtiennent des résultats très différents.

A de nombreux égards, le développement local peut être mis en parallèle avec la gestion d'une entreprise (où il est généralement admis que la réussite dépend de la qualité de la gestion). Toutefois, il n'est pas tout à fait approprié de parler de gestion dans le cas du développement local, étant donné que la signification de ce concept découle, dans une large mesure, du secteur privé, où cette gestion s'exerce de haut en bas et où elle s'évalue simplement par rapport à la rentabilité.

Cette structure simple ne se retrouve pas au niveau de l'économie locale qui sert, en réalité, de nombreux objectifs et compte un grand nombre d'acteurs différents.

Reste que les tâches devant être exécutées (concilier des buts contradictoires, fixer des objectifs, veiller à l'efficacité, trouver un juste équilibre entre les problèmes à long terme et ceux à court terme) sont analogues à celles d'une entreprise.

Il est possible de laisser jouer les forces du marché, plutôt que la gestion, pour certaines de ces activités, mais ce n'est pas le cas pour beaucoup d'entre elles. Les partenariats locaux entre l'industrie, les syndicats, les groupes d'action contre le chômage, les comités des gouvernements locaux pour le développement économique et les agences de développement local démontrent tous qu'il est nécessaire que des institutions ou des mécanismes s'attaquent aux problèmes de la "gestion" locale.

Les techniques de "gestion" locale de la création d'emploi sont sous-développées à l'heure actuelle. Une fois qu'elles auront été formalisées et plus largement diffusées, elles mettront probablement en évidence l'importance des facteurs humains (leadership, motivation, confiance) autant que des aspects organisationnels ou institutionnels dans la réussite du développement local de l'emploi.



## Chapitre 14 La mobilité et le marché de l'emploi en Europe

*La mobilité du travail à travers la Communauté est faible, et cependant, beaucoup de personnes considèrent la possibilité de travailler dans un autre pays de la Communauté comme un avantage important. Le marché du travail en Europe ressemblera-t-il un jour à celui des Etats-Unis?*

### Introduction

Parmi les nombreuses préoccupations relatives à la mobilité du travail et à la migration au sein de la Communauté, qui doivent être prises en compte dans le développement de la politique, il en est trois qui émergent en particulier:

- garantir le droit de l'individu à la libre circulation, tel qu'il est prévu dans le Traité et développé dans l'Acte Unique;
- assurer une mobilité professionnelle et géographique suffisante pour tirer le maximum d'avantages du développement du Marché Intérieur;
- maintenir une cohésion sociale et un équilibre régional dans la Communauté, et éviter certains effets négatifs des mouvements migratoires précédents, notamment en encourageant le développement économique dans les régions à fort taux d'émigration et en retard de développement.

### Les migrations dans les années 60 et 70

Les migrations classiques que la Communauté a connues durant les

années 60 (au départ de l'Italie du Sud, de certains pays de l'Europe de l'Est et de la Méditerranée, vers la République Fédérale d'Allemagne et la France) résultaient de pressions s'exerçant à la fois sur l'offre et sur la demande. L'augmentation des besoins en main-d'oeuvre des systèmes de production manufacturière dans le Nord a coïncidé avec de hauts niveaux de chômage et de sous-emploi en Europe Méridionale et avec l'exode rural qui a accompa-

gné l'augmentation de la productivité en agriculture. Ceci ressort du graphique 10 au chapitre 1, qui montre comment, au cours de la période comprise entre 1965 et 1985, la baisse de l'emploi agricole a été compensée, d'abord par l'emploi industriel et ensuite, par la croissance du secteur des services.

Bien que l'on continue à observer ce déclin rural, particulièrement au Portugal et en Grèce, les conditions

### La Communauté: une chance pour la mobilité

Eurobaromètre sonde régulièrement l'opinion européenne. Son rapport de décembre 1988 comportait des réponses à des questions sur les possibilités que pourrait offrir l'appartenance à la Communauté en termes de plus grande mobilité.

Ces enquêtes interrogeaient des citoyens européens sur les avantages du marché unique communautaire de 1992 en termes de résidence et d'emploi.

#### Résidence

La possibilité pour tout citoyen d'un pays de la Communauté d'aller vivre, sans restriction aucune, dans n'importe quel autre pays de la Communauté, par exemple au moment de la retraite ou pour y effectuer des études, constitue-t-elle:

un avantage	un inconvénient	sans opinion
80	12	8

#### Travail

La possibilité pour tout citoyen d'un pays de la Communauté d'aller travailler dans n'importe quel autre Etat membre de la Communauté constitue-t-elle:

un avantage	un inconvénient	sans opinion
77	14	9

de la demande ne seront plus les mêmes que par le passé, étant donné le recul de l'emploi dans l'industrie manufacturière et l'évolution dans le processus d'organisation de la production. Les migrations de travailleurs agricoles, ces dernières années, tendaient à se concentrer vers de petites villes, parfois même des villages, présentant un potentiel de développement économique.

Tous les centres urbains n'ont pas été gagnants. Beaucoup de villes et de centres urbains liés aux grandes industries en déclin ont vu disparaître une partie de leur population. Les centres urbains en expansion sont ceux qui ont bénéficié des services publics, des activités nouvelles de service et de recherche

scientifique, et sont souvent situés dans des régions attrayantes et bien localisées.

## Les expériences des pays d'émigration

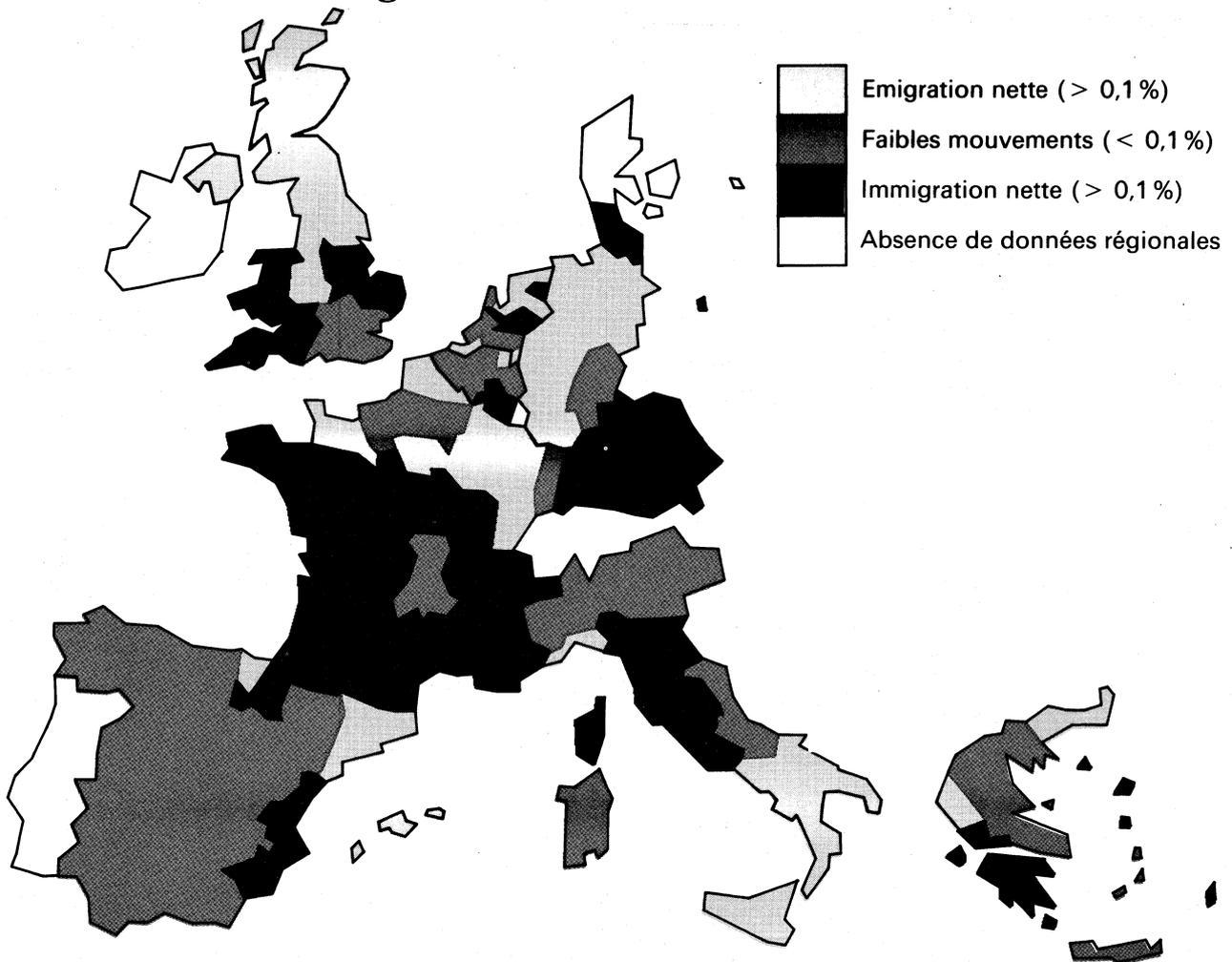
### L'Italie

Jusqu'à la fin des années 70, 60% ou plus des émigrants italiens étaient originaires du Sud de l'Italie, une région largement agricole et peu industrialisée. La plupart d'entre eux étaient des travailleurs non qualifiés, issus du milieu rural. Leur nombre a considérablement diminué, tombant de 150.000 personnes par an dans les années 60 à moins de 10% de ce nombre en 1979.

Depuis le début des années 1980, ce flux migratoire a cessé et s'est même inversé grâce au retour d'anciens émigrés italiens, tandis qu'un flux d'immigration s'est créé avec l'arrivée de travailleurs venant de l'extérieur de la Communauté. Un phénomène nouveau, limité en volume, est apparu, à savoir l'émigration des jeunes les plus qualifiés de l'Italie du Nord vers la République Fédérale d'Allemagne ou la Suisse.

La mobilité en Italie est relativement élevée et considérablement plus importante que l'émigration d'Italiens: ainsi, 1,2 million d'Italiens changent de ville chaque année, alors que 50.000 seulement quittent le pays.

## 106 Mobilité inter-régionale à l'intérieur des Etats membres 1986



## La Grèce

L'expérience grecque est analogue à celle de l'Italie: une forte émigration (plus d'un million de personnes) vers le Nord de l'Europe au cours des années 50 et jusqu'aux années 70, dont 80% vers la République Fédérale d'Allemagne. A la fin des années 70, un ralentissement s'est manifesté, avec le retour en Grèce d'un nombre croissant de personnes et avec l'arrivée de travailleurs clandestins en provenance de pays non européens. Des travaux dans le secteur de la construction et d'autres activités de développement économique au Moyen Orient ont, en quelque sorte, servi de balancier, en suscitant une certaine émigration de travailleurs qualifiés.

Le retour d'anciens émigrés est considéré comme un phénomène positif. Cependant, afin d'empêcher la résurgence des tendances migratoires, le développement économique de la Grèce est indispensable. Ce pays, hélas, ne dispose pas d'une assise économique aussi largement diversifiée que l'Italie, tant en termes de secteurs qu'en termes de répartition géographique. En dehors d'Athènes, il existe aujourd'hui peu de centres de développement économique qui disposent du potentiel pouvant servir de base à une croissance future de l'emploi, autres que ceux liés à l'activité touristique.

## L'Espagne

L'Espagne aussi a connu une forte émigration (un million de travailleurs) au cours des années 60 et au début des années 70. Depuis lors, on a assisté au retour régulier de migrants. Entre 1971 et 1986, le nombre d'Espagnols qui émigrent pour des raisons économiques est tombé de 130.000 par an à 9.000 seulement. En 1986, quelque 19.000 émigrés espagnols sont rentrés au pays, dont plus de 10.000 en provenance de pays de la Communauté.

Un phénomène nouveau s'est produit, à savoir l'arrivée de travailleurs extra-communautaires et même appartenant à la Communauté, notamment au Royaume-Uni. En 1986, 17.000 permis de travail ont été délivrés par l'Espagne à des travailleurs de la Communauté. La plupart se sont orientés vers les secteurs des services, du tourisme ou des loisirs.

En Espagne, le développement des systèmes de protection sociale durant ces 10 dernières années a réduit les pressions migratoires. Le phénomène se poursuit toutefois au sein même du pays, principalement vers Madrid et les régions côtières. En revanche, les principaux centres industriels qui ont connu une restructuration profonde, tels que le Pays Basque et la région de Barcelone, n'attirent plus les migrants.

## Le Portugal

Le Portugal a connu une importante émigration: 2 millions de travailleurs ont quitté leur pays au cours des années 60 et 70, pour se diriger principalement vers le reste de la Communauté, mais aussi vers les Etats-Unis, la Suisse et le Moyen-Orient. Parmi ceux qui se sont établis dans la Communauté, beaucoup ont choisi la France et la République Fédérale d'Allemagne. Les travailleurs portugais ont principalement trouvé de l'emploi dans le secteur de la construction.

La mobilité interne au Portugal a été considérable et marquée par trois mouvements: des régions du centre vers les zones côtières, vers des zones plus développées, telles que Lisbonne et Porto, et vers de petites villes de l'arrière pays, qui ont assuré une sorte de développement local urbain pour absorber l'exode rural.

La situation actuelle de l'économie portugaise pourrait entraîner des mouvements migratoires importants à l'intérieur du pays, ou entre

le Portugal et d'autres pays de la Communauté. Il existe une forte concentration d'emplois agricoles de faible productivité et de sérieux problèmes de chômage dans les zones côtières, dus à la crise de la construction navale et de l'acier autour de Lisbonne. Il y a aussi un avenir incertain pour un grand nombre de petites entreprises traditionnelles du Nord du pays.

## Les expériences des pays d'immigration

### La République Fédérale d'Allemagne

Dans le Nord de l'Europe, l'immigration et la mobilité ont également évolué ces dix dernières années. La République Fédérale d'Allemagne a vu arriver de nombreux travailleurs turcs, portugais, espagnols et italiens au cours des années 50 et 60, ainsi qu'un grand nombre de réfugiés de l'Europe de l'Est. Ces immigrants se sont aussi déplacés à travers la République Fédérale d'Allemagne, lorsque la crise a frappé l'industrie manufacturière, dans les années 70. Au cours de ces mêmes années, l'immigration a cessé. Toutefois, en raison du déclin de la population en âge de travailler et de l'arrêt de l'exode rural, une certaine immigration s'est poursuivie avec l'arrivée de travailleurs d'Asie méridionale.

Les emplois les plus qualifiés dans les centres de haute technologie, notamment à Munich, sont essentiellement occupés par des autochtones. Ils pourraient cependant commencer à attirer du personnel qualifié en provenance d'autres pays de la Communauté.

En dépit de grandes différences dans les taux de chômage, la mobilité à partir du Nord de la R.F. d'Allemagne vers le Sud est restée limitée aux travailleurs les plus qualifiés. Comme partout ailleurs,

ceux qui ont peu ou pas de qualifications, deviennent de moins en moins mobiles, se concentrant sur le marché local et, souvent, dans l'économie informelle.

### La France

L'expérience française est semblable à celle de la République Fédérale d'Allemagne en ce qui concerne la main-d'oeuvre étrangère et la migration interne. L'immigration s'est arrêtée il y a plus de dix ans et la mobilité interne a diminué. L'émigration de travailleurs français a baissé et les mouvements vers les centres urbains se sont ralentis. La région parisienne n'est plus en expansion, mais elle continue d'attirer les jeunes, qui ont tendance à repartir à l'approche de la quarantaine.

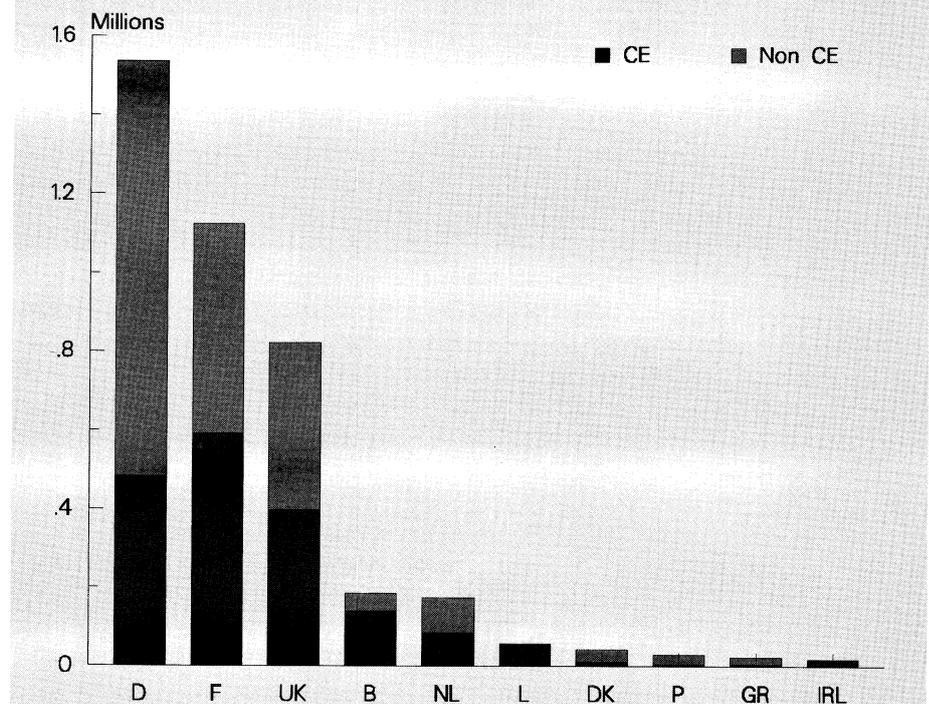
Dans les années 60, la région du Nord-Est de la France a exercé une attraction sur l'emploi et la migration. Depuis lors, elle connaît le phénomène inverse, devenant source d'émigration, en raison des crises sectorielles du charbon, de l'acier et des textiles. En revanche, le Sud-Ouest, qui était auparavant peu peuplé, a enregistré une nouvelle croissance qui a attiré une main-d'oeuvre qualifiée. Le Sud-Ouest, région sans tradition industrielle, a prospéré grâce aux secteurs en croissance tels que la haute technologie. Il offre, en outre, une qualité de vie élevée. En France comme ailleurs, ce sont les grandes villes qui ont créé les emplois exigeant de hautes qualifications.

### Quel avenir? Un véritable marché européen de l'emploi?

Pour l'heure, le marché européen de l'emploi est davantage un concept qu'une réalité. Certains mouvements migratoires se poursuivent dans la Communauté, notamment de l'Irlande vers le Royaume-Uni et,

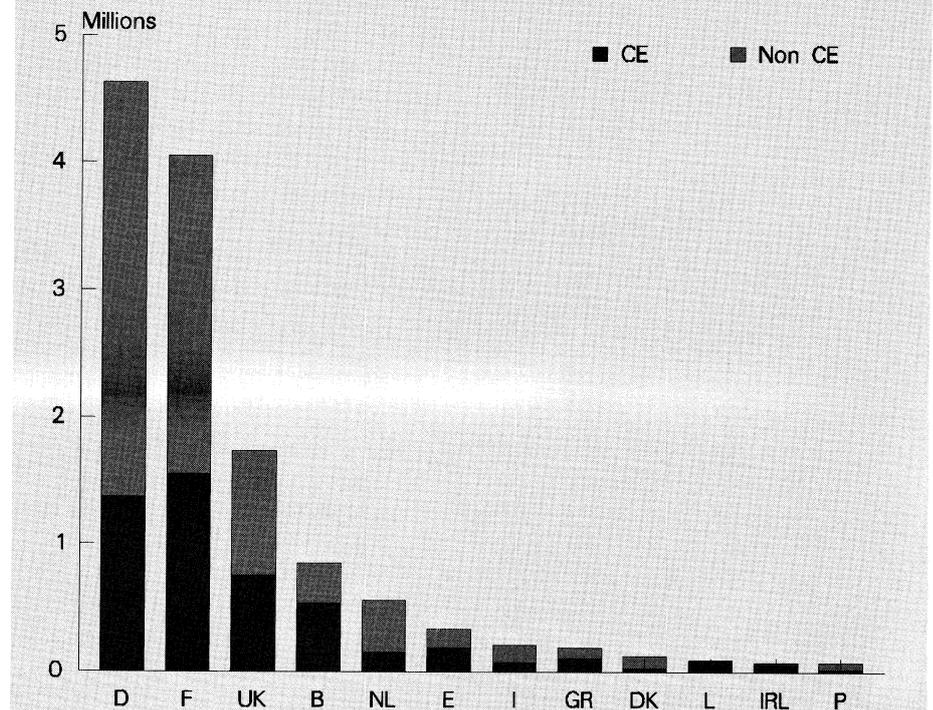
**107 Travailleurs étrangers dans les Etats membres**

1986



**108 Résidents étrangers dans les Etats membres**

1986



de plus en plus, vers d'autres pays européens. Toutefois, dans l'ensemble, l'émigration a diminué et certains migrants issus de pays traditionnellement d'émigration (comme l'Espagne, le Portugal, la Grèce et le Sud de l'Italie) retournent dans leur pays d'origine. Ces mouvements réduits à l'intérieur de la Communauté peuvent s'expliquer en partie par la mobilité des travailleurs originaires des pays tiers.

Le nombre de ressortissants de la Communauté travaillant plus ou moins en permanence dans un autre Etat membre est relativement faible: moins de 2 millions, auxquels s'ajoutent 2 millions, ou plus, d'émigrants de pays tiers, la plupart d'entre eux travaillant en République Fédérale d'Allemagne, en France et au Royaume-Uni (graphique 107). Les mouvements massifs de main-d'oeuvre observés dans le passé semblent refléter des déséquilibres de développement et ne font pas figure de modèle de la future mobilité au sein de l'Europe.

Les résidents étrangers (y compris les travailleurs immigrés et leurs familles) sont au nombre de 12,5 millions, dont 5,5 millions sont des ressortissants de pays de la Communauté (graphique 108).

Certains marchés de l'emploi spécialisés à l'échelle européenne, se développent, mais la mobilité reste faible au sein des groupes professionnels, malgré les progrès réalisés pour encourager la circulation des travailleurs, notamment par la reconnaissance mutuelle des qualifications.

Les sociétés multinationales considèrent généralement leurs dirigeants et hauts responsables comme opérant au sein d'un marché européen ou, à vrai dire, d'un marché mondial de l'emploi. Mais ceci se passe dans le cadre du marché de l'emploi "interne" de la société et le nombre de personnes concernées est limité et concentré sur les fonc-

tions les plus qualifiées ou spécialisées. Ce phénomène croissant soulève cependant des problèmes, tels que la coopération entre les systèmes de sécurité sociale des Etats membres.

Cette absence de mobilité entre les Etats membres va-t-elle se poursuivre, ou bien les effets combinés des changements découlant du Marché Intérieur de 1992 et l'achèvement du cadre juridique visant à assurer une véritable libre circulation engendreront-ils une situation entièrement nouvelle? Peut-on envisager, non pas de nouveaux mouvements en provenance des régions pauvres vers les zones plus riches de la Communauté, mais plutôt un niveau élevé de mobilité en général, qui verrait de nombreux ressortissants de la Communauté, en particulier les plus qualifiés, vivre et travailler dans d'autres Etats membres, temporairement ou de façon permanente?

En résumé, peut-on envisager que le marché de l'emploi de la Communauté européenne ressemblera davantage à celui des Etats-Unis, ou n'est-ce que pure illusion? Les arguments ne manquent pas en faveur de l'une ou l'autre de ces deux hypothèses, ce qui rend difficile une réponse définitive. Il semblerait que l'on puisse conclure à une plus grande mobilité, tout d'abord, en raison des aspirations des citoyens de la Communauté, qui contrastent considérablement avec les faibles niveaux de mobilité entre Etats membres. Selon un sondage Eurobaromètre, pratiquement 80% des personnes interrogées considèrent que la possibilité de se rendre d'un pays de la Communauté dans un autre pour y travailler représente un avantage important de l'appartenance à la Communauté.

En second lieu, des réductions des obstacles à la mobilité ont été annoncées. L'adoption de la législation communautaire (encadré) pourrait avoir un impact substan-

tiel. La Commission s'attaque aux situations inextricables vécues dans certains Etats membres du fait d'obstacles administratifs, mais il est difficile de définir l'importance exacte des obstacles fondamentaux, non-institutionnels (langue, ignorance des possibilités, culture, climat, logement) qui contribuent aussi à décourager la mobilité.

Troisièmement, des déséquilibres peuvent être observés dans la demande et l'offre de personnel spécialisé dans la Communauté: dans certains pays, on constate apparemment des offres excédentaires pour certaines professions, alors que dans d'autres, il y a des manques. Des mouvements entre les Etats membres pourraient résulter des besoins d'équilibrage sur ces "marchés".

Enfin, le renforcement de l'intégration commerciale et économique aura inévitablement pour corollaire l'intensification des contacts et de la coopération entre les citoyens européens, et conduira à augmenter les opportunités offertes et recherchées.

D'autre part, certains font valoir que la mobilité au sein des Etats membres est faible, car elle reflète les préférences des Européens, qui sont différentes de celles des Américains.

Même les marchés de l'emploi transfrontaliers (entre la France et la République Fédérale d'Allemagne et dans les pays du Bénélux) qui montrent, à l'échelle locale, ce que pourrait devenir le marché de l'emploi communautaire, demeurent modestes. On ne dénombre, aujourd'hui, pas plus de 250.000 personnes qui traversent régulièrement les frontières pour aller travailler, et la moitié d'entre elles exercent un emploi dans un pays non-membre de la Communauté, la Suisse.

Bien que la mobilité dans la Communauté soit faible en comparaison avec celle des Etats-Unis, elle est relativement plus importante dans les limites des frontières nationales. Elle est concentrée dans le Nord de l'Europe et dans le Nord de l'Italie et moins répandue au Sud de la Communauté.

Curieusement, le chômage n'a entraîné que de faibles mouvements de travailleurs, même dans les Etats membres du Nord. Ainsi, en R.F. d'Allemagne et au Royaume-Uni, peu de travailleurs, hormis les travailleurs hautement qualifiés, ont quitté le Nord du pays, où le taux de chômage est élevé, pour se rendre dans le Sud où il est nettement inférieur. Ceci s'explique généralement par les systèmes de protection sociale qui offrent une "stratégie de survie" aux chômeurs, et par le manque de logements dans les zones à faible taux de chômage.

Les mêmes raisons sont données par les observateurs en ce qui concerne la réduction de l'émigration provenant des pays du Sud de l'Europe. Les migrants potentiels semblent préférer bénéficier d'une sécurité sociale, même inadéquate, avoir un logement, être près de leur famille, et avoir un travail, déclaré ou "au noir", plutôt que de connaître les bouleversements qu'implique un travail dans un autre Etat membre. D'autres facteurs importants poussant les gens à rester dans des zones en déclin résident aussi dans

les politiques tendant à améliorer la qualité de la vie, tant en ville qu'à la campagne, à encourager le développement local et à améliorer l'éducation et la formation.

Tout bien considéré, il semble que la mobilité en Europe va s'accroître dans les années qui viennent, mais l'ampleur de cette augmentation dépendra d'une série de facteurs complexes, dont bon nombre sont liés au développement du marché intérieur.

La suppression des obstacles qui subsistent à la libre circulation ne va pas, en soi, provoquer une nouvelle vague de migration. Néanmoins, il ne fait aucun doute qu'il existe un important potentiel pour l'émigration de ressortissants de nombreuses régions du Sud de l'Europe, si les stratégies et initiatives de développement local ne parviennent pas à générer de nouvelles possibilités d'emploi, pour compenser celles qui se perdent progressivement en raison du déclin de l'agriculture.

Il est plus probable que l'on observera un accroissement graduel et progressif du niveau général de la mobilité au sein de la Communauté. Cette mobilité sera d'abord le fait des travailleurs plus qualifiés, qui ont un concept plus large de leur marché du travail et qui seront probablement les premiers à tirer parti de la plus grande liberté de circulation.

## Les travailleurs frontaliers

Les travailleurs frontaliers sont définis comme des personnes qui vivent dans un Etat membre, où elles rentrent normalement chaque jour ou chaque semaine, mais qui ont un emploi dans un autre Etat membre.

Il est notoire qu'il est difficile d'établir des statistiques sur la migration et la mobilité et, en particulier, des travailleurs frontaliers. Le problème tient en partie au concept même de travailleur frontalier: la fréquence des retours du travailleur dans son propre pays déterminera si, oui ou non, il est travailleur migrant ou frontalier. De plus, les données statistiques sont soit carrément inexistantes, soit collectées de manière irrégulière.

Par exemple, les mouvements transfrontaliers entre le Royaume-Uni et la République d'Irlande ne sont pas pris en considération dans les statistiques sur les travailleurs frontaliers, bien que de nombreux travailleurs irlandais rentrent régulièrement au pays, mais pas toutes les semaines. Dans d'autres cas (par exemple entre le Portugal et l'Espagne), il n'existe pas de statistiques fiables. De plus, les travailleurs en situation illégale sont exclus des données officielles.

C'est entre la République Fédérale d'Allemagne et ses voisins que la circulation intracommunautaire de travailleurs frontaliers est la plus intense, avec le flux le plus important (pratiquement 35.000 personnes) de la France vers la République Fédérale d'Allemagne. D'autres mouvements transfrontaliers importants se font depuis la France, la Belgique et la République Fédérale d'Allemagne vers le Luxembourg (entre 20.000 et 25.000 personnes), entre la Belgique et les Pays-Bas (20.000), entre la Belgique et la France (près de 15.000 personnes), et des Pays-Bas vers la République Fédérale d'Allemagne (plus de 10.000 personnes).

Toutefois, le groupe le plus important de travailleurs frontaliers de la Communauté se compose d'Allemands (quelque 25.000), d'Italiens (40.000) et de Français (plus de 60.000), qui travaillant dans un pays non-communautaire, la Suisse. La plupart des travailleurs frontaliers (probablement 70%) sont des hommes.

Bien qu'il y ait des exemples de mouvements de travailleurs frontaliers dans les deux sens (entre la Belgique et les Pays-Bas, par exemple), le flux se fait principalement à sens unique: à partir des pays à bas salaires vers les pays voisins, où les salaires sont plus élevés et les possibilités d'emploi plus grandes.

### Préoccupations politiques

Si l'on dénombre relativement peu de travailleurs frontaliers, il n'en reste pas moins que les questions soulevées par ce phénomène sont importantes, parce qu'elles permettent d'entrevoir les problèmes auxquels la Communauté sera confrontée, si cette mobilité devait s'accroître. Parmi les difficultés auxquelles les frontaliers se heurtent habituellement figurent les problèmes d'accès à la formation professionnelle et d'application des législations en matière de sécurité sociale.

Les travailleurs frontaliers jouissent de certains droits acquis. Dans une Communication de 1985 (COM(85)529), la Commission soulignait que l'article 7(2) du Règlement 1612/68 concernant les avantages sociaux et fiscaux était directement applicable aux travailleurs frontaliers. En outre, les règlements de sécurité sociale (1408/71 et 574/72) s'appliquent pleinement aux salariés et aux indépendants. De plus, il existe des dispositions spéciales relatives aux prestations d'assurance maladie et d'assurance chômage.

En vertu de ces Règlements, le travailleur frontalier a droit aux prestations dans l'un des deux pays concernés, à son choix, et ce droit s'applique également pour les membres de sa famille, à condition qu'un accord existe à cet égard entre les deux pays.

Il n'empêche que de nombreux problèmes spécifiques subsistent:

- la taxation, avec par exemple la répartition du revenu imposable, les dégrèvements fiscaux, les allocations familiales, etc. En 1979, la Commission a proposé dans une Directive que le pays de résidence soit retenu comme pays de taxation. Le problème n'a pas été résolu, la Directive étant toujours pendante devant le Conseil;
- les activités de certaines entreprises de travail temporaire dans les régions frontalières posent quelques difficultés;
- l'absence de règlements en vue de conserver la validité du permis de conduire et la police d'assurance pour l'importation temporaire dans le pays de résidence d'un véhicule de service.

## **La libre circulation des personnes et la mobilité professionnelle en Europe - Le cadre juridique**

Le Traité pose comme principe général et fondamental, la libre circulation des travailleurs (articles 48 à 51) et la liberté d'établissement (articles 52 à 58):

- la libre circulation des travailleurs "implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail" [article 48(2)]. Ceci inclut le droit de répondre à des offres d'emploi, de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des Etats membres, de séjourner dans un des Etats membres afin d'y exercer un emploi et de demeurer sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi [article 48(3)(a)(b)(c)(d)]. L'article 51 prévoit que soient adoptées les mesures de coordination nécessaires dans le domaine de la sécurité sociale;
- la liberté d'établissement "comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises" [article 52(2)].

Certaines exceptions, ou restrictions, au principe fondamental de la libre circulation sont exposés dans le Traité. Les dispositions de l'article 48 "ne sont pas applicables à l'emploi dans l'administration publique" [article 48(4)] et l'article 55 stipule que les dispositions relatives à la liberté d'établissement "ne s'appliquent pas aux activités qui ont des relations, même à titre occasionnel, avec l'exercice de l'autorité publique". Il existe également des limitations justifiées "par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique" [articles 48(3) et 56(1)].

D'autre part, la référence à un espace sans frontières, reprise dans l'Acte unique, démontre une volonté manifeste d'aller au-delà de la libre circulation des personnes actives et d'établir la liberté de mouvement des personnes en tant que citoyens communautaires.

Pour mettre en exécution les objectifs du Traité, une série de Règlements et de Directives ont été adoptés, afin de garantir les droits en matière de mobilité géographique et professionnelle et d'intégration sociale dans l'Etat membre d'accueil, pour les travailleurs et les membres de leurs familles.

- Mobilité géographique: tout ressortissant d'un Etat membre peut quitter son pays d'origine, se rendre dans un autre Etat membre et y demeurer afin d'y rechercher et d'y exercer un emploi rémunéré, que ce soit à titre temporaire ou permanent, et y demeurer à la fin de son emploi.
- Mobilité professionnelle: tout ressortissant de n'importe quel Etat membre peut jouir des mêmes conditions d'emploi et de travail que les ressortissants nationaux d'un autre pays de la Communauté, bénéficier des mêmes facilités de formation et utiliser les différentes possibilités offertes par les services publics de l'emploi.
- Intégration sociale: les travailleurs migrants bénéficient d'un traitement égal sur le plan des avantages sociaux, que ces services soient ou non directement liés à l'emploi. Ce droit s'étend aux membres de la famille du travailleur et comprend l'octroi de bourses ou d'une aide financière pour accéder à l'enseignement général et à la formation professionnelle, aux mêmes conditions que les étudiants autochtones.

Des arrêts de la Cour de Justice ont défini, et souvent élargi, le champ d'application de ces Règlements et Directives aux travailleurs à temps partiel notamment, et à certains emplois dans le secteur public. Des droits ont également été instaurés en ce qui concerne le regroupement des travailleurs migrants et de leurs familles et les droits des membres de ces familles.

La Commission a proposé une révision de ces Règlements et Directives dans le but d'étendre la période de validité des permis de séjour, d'améliorer les conditions en faveur du regroupement familial et d'élargir le champ d'application personnel et matériel. Des Règlements ont également été adoptés, afin d'assurer la coordination des législations nationales en matière de sécurité sociale, sur la base des principes fondamentaux suivants:

- l'unicité de la législation applicable dans tous les cas;
- le maintien des droits acquis et en cours d'acquisition;
- l'égalité de traitement entre les ressortissants nationaux et les citoyens d'autres Etats membres.

Ces principes garantissent le recours aux systèmes de protection sociale (dans les cas de maladie, d'invalidité, de vieillesse, d'accidents de travail, de maladies professionnelles, de chômage, d'allocations familiales, de décès) pour les travailleurs salariés (ressortissants de la Communauté, apatrides ou réfugiés) qui se déplacent au sein de la Communauté, ainsi que pour les membres de leurs familles (quelle que soit leur nationalité).

La législation communautaire assure la liberté de circulation des salariés. Dans la pratique, cependant, plusieurs obstacles et lacunes subsistent. Une série d'actions ont été entamées par la Commission, avec dans certains cas, recours devant la Cour de Justice européenne pour régulariser, en conformité avec le droit communautaire, les situations nationales créées par les législations, réglementations, circulaires et pratiques administratives adoptées depuis 1968 par plusieurs Etats membres, et qui visent à restreindre l'accès aux emplois ou à la formation aux seuls ressortissants nationaux. Beaucoup de ces cas de discrimination résultent de l'inégalité de traitement entre les ressortissants nationaux et les salariés d'un autre Etat membre due à l'absence de conformité entre le droit national et le droit communautaire.

Pour ce qui concerne le droit des personnes non-actives à la mobilité intra-Communautaire et au séjour dans un autre Etat membre, la Commission a retiré la proposition qui était devant le Conseil depuis 1979, et a présenté trois nouvelles propositions concernant respectivement les étudiants, les retraités, et les personnes non-actives.

#### **Travailleurs qualifiés et professions libérales**

Afin d'assurer aux personnes qualifiées une véritable liberté de circulation, il convient que leurs qualifications soient reconnues dans les autres Etats membres. Quant aux personnes qui exercent une profession libérale, elles doivent, elles aussi, jouir de la liberté de l'exercer et de pouvoir monter leur propre affaire.

Dans ce domaine, la Communauté a traditionnellement réagi en fixant des normes minimales. Les droits communautaires définis de cette façon concernent plusieurs professions:

- le commerce et l'artisanat: la législation vise à reconnaître le droit d'exercer une profession dans un autre Etat membre, à condition que cette occupation ait été exercée pendant un certain temps dans l'Etat membre d'origine;
- les professions médicales et para-médicales: des normes minimales de formation et la reconnaissance mutuelle des diplômes ont été instaurées pour les médecins, les infirmières, les dentistes, les chirurgiens vétérinaires, les sages-femmes et les pharmaciens;
- la profession d'architecte est couverte par une directive sur la reconnaissance des diplômes et celle d'avocat par une directive plus générale.

Comme les progrès en la matière sont lents, une nouvelle approche a été proposée, pour parvenir à l'instauration d'un système général de reconnaissance des diplômes de l'enseignement couvrant à la fois les travailleurs salariés et les indépendants.

A cette fin, en janvier 1989, une Directive a été adoptée, concernant tout ressortissant d'un Etat membre qui a acquis sa qualification à l'issue d'au moins trois années de formation post-secondaire. De cette manière, le travailleur aura plus de possibilité pour exercer une activité dans un autre Etat membre, où l'accès à cette activité et/ou son exercice sont subordonnés à des qualifications et conditions.

Une fois en vigueur, le système donnera accès à toutes les activités réglementées, à l'exception de celles régies par des directives spécifiques et de celles qui sont liées à l'exercice de l'autorité publique (Article 55 du Traité CEE) ou qui sont couvertes par l'Article 48(4) du Traité.



---

## **Partie III Politiques nationales et communautaires**

**Chapitre 15 Politiques nationales du marché de l'emploi: principaux développements**

**Chapitre 16 Les mesures communautaires**



## Chapitre 15 Politiques nationales du marché de l'emploi

*Les politiques du marché de l'emploi sont maintenant bien connues et largement débattues entre experts. Ce qui est moins clair, c'est l'orientation future des politiques nationales en faveur de l'emploi.*

### Introduction

Les dépenses directes consacrées aux politiques du marché du travail, afin de réduire le chômage et de promouvoir l'emploi, représentent probablement de 20 à 25% des dépenses totales consenties par les gouvernements pour contribuer à générer de l'emploi.

Jusqu'à la récession du milieu des années 70, les mesures relatives au marché du travail avaient un caractère passif et social et visaient à préserver les revenus des chômeurs plutôt qu'à utiliser les ressources disponibles pour attaquer les problèmes fondamentaux du marché du travail. Bien que quelques changements soient en cours, il est peu probable que plus d'un tiers des ressources réservées aux mesures relatives au marché du travail soient destinées à des mesures actives.

En raison de l'austérité budgétaire, la nécessité de rendre plus efficaces et plus effectives les mesures en faveur de l'emploi se fait de plus en plus sentir. Ceci a conduit les gouvernements à pratiquer une politique de "chômage actif", qui consiste à encourager les chômeurs à mettre à profit la période de chômage pour acquérir une qualification recherchée sur le marché de l'emploi.

Le Royaume-Uni et le Danemark ont été les premiers à s'engager dans cette voie, qui tend à inciter les

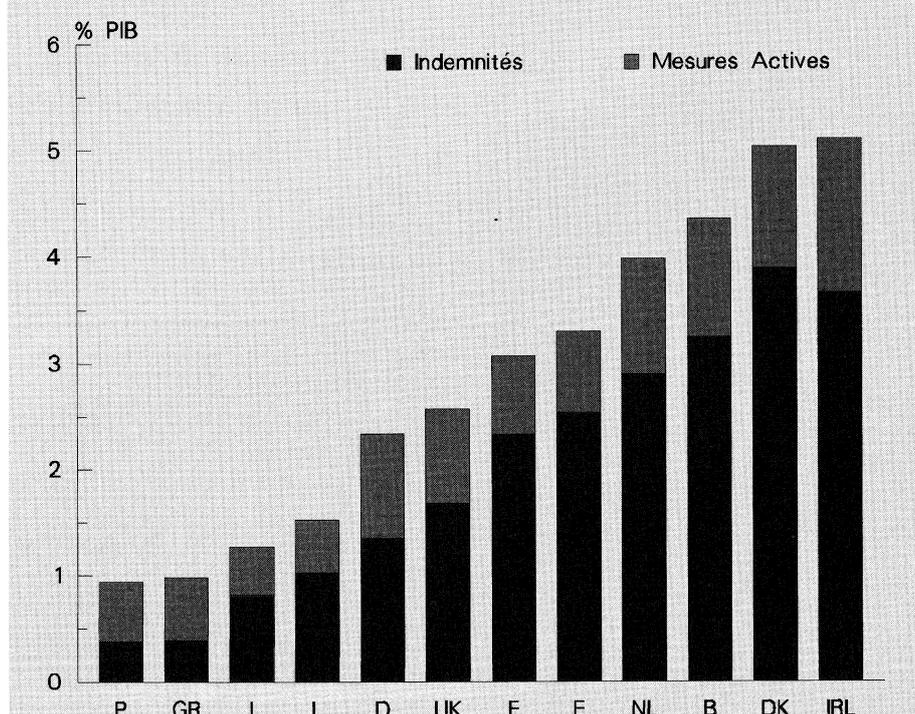
chômeurs de longue durée à suivre une formation ou à créer leur propre entreprise. En même temps, des gouvernements comme celui de la République Fédérale d'Allemagne ont été particulièrement soucieux de développer le niveau professionnel des ressources humaines disponibles, compte tenu de l'excédent croissant des postes d'apprentissage par rapport aux apprentis et du départ de travailleurs qualifiés du marché du travail grâce aux incitations à la préretraite.

### Nature des mesures

La variété des mesures adoptées par les gouvernements ont fréquemment été la source d'incohérences et de double emploi à mesure que les demandes se sont précisées et que les orientations politiques ont évolué. En conséquence, les Etats membres ont commencé à:

- simplifier et réduire le nombre et la nature des mesures;

**109 Dépenses relatives aux politiques de l'emploi en % du PIB dans les Etats membres 1987**



- centrer les mesures autour d'objectifs clés;
- élargir la portée des actions en définissant des mesures générales pouvant être adaptées aux conditions locales.

L'objet consiste à définir des mesures mieux adaptées aux besoins du destinataire. Les chômeurs devraient être mieux à même de comprendre dans quelle voie ils s'engagent et les employeurs devraient pouvoir se faire une meilleure idée des qualités et des aptitudes de leurs futurs travailleurs.

Force est de constater que simplifier conduit fréquemment à consolider ce qui existe. Ainsi, les différents programmes britanniques en faveur des chômeurs de longue durée ont-ils été concentrés en un seul programme de grande envergure (4 milliards d'écus) en 1988, appelé "Training Programme" (programme de formation professionnelle). En Belgique, on est passé d'une multitude de programmes de création d'emplois dans le secteur public à deux seulement, pendant la période 1988-1989.

De nouvelles idées, comme les clubs d'emploi, sont testées dans le cadre de programmes pilotes mis en oeuvre dans des domaines sélectionnés. Ces actions pilotes ont été développées dans de nombreux pays comme la France, la Belgique, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Irlande (où le programme Jobsearch est devenu national en 1988, après deux ans d'essai au niveau régional).

Aussi fructueuses soient-elles sur le plan national, les mesures ne s'adaptent pas forcément à toutes les situations locales. Il est parfois nécessaire de les ajuster en fonction des besoins spécifiques des régions particulières, souvent en coopération avec les autorités locales et des organisations bénévoles. Aux Pays-

Bas, par exemple, les bureaux locaux de l'emploi disposent maintenant librement d'une partie de leur budget annuel (entre 10 et 30%) pour lancer les actions les mieux adaptées aux conditions locales.

Les programmes consistant à donner des incitations à la création d'emplois aux entreprises privées sont favorisés dans certains pays, alors qu'ils sont en perte de vitesse dans d'autres. Les incitations qui prennent la forme d'exemptions de paiement des cotisations sociales (Belgique, France, Espagne, Irlande et Italie) semblent plus populaires que les subventions financières (Pays-Bas et Royaume-Uni). Toutefois, les exemptions de paiement des cotisations sociales ont le défaut d'être souvent onéreuses (5 milliards d'écus en Belgique) et elles risquent d'être accusées d'encourager la concurrence déloyale si elles ne sont pas conçues avec soin. Ces mesures constituent généralement des aides d'Etat tombant sous l'application des prescriptions des articles 92 et 93 du Traité CEE et elles doivent être autorisées par la Commission préalablement à leur mise en application.

## **Nouvelles approches de la formation professionnelle**

La formation revêt une importance croissante et une partie toujours plus grande des budgets nationaux et des budgets des entreprises lui est affectée. Les Etats ont renforcé les divers régimes destinés à encourager les entreprises à organiser des programmes de formation supplémentaires.

En même temps, les pouvoirs publics ont entamé une réforme de la formation professionnelle donnée dans le système scolaire (le prototype étant le système dual allemand). En 1988, la France a

introduit un crédit d'impôt de 25% pour des dépenses de formation des entreprises, et l'a porté ensuite à 35%. Le principal groupe cible est celui des plus petites entreprises, qui parviennent à améliorer leur système de formation des nouveaux embauchés et à recycler leurs travailleurs les moins qualifiés. L'Espagne a également institué un système de formation professionnelle nationale en 1986, FIPlan, financé par des prélèvements sur les entreprises.

La conception de l'enseignement évolue aussi: on s'attache davantage aujourd'hui à stimuler à la fois la formation passive "en salle" et la formation pratique, alors que le système traditionnel privilégiait tantôt l'une, tantôt l'autre.

Les filières destinées aux jeunes en général et celles prévues pour les jeunes défavorisés se différencient davantage. La révision des systèmes néerlandais et français d'apprentissage va dans le sens du système dual allemand. D'autres pays, tels que l'Irlande avec Youthreach ou l'Espagne avec l'Escuela Taller (école-atelier) insistent davantage sur l'enseignement de connaissances élémentaires telles que le calcul et la lecture parallèlement à celui des aptitudes professionnelles.

Certains programmes pour les chômeurs de longue durée remplacent les systèmes de "mise au travail" en faveur d'une véritable formation pendant le travail. La plupart des Etats membres ont réduit au minimum la formation professionnelle formelle "en salle" dans les grands programmes conçus à l'intention des chômeurs de longue durée, comme par exemple, le système des propositions d'emploi au Danemark, les TUC français, l'ABM allemand et l'Enterprise Programme britannique.

## Flexibilité et autonomie

Dans pratiquement tous les pays, des mesures concernant le travail ont évolué au profit des actions qui préparent ou encouragent les chômeurs à revenir sur le marché de l'emploi.

Depuis le milieu des années 80, des efforts considérables ont été entrepris afin d'intégrer les jeunes, et dans une moindre mesure des chômeurs plus âgés de longue durée, dans la vie active. L'un des instruments mis en oeuvre à cet effet a été l'usage de contrats flexibles tels que, par exemple, des contrats d'emploi à durée déterminée ou des contrats d'emploi-formation, généralement conclus pour trois ans. Bien que les pouvoirs publics prévoient des incitations financières en faveur des employeurs qui proposent un contrat à durée indéterminée à la fin de la période d'essai, les retombées de ce système sur l'emploi ont suscité quelquefois des controverses. Le système contribue peut-être à créer des emplois, mais il risque aussi de les rendre précaires. Dans certains pays, la loi (ou tout simplement la pratique) tolère toute une gamme de variantes contractuelles (comme le contrat "zéro heure", ou le travail "sur appel" aux Pays-Bas).

Le succès des programmes incitant les chômeurs à monter leur propre entreprise varie précisément en fonction des incitations offertes. L'"Enterprise Allowance Scheme" britannique, qui octroie des subventions, crée actuellement près de 200.000 emplois par an, alors que le système des prêts en Belgique n'en crée que 5.000.

La tendance à l'autonomie s'étend parmi ceux qui cherchent des possibilités de formation et de carrière dans les bureaux des services de l'emploi. Des "libres services" fonctionnent maintenant en R.F. d'Alle-

magne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

## La réduction du temps de travail

Les mesures visant à réduire le temps de travail pour stimuler la création d'emploi sont moins utilisées, mais elles continuent d'être mises en oeuvre par certains Etats membres. Ainsi, la Belgique continue-t-elle d'encourager les entreprises à réduire le temps de travail plutôt qu'à relever les salaires. Les Pays-Bas considèrent toujours l'aménagement du temps de travail comme un moyen important de stimuler l'emploi. Dans des pays comme la République Fédérale d'Allemagne et le Danemark, les temps de travail restent réglés par la voie de conventions collectives.

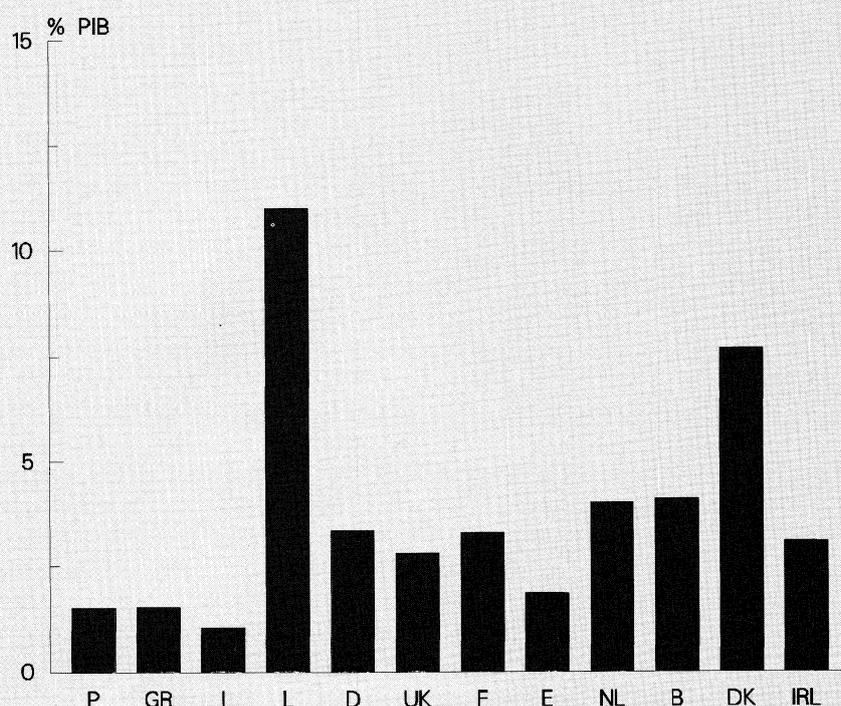
Même si le travail à temps partiel a récemment joué un rôle significatif

dans la création d'emplois dans plusieurs Etats membres, les pouvoirs publics n'ont pas fait beaucoup d'efforts pour promouvoir ce type d'emploi. Dans certains cas, le travail temporaire a servi de moyen d'insertion des moins favorisés dans la vie active. Aux Pays-Bas, START, une agence spécialisée créée par l'état en 1977 à l'intention des handicapés, est devenue une organisation rentable qui emploie 750 personnes. Dans d'autres Etats membres en revanche, le travail temporaire tend à être synonyme de travail non qualifié de courte durée.

## Le droit aux allocations de chômage: plus de sévérité

Une série de restrictions ont été imposées au droit des demandeurs d'emploi de repousser des offres

**110 Dépenses pour les politiques de l'emploi en % du PIB dans l'hypothèse où chaque Etat membre aurait un chômage égal à la moyenne communautaire 1987**



d'emploi en arguant qu'elles ne correspondent pas à leur formation ou à leur expérience professionnelle antérieure. Ainsi, au Royaume-Uni on a encouragé les chômeurs à accepter des emplois moins rémunérés. Maintenant, cette incitation s'est muée en un contrôle des chômeurs, qui sont tenus de prouver qu'ils ont activement cherché un emploi approprié. Au Royaume-Uni, comme en France et en Espagne, le risque d'être rayé des registres du chômage, faute de remplir les conditions d'éligibilité, est devenu beaucoup plus grand.

Les gouvernements ont rendu plus difficile l'accès au statut de chômeur et ont multiplié les vérifications des activités des chômeurs pour combattre le "travail au noir". Toutefois, les procédures concrètes d'inscription sont en voie d'être simplifiées. Le pointage des chômeurs n'est plus exigé au Royaume-Uni. La Belgique démantèle progressivement son système de pointage journalier des chômeurs, et plusieurs catégories de chômeurs jeunes ou plus âgés ne sont plus soumis à cette obligation. On s'emploie maintenant à combattre le "travail au noir", surtout dans le bâtiment et d'autres secteurs d'activité à emploi occasionnel, grâce à l'introduction de cartes de sécurité sociale. Quant à la République Fédérale d'Allemagne, elle concentre les contrôles sur des secteurs précis comme la construction et l'hôtellerie. Le Royaume-Uni a, pour sa part, constitué un corps spécial d'inspecteurs.

## **La nouvelle "vocation sociale" des services publics d'emploi**

L'évolution des politiques du marché du travail se traduit par des révisions incessantes du rôle et de la fonction des services publics de l'emploi des Etats membres. La gamme des services offerts par les

gouvernements diffère largement selon les pays. Il n'existe pas de tendance générale, si ce n'est que la plupart des services publics de placement s'intéressent de plus en plus aux défavorisés.

L'une des raisons en est sans doute que les services publics de placement se sont traditionnellement attachés à aider les demandeurs d'emploi à trouver un travail plutôt qu'à permettre aux employeurs de pourvoir les postes vacants. La croissance des agences privées de placement a été de ce fait stimulée et contribue à combler les vides laissés par les services publics.

Il faut replacer ce phénomène dans une perspective historique plus longue. Les organismes publics de l'emploi ont été créés pour aider les masses ouvrières. Afin de garantir une plus grande égalité d'accès aux rares emplois disponibles durant la dépression des années vingt et trente, les services publics se sont vu accorder le monopole des placements, monopole qu'ils ont conservé pendant la période de l'après-guerre, mais qui a été depuis graduellement ignoré ou érodé.

A certains moments, les services publics ont tenté de soutenir la concurrence du secteur privé naissant, mais leur part de marché (mesurée au nombre total de placements) n'a guère dépassé les 20 ou 30% et n'atteint souvent les 10% qu'à grand-peine. Les services publics de placement qui ont les plus grosses parts de marché sont ceux de la République Fédérale d'Allemagne et du Royaume-Uni. Viennent ensuite les services espagnols, avec un cinquième de tous les placements. Pour les autres pays, les résultats s'établissent comme suit: un sixième pour la France, un dixième pour les Pays-Bas et encore moins pour l'Irlande, où les organismes publics de l'emploi opèrent très peu de placements.

Les groupes de population défavorisés étant les principaux clients des services publics de placement, ces services ont fini par avoir à peu près les mêmes activités dans tous les Etats membres: contacts "amicaux" (à intervalles réguliers, tous les trois mois), suivis de programmes individualisés, qui prévoient notamment l'affiliation à un club d'emploi afin d'encourager et d'aider les candidats à chercher un emploi, une formation et l'adhésion à des programmes collectifs de mise au travail afin de garder ou de retrouver la discipline de la vie active.

Une collaboration s'est développée entre des organisations bénévoles et les pouvoirs publics (ces derniers finançant les opérations) dans certains Etats membres et plus particulièrement dans les zones urbaines à chômage élevé. En République Fédérale d'Allemagne, de tels programmes d'action ne sont pas mis en oeuvre, mais des programmes spéciaux de création d'emploi privilégient des zones à taux de chômage supérieur à la moyenne.

L'Italie, l'Irlande et l'Espagne donnent une importance particulière aux jeunes comme "groupe-cible" dans leurs programmes liés au marché du travail.

## **Réorganisation des services de placement**

De nombreux pays ont un système à deux niveaux, à savoir un ministère du travail, qui définit la politique, et une agence pour l'emploi, qui l'exécute. Dans la pratique, la distinction n'est pas toujours aussi nette.

Des changements sont en cours. Ainsi, le ministère néerlandais des affaires sociales et de l'emploi est-il en train de transformer sa Direction "Main-d'oeuvre" en une institution distincte dotée de son propre budget et d'un conseil d'administra-

## **LE SYSTEME MISEP**

La coordination des politiques de l'emploi à l'échelon communautaire s'effectue par des échanges réguliers d'informations sur l'évolution de la situation dans les Etats membres, à travers le "Système mutuel d'information sur les politiques de l'emploi" (MISEP).

### **Objectifs**

La finalité globale du système est de recueillir, synthétiser, traduire et diffuser les informations provenant des Etats membres et susceptibles d'aider les ministères nationaux de l'emploi dans la prise de décisions quotidienne.

Le système fonctionne de trois façons:

- il recueille et diffuse régulièrement les informations fournies par les Etats membres;
- il sert de bureau central d'échange de questions et réponses;
- il stocke les informations, qui serviront de base de recherche et d'enquêtes.

### **Fonctionnement**

MISEP se compose de délégués nationaux ("correspondants") qui se réunissent pour échanger directement les informations. Ils sont actifs au sein des administrations nationales respectives chargées de l'emploi. Ils sont désignés pour participer au système MISEP par leur administration nationale et ils agissent sous la responsabilité de cette dernière.

### **Rapports d'information de base**

Des informations comparables sur le fonctionnement du marché du travail et sur les politiques de l'emploi des Etats membres de la Communauté sont publiées depuis 1983. Celles-ci couvrent les domaines suivants:

- Les institutions officielles: ministères, services de l'emploi, agences de formation, etc;
- Le cadre et les procédures juridiques: le système juridique global qui régit le travail et l'emploi; les principales législations concernant l'emploi; les institutions existant sur le marché du travail; les indemnités de chômage; l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail;
- Les mesures en faveur de l'emploi: mesures globales et spécifiques, maintien de l'emploi, aides aux chômeurs, formation, recyclage et mobilité professionnelle, création d'emploi, catégories spéciales de travailleurs, temps de travail et placement. Des renseignements standards sont donnés pour chaque mesure spécifique, quant à ses objectifs, sa base juridique, son contenu et son impact;
- L'information et la recherche.

### **InforMISEP**

Un bulletin trimestriel paraît depuis 1983. Il relate les derniers développements en matière de politique de l'emploi. Publié en anglais, en français et en allemand, InforMISEP présente l'évolution des mesures et des systèmes dans les Douze. Ces renseignements servent à mettre à jour régulièrement les rapports d'information de base.

### **Accès**

L'information disponible est informatisée et la banque de données a été transférée au sein de l'organisation de la Commission ECHO. Elle est accessible au public via Euronet-Diane.

### **Stratégie future**

Depuis cinq ans qu'il existe, MISEP a permis aux personnes directement impliquées de tirer parti des échanges d'informations accrus. Comme son importance est reconnue sur le plan politique, le système s'attachera, à l'avenir, à faire en sorte que les produits découlant de l'information soient adaptés aux besoins de ses utilisateurs.

tion tripartite avec une forte influence des régions. Le Royaume-Uni, d'un autre côté, vient de recentraliser le système, pour attribuer au ministère la responsabilité de l'emploi et de la formation, qui relevait précédemment de la commission des services de la main-d'oeuvre. Il estime également nécessaire que les employeurs et les syndicats aient plus d'influence aux niveaux régional et local.

En Belgique, la régionalisation a décentralisé les responsabilités dans ce domaine. En République Fédérale d'Allemagne, les Länder ont toujours pris de nombreuses initiatives, et aux Pays-Bas, les bureaux locaux de placement travaillent en étroite collaboration avec les autorités municipales. L'Espagne a tendance à rationaliser les services, avec une implication plus grande de l'Etat. Au Danemark, les services de placement et de formation sont en cours de réunification au sein d'une seule direction.

L'importance d'une meilleure information sur les tendances des marchés locaux du travail est largement reconnue. Aussi, le Portugal et l'Italie ont-ils développé des "observatoires" du marché local en vue de détecter très tôt les besoins en formation et éviter ainsi les pénuries de main-d'oeuvre qualifiée.

L'informatisation des services se poursuit, avec le souci très net de la part des agences nationales de tenir compte de l'expérience des autres

Etats membres et de développer des systèmes compatibles.

Les relations entre les pouvoirs publics et les services privés se transforment. Même dans les Etats membres où les services privés sont en théorie illicites, il y a de plus en plus de contacts et la coopération s'intensifie entre les pouvoirs publics et le secteur privé. En République Fédérale d'Allemagne, les services publics de l'emploi acceptent que la nouvelle approche "SIS", qui implique un contact direct entre les demandeurs d'emploi et les employeurs, ne fasse pas appel à eux. En Grèce, un nouveau système à trois niveaux est en train d'être mis en place dans le but de mobiliser davantage le secteur privé. Le gouvernement britannique mène une politique de privatisation des départements des services publics, dont il estime qu'ils devraient être rentabilisés.

La participation du secteur privé soulève d'autres questions d'organisation: les allocations de chômage doivent-elles être payées par les bureaux de l'emploi ou faut-il distinguer les services de recherche d'emplois et le paiement des allocations?

La finalité du système de prévoyance sociale est de plus en plus remise en question. Ce dernier doit-il remplacer le revenu gagné ou permettre de surmonter une crise passagère? A cet égard, ce sont les questions liées à la pauvreté qui émergent à nouveau.

## Chapitre 16 Les mesures communautaires

*L'achèvement du Marché Intérieur donne un nouveau profil et une impulsion supplémentaire aux actions communautaires en faveur de l'emploi. Les fondations principales étaient cependant en place depuis longtemps.*

Atteindre de hauts niveaux d'emploi, constitués d'emplois de qualité, est à la fois un objectif central de la Communauté européenne et une démarche fondamentale pour le réaliser. Cette tâche n'est pas facile, et le vaste éventail de mesures et d'actions économiques et sociales déployées à cet effet devra être rééquilibré et renforcé dans l'optique d'une Communauté équitable et efficace.

Les pierres angulaires des actions communautaires en faveur de l'emploi sont:

- l'achèvement du Marché Intérieur, appuyé par les mesures économiques exposées dans la "Stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi";
- la prise en compte de la Dimension sociale du Marché Intérieur;
- des actions visant à soutenir le processus de rattrapage des pays et régions moins avancés, par le biais des Fonds structurels;
- des orientations et actions spécifiques relatives aux politiques de l'emploi;
- des politiques, actions et coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelles;

- le Dialogue Social au niveau communautaire.

Pour bénéficier entièrement de ces actions, la coordination entre les politiques nationales et communautaire doit être renforcée et améliorée afin d'assurer une meilleure convergence des performances économiques dans l'Europe des Douze, permettant ainsi la réalisation progressive de l'union économique et monétaire.

### **L'achèvement du Marché Intérieur et les politiques économiques d'accompagnement**

L'achèvement du Marché Intérieur renforcera considérablement la productivité et donnera du tonus aux économies de la Communauté. Traduire ces gains de productivité et ce nouveau dynamisme dans une prospérité plus grande et par une expansion de l'emploi, requiert l'environnement macroéconomique adéquat et des politiques appropriées. Les pertes d'emploi provoquées par les changements structurels peuvent être plus que compensées par la création de nouveaux emplois, si les politiques économiques appropriées sont mises en oeuvre.

A moyen terme, l'achèvement du Marché Intérieur devrait se traduire par une progression du PIB et

de l'emploi et un recul de l'inflation. Cependant, la marge de manoeuvre budgétaire créée par le Marché Intérieur, devra nécessairement être accompagnée par une accélération de la croissance économique, afin de réaliser des niveaux d'emploi plus élevés. Dans ce cas, les meilleures conditions macroéconomiques favorables à la croissance et l'achèvement du Marché Intérieur se renforceront mutuellement.

Le projet de la Communauté concernant la politique économique, "stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi", a été présenté dans les récents rapports économiques annuels. Lorsqu'elle sera pleinement mise en oeuvre, cette stratégie permettra à la Communauté de se doter de l'environnement économique nécessaire pour assurer des taux de croissance élevés et non-inflationnistes. L'objectif est de combiner la croissance modérée des salaires réels par travailleur avec une augmentation appropriée de la demande. Une rentabilité renforcée et la perspective d'une demande soutenue relanceront l'emploi et les investissements et réduiront le taux de substitution du capital à la main-d'oeuvre.

Cette politique doit être menée de front avec des actions visant à améliorer les capacités d'adaptation des marchés des biens, des services, du travail et des capitaux. Le succès d'une telle stratégie nécessite une

contribution substantielle de la part des gouvernements et des partenaires sociaux. Les principes directeurs de cette stratégie ont d'ores et déjà obtenu le soutien des gouvernements des Etats membres ainsi que des institutions communautaires et des partenaires sociaux, dans le cadre du Dialogue Social au niveau communautaire.

## La dimension sociale

La Communauté est une entité politique et sociale autant qu'économique. Il est donc naturel qu'une étape aussi fondamentale que celle de l'achèvement du Marché Intérieur soit assortie d'une dimension sociale. La Communauté oeuvre dans l'intérêt de tous et les avantages que l'industrie retirera certainement de la suppression des barrières doivent être équilibrés par des mesures qui assureront une large redistribution des gains réalisés.

Dans un sens, la dimension sociale recouvre les dimensions diverses des politiques sociales et de l'emploi décrites plus loin dans ce chapitre, y compris des éléments de base tels que la libre circulation, l'égalité des chances ou le déploiement des Fonds structurels communautaires.

L'achèvement du Marché Intérieur comporte néanmoins de nouveaux défis et de nouvelles possibilités qui dépassent et élargissent de diverses façons la portée de ces différentes actions. La Commission voit donc la nécessité d'une nouvelle déclaration, plus vaste dans sa portée, et d'un nouvel engagement vis-à-vis des principes de justice sociale à mesure que la Communauté s'engage dans cette nouvelle étape de son développement. C'est pourquoi, tenant compte de l'Avis de février 1989 exprimé par le Comité Economique et Social et de la Résolution de mars 1989 du Parlement Européen sur la Dimension Sociale du

Marché Intérieur, la Commission a présenté en mai 1989 un premier projet de Charte sociale, considérée à la fois comme une déclaration d'intention de la part des gouvernements des Etats membres, et une base pour le développement futur d'initiatives et d'engagements politiques à tous les niveaux, dans le domaine social et de l'emploi.

La Communauté comporte aussi une dimension liée à l'environnement, avec l'obligation faite dans l'Acte Unique Européen de réaliser le Marché Intérieur en y intégrant un niveau élevé de protection de l'environnement, qui peut également contribuer à maintenir la croissance de l'économie et de l'emploi.

## L'aide communautaire en faveur des pays et régions

Depuis ses débuts, et dès que certains des Fonds structurels ont été créés, la Communauté s'est efforcée d'améliorer la situation économique et sociale de ses régions en retard de développement. Le Fonds Social Européen et la section orientation du FEOGA ont été constitués en 1960 et 1962 respectivement. Le Fonds Régional Européen a été créé en 1975, après le premier élargissement de la Communauté.

Ces dernières années ont été marquées par deux évolutions majeures: l'accroissement massif de la dotation des Fonds, et, les initiatives visant à améliorer la coordination des Fonds et à concentrer leur impact. Elles ont débouché sur la réforme complète des Fonds en 1988, dont la mise en oeuvre est actuellement en cours.

Le Conseil Européen, réuni en février 1988, a décidé de doubler les engagements budgétaires des Fonds structurels entre 1987 et

1993. Un accroissement parallèle des instruments communautaires d'emprunt et de prêt est également souhaité.

L'importance de ces engagements dans le processus de rattrapage est illustrée par le fait que la contribution de la Communauté pourrait représenter 4 à 5%, voire davantage, du PIB en Grèce, au Portugal et en Irlande. En Espagne et en Italie, ce pourcentage sera inférieur; mais, dans les régions plus pauvres où cette aide est concentrée, la contribution communautaire représentera un pourcentage similaire du PIB.

Si l'on entend accélérer le processus d'ajustement, il est indispensable de réaliser un environnement macro-économique dynamique dans l'ensemble de la Communauté. Toutefois, les pays qui bénéficieront du concours des Fonds structurels devront mettre en oeuvre les mesures définies par les orientations de la stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi, afin de réaliser une croissance créatrice d'emploi supérieure à la moyenne communautaire.

Le nouveau règlement concernant la réforme des Fonds structurels définit cinq objectifs prioritaires:

- la promotion du développement et de l'ajustement structurel des régions en retard de développement (Objectif 1);
- la reconversion de régions, régions frontalières ou parties de régions (y compris les zones et les communautés urbaines) sérieusement affectées par le déclin industriel (Objectif 2);
- la lutte contre le chômage de longue durée (Objectif 3);
- l'aide à l'insertion professionnelle des jeunes (Objectif 4);
- l'accélération de l'adaptation des structures agricoles (Objec-

tif 5a) et la promotion du développement des zones rurales (Objectif 5b), dans le cadre de la réforme de la Politique Agricole Commune.

Le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) concentre ses aides sur les objectifs 1, 2 et 5(b) visant ainsi à stimuler l'investissement productif, créer ou moderniser les infrastructures et apporter un soutien aux projets de développement. Les régions d'objectif 1 recevront jusqu'à 80% du concours financier du FEDER.

Le Fonds Social Européen (FSE) est appelé à intervenir:

- au titre des objectifs 3 et 4, pour lutter contre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes;
- selon les règles d'éligibilité et en interaction avec les autres Fonds, au titre des objectifs 1, 2 et 5b, pour favoriser la stabilité de l'emploi et développer de nouvelles possibilités d'emploi en faveur de personnes menacées de licenciement ou déjà en chômage.

En ce qui concerne le premier volet de son intervention, le FSE renforcera les politiques de l'emploi menées par les Etats membres en faveur des chômeurs de longue durée et des jeunes. Dans le cadre du second volet de son action, le FSE peut intervenir de façon plus large, spécialement dans les régions en retard de développement, pour aider les groupes de personnes qui contribuent au développement économique des régions et zones concernées. (encadré au chapitre 9).

La section orientation du Fonds Agricole a contribué à l'ajustement des structures agricoles à travers la Communauté, dans le cadre de la réforme de la Politique Agricole Commune. Avec les autres Fonds, il

a favorisé le développement et l'ajustement structurel des régions moins favorisées et d'un certain nombre de régions rurales. Ces actions visent non seulement à aider les personnes employées dans l'agriculture, par la modernisation des exploitations agricoles et l'aide au revenu, mais également par l'encouragement d'activités non agricoles telles que l'activité forestière, afin de maintenir en vie le milieu rural.

Ces programmes et actions sont exécutés en coopération avec les Etats membres. Leur rôle ne consiste pas à remplacer l'action propre des Etats membres, mais à appuyer ou favoriser la mise en oeuvre de politiques pour promouvoir l'emploi. Les politiques communautaires doivent cependant chercher à assurer une plus grande convergence des stratégies mises en oeuvre dans les Etats membres, particulièrement en ce qui concerne les objectifs 3 et 4 des Fonds structurels.

### **Actions et orientations spécifiques en matière d'emploi**

On fait couramment une distinction entre les politiques macroéconomiques, qui affectent le niveau global de l'emploi, et les politiques spécifiques de l'emploi, qui affectent la structure ou la distribution de cet emploi. En pratique, il y a beaucoup d'interaction entre les deux et le contraste entre les politiques de l'offre et celles de la demande est maintenant perçu comme une dichotomie excessive entre deux types d'actions essentiellement interdépendantes. Par exemple, une entreprise peut être encouragée à embaucher et à chercher de nouveaux débouchés, par une augmentation de la disponibilité de la main-d'oeuvre qualifiée résultant de programmes de formation autant que

par l'augmentation des commandes.

Pour d'autres actions, les effets dynamiques à plus long terme peuvent être différents des effets immédiats. Par exemple, des mesures de protection de l'emploi, pouvant à court terme être perçues par certains employeurs comme facteurs décourageant l'embauche, peuvent, à long terme, augmenter la qualité de la main-d'oeuvre, améliorer les conditions de travail et la productivité et, finalement, augmenter le niveau de l'emploi.

De même, la législation sur l'égalité des chances entre les sexes, qui a pu être considérée comme limitant l'enthousiasme de certains employeurs à recruter plus de femmes, a, en pratique, encouragé les femmes à être plus actives sur le marché du travail, ce qui a, en retour, créé une nouvelle source de main-d'oeuvre que les firmes peuvent exploiter.

La poursuite des objectifs en matière d'emploi au niveau communautaire, par des mesures spécifiques, revêt des formes diverses:

- une législation communautaire, généralement sous la forme de directives;
- des lignes politiques directives, habituellement proposées dans des communications de la Commission au Conseil;
- des actions directes par le biais de programmes;
- la coopération entre les Etats membres;
- l'information et des systèmes d'échange d'informations.

## La législation communautaire

La législation est importante par rapport à certains aspects des politiques de l'emploi couvertes par le Traité. Les domaines fondamentaux sont: la libre circulation des personnes, l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, la santé et sécurité sur le lieu de travail et certains aspects des relations contractuelles d'emploi.

La libre circulation fait partie intégrante du Traité, mais sa mise en pratique a nécessité un volume considérable de textes législatifs. A l'heure actuelle, la libre circulation

des travailleurs et des membres de leur famille est garantie, mais un certain nombre de lacunes subsistent et une mise à jour approfondie des instruments de base est en cours. La libre circulation des travailleurs indépendants doit établir le droit de fournir des services, ainsi que le droit d'élire domicile. Il est essentiel d'instaurer un système général de reconnaissance des diplômes et d'assurer une plus grande conformité entre le droit communautaire et les instruments et pratiques nationaux.

Le Conseil examine actuellement une série de propositions à cet effet.

L'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes figure à l'article 119 du Traité CEE. L'égalité des chances est stipulée dans cinq directives (adoptées entre 1975 et 1986), fondées sur les articles 100 et 235 du Traité. L'ensemble de ces dispositions garantit un traitement égal des femmes en matière de salaires, d'emploi et de sécurité sociale. Bien que cette législation constitue un grand progrès, elle n'est pas encore complète. Si l'on en juge par le nombre de poursuites que la Commission doit engager chaque année, et si l'on observe les écarts entre les revenus des hommes et des femmes, force est de constater que la législation communautaire n'est pas encore effectivement appliquée au niveau national et que des actions concrètes d'accompagnement visant à faire disparaître la discrimination sur le marché du travail doivent être poursuivies et étendues.

Le droit du travail a également fait l'objet de législations communautaires. La Directive concernant les licenciements collectifs, adoptée en 1975, constitue un grand pas en avant pour la protection des travailleurs dans la Communauté.

Par la suite, la Commission s'est efforcée d'étendre la législation sociale à l'aide de propositions de Directives sur le travail à temps partiel et le travail temporaire, ainsi que sur l'information et la consultation des travailleurs en cas de rachats transnationaux.

Mais, bien que la majorité des Etats membres possèdent désormais une législation nationale qui égale ou dépasse les propositions faites par la Commission, celles-ci n'ont pas été adoptées. Le développement du Marché Intérieur et la dimension sociale ont ravivé ces questions, particulièrement en fonction des préoccupations liées au dumping social. La Commission propose que des clauses sociales soient incorporées au statut des sociétés euro-

### Une politique commune de l'emploi dans la Communauté

Eurobaromètre sonde régulièrement l'opinion publique européenne. Le rapport de décembre 1988 comportait une question sur une politique communautaire de l'emploi.

A la question "êtes-vous pour ou contre la création, entre les 12 Etats membres de la Communauté européenne, d'une politique économique et sociale commune d'ici à 1992, en particulier dans le domaine de l'emploi?" 79% des personnes interrogées ont répondu positivement, 9% négativement, tandis que 12% étaient sans opinion, pour l'ensemble de la Communauté. Par pays, la ventilation s'effectuait comme suit:

	Pour	Contre	Sans opinion
B	81	10	9
DK	41	36	23
D	77	13	10
GR	69	9	22
E	78	4	18
F	85	7	8
IRL	85	3	12
I	92	1	7
LU	83	7	10
NL	78	8	14
P	70	3	27
UK	70	10	20
CE	79	9	12

péennes. En outre, elle examine actuellement, dans le cadre de la Charte sociale, la façon de faire des propositions garantissant une protection minimale au nombre croissant de travailleurs qui relèvent de la définition du travail "non-standard", principalement à temps partiel ou temporaire.

## **Orientations communautaires**

Depuis 1975, la Commission européenne a soumis 20 Communications au Conseil concernant les problèmes d'emploi et de chômage, ainsi que les difficultés spécifiques des jeunes, des chômeurs de longue durée et des femmes sur le marché du travail.

Habituellement, la Commission prépare ces recommandations et le Conseil rédige des Résolutions ou des Conclusions dans lesquelles il définit sa volonté politique de développer de grandes lignes directrices et d'entreprendre des actions spécifiques. Bien que les Résolutions du Conseil n'aient pas un caractère obligatoire, elles représentent des principes directeurs utiles pour la Communauté. C'est la raison pour laquelle la Commission continuera à présenter ses analyses et ses recommandations dans le cadre du Rapport sur l'emploi ou de ses Communications spécifiques.

## **Programmes d'action**

Au cours des dix dernières années, la Commission et les Etats membres ont considérablement bénéficié de la mise en place de programmes à l'échelle communautaire se concentrant sur des aspects novateurs de politiques concernant certaines questions problématiques, qu'il s'agisse d'invalidité, de pauvreté, de développement local, de formation des jeunes, etc. Ces programmes comportent généralement un faisceau d'actions (le plus souvent sous forme de projets pi-

lotés) associées à des visites d'échange, des évaluations, des conférences, séminaires et publications. Ces actions permettent d'obtenir des confrontations de personnes et d'expériences à travers la Communauté et de fournir un corps de recherche, pouvant être utilisé aux fins d'analyses.

Ce travail a généralement été financé par des budgets complétant ceux des Fonds structurels et a reçu le soutien actif du Parlement Européen. Plusieurs programmes ont été mis au point, dont certains concernent directement l'emploi : programme LEDA sur le développement local de l'emploi (chapitre 13), programme d'action ERGO contre le chômage de longue durée (chapitre 10). D'autres se concentrent sur la formation et l'éducation (Euro-TecNet, COMETT, ERASMUS, etc. - chapitre 9). Enfin, certains portent sur d'autres questions liées aux problèmes de l'emploi et du chômage, tel que le programme de lutte contre la pauvreté. Le Conseil propose également, avec le soutien du Parlement Européen et du Comité Economique et Social, un programme pilote de projets illustrant comment les actions dans le domaine de l'environnement peuvent aussi contribuer à la création d'emplois. Ces programmes offrent une source riche d'informations portant sur un large éventail d'expériences, considérées presque sans exception comme positives par ceux qui y participent. Simultanément, les résultats de ces programmes permettent de développer des politiques nationales et communautaires en utilisant les expériences nationales et en introduisant des approches communautaires plus harmonieuses lorsque c'est nécessaire.

## **Coopération entre les Etats membres**

Les services de la Commission organisent régulièrement des réunions avec les Directeurs généraux de

l'emploi des Etats membres, auxquelles participent des représentants des ministères de l'emploi et des agences de l'emploi, et avec les Directeurs généraux responsables de la formation professionnelle. Ces réunions s'ajoutent aux travaux des Comités Consultatifs tripartites sur la Formation Professionnelle et sur la Libre Circulation des travailleurs.

Toutes ces réunions sont un forum de discussions sur les politiques à suivre et permettent l'échange d'informations. Elles sont soutenues par d'autres actions, telles que le programme d'échange de fonctionnaires des services de placement des ministères et agences de l'emploi et des programmes similaires dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle.

## **Echanges d'informations**

La diffusion d'informations entre les Etats membres sur le succès des pratiques nationales susceptibles d'être adoptées ailleurs et pouvant être appuyées par la coordination de l'information au niveau communautaire, est une des activités de base de la Commission.

MISEP, ELISE, EURYDICE et SEDOC sont quelques-uns des systèmes d'échange d'informations développés au niveau communautaire.

MISEP est un réseau d'information sur les mesures nationales pour l'emploi. Il publie des rapports trimestriels sur les mesures récemment adoptées dans chacun des Etats membres, ainsi qu'un rapport de base sur l'emploi et les structures du marché du travail. Ces informations sont publiées sous forme de rapport, mais elles sont également accessibles par l'intermédiaire de la base de données informatisée ECHO (chapitre 15).

ELISE a été créé par la Commission pour promouvoir le développement local et les initiatives locales d'emploi. L'une de ses tâches essentielles est de promouvoir l'échange d'informations. ELISE s'appuie sur une vaste base de données et un important système de documentation, qu'il est possible de consulter sur document ou par l'intermédiaire d'un réseau informatique.

EURYDICE fournit des informations sur les systèmes d'éducation des Etats membres et sur les activités de la Communauté dans ce domaine, grâce à une base de données interactive et à des brochures et analyses comparatives.

Le système d'offres d'emploi du SEDOC relie les agences nationales de l'emploi dans le but d'assurer un échange d'informations au niveau européen sur les emplois disponibles. Son fonctionnement est en cours de modernisation dans l'optique de 1992, en exploitant les possibilités offertes par les systèmes d'échange électronique de données afin de rendre plus accessibles les informations au niveau communautaire sur les offres d'emploi, et d'autres informations utiles sur les conditions de vie et de travail.

Le CEDEFOP, Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle situé à Berlin, a été créé en 1975. Il a pour vocation d'encourager la promotion et le développement de la formation professionnelle et de la formation continue au niveau communautaire, grâce à des échanges d'informations et d'expériences.

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, située à Dublin entreprend également des recherches et analyses sur des problèmes liés à l'emploi, spécialement dans le domaine du chômage de longue durée et du développement des communautés locales.

## Politiques et actions de développement de l'éducation et de la formation

Les changements technologiques et démographiques, ainsi que l'achèvement du grand marché, vont accroître les pressions sur les autorités nationales de l'éducation et de la formation pour assurer que les qualifications de la main-d'oeuvre future répondent aux besoins de l'économie.

Les implications sont importantes et requièrent un plus grand effort d'anticipation des besoins en main-d'oeuvre qualifiée, un développement plus efficace des ressources humaines, une augmentation du volume de l'éducation et de la formation à tous les niveaux, une plus grande continuité entre la scolarité obligatoire, la formation initiale et continue, et de meilleures liaisons entre les entreprises, les systèmes éducatifs, les instituts de recherche et les communautés locales, en vue de renforcer l'investissement en matière d'éducation et de formation.

Au centre de l'effort communautaire dans le domaine de la formation professionnelle figure l'article 128 du Traité CEE, qui dispose qu'il incombe à la Communauté d'établir "les principes généraux pour la mise en oeuvre d'une politique commune de formation". Ceci vient en parallèle avec la promotion de plus hauts niveaux de formation, partie intégrante des objectifs prioritaires des Fonds structurels.

Dans la perspective de 1992, la coopération dans les domaines de la formation et de l'éducation doit être accrue, afin de permettre de nouveaux développements sur la base des coopérations déjà engagées.

La Commission s'est engagée à élever les niveaux de formation, spé-

cialement par le biais de la formation continue et l'intégration professionnelle des jeunes.

Le respect de la diversité et la détermination des rôles respectifs des Etats membres et de la Commission sont des préoccupations d'une importance capitale au niveau communautaire. Il est essentiel de préserver et de respecter la riche diversité des systèmes et pratiques dans la Communauté et de tirer le meilleur de cet héritage commun pour promouvoir des niveaux plus élevés à l'avenir. Il est important d'établir clairement les responsabilités et les mesures incombant aux Etats membres et celles relevant de la Commission.

Les principaux objectifs envisagés dans la prochaine phase sont les suivants:

- développer une Europe de la qualité, dans laquelle les qualifications, la créativité et le dynamisme de la population sont encouragés à travers une volonté d'apprendre toute la vie, développant ensuite, aux niveaux appropriés, tant la formation initiale que continue;
- prévoir des dispositions permettant que les réformes en matière d'éducation et de formation puissent s'inspirer des expériences tentées dans les autres Etats membres;
- progresser encore dans le sens de la reconnaissance mutuelle des diplômes supérieurs, de la formation professionnelle et des qualifications.

Un vaste éventail d'actions ont été développées afin de réaliser les objectifs mentionnés ci-dessus (encadré, chapitre 9). De plus, une importance nouvelle a été donnée au développement des ressources humaines dans l'industrie, en particulier, à la formation d'un nombre suffisant de scientifiques et de tech-

niciens pour répondre aux besoins de celle-ci, y compris des PME, et à la mobilité des personnes et des idées, à l'échange d'expériences et d'informations sur les différents systèmes et à la mise en place de projets de coopération.

## **Le Dialogue Social**

La Communauté Européenne a toujours attaché beaucoup d'importance à la coopération des partenaires sociaux dans le développement des politiques économique et de l'emploi, tant par l'intermédiaire du Comité Economique et Social qu'à l'occasion de réunions entre les partenaires sociaux et les ministres nationaux compétents.

Dans les années 80, le Comité Permanent de l'Emploi (qui réunit les ministres du travail et les parte-

naires sociaux deux fois par an) a joué un rôle prépondérant dans l'examen et le traitement des problèmes de l'emploi. Par ailleurs, depuis 1985, un nouveau Dialogue Social a été lancé au niveau communautaire, qui réunit les partenaires sociaux, en vue d'examiner les questions relevant de préoccupations et de compétences communes. Ce dialogue a donné lieu à des avis sur l'impact des nouvelles technologies sur l'emploi et la formation professionnelle.

Cette année, le Dialogue Social s'est doté d'une structure nouvelle plus solide, qui doit permettre de mener des travaux de plus longue haleine. Des groupes de travail ont été créés sur le développement du marché du travail européen et sur l'éducation et la formation professionnelle et leurs avis sur ces questions seront connus dès l'automne prochain.



---

## SOURCES ET METHODOLOGIE

La principale source concernant les données historiques relatives à la Communauté économique européenne, utilisées dans ce rapport est l'Office Statistique des Communautés européennes (Eurostat). Des matériaux additionnels ont été fournis par d'autres services de la Commission. Le chapitre 3 fait une large utilisation des estimations des Nations Unies et de l'Organisation Internationale du Travail.

Les sources utilisées pour les graphiques et cartes sont mentionnées ci-dessous. Les prévisions à court terme ont été préparées par la Direction Générale pour les Affaires Economiques et Financières sur la même base que celles présentées dans le Rapport Economique Annuel.

Il est dans l'intention de la Commission que les données utilisées pour la préparation de ce rapport sur "l'Emploi en Europe" soient disponibles sous forme électronique.

### Sources pour les graphiques et les cartes

#### Eurostat

Enquête communautaire sur les Forces de Travail (EFT) et données dérivées : graphiques 2,4,5,6,8,12,14,15,16,45,54,60,61,62,63,64,65,68,69,70,71,73,74,75,76,77,84,85,86,91,92,95,96,98,107,108

Population, Forces de travail et Emploi : graphiques 1,6,8,10,13,17,72,79,80,81,82,83

Statistiques Régionales : graphiques 18,19,20,21,22,23,24,25,78,93,94,97,99,106

Statistiques Industrielles : graphique 58 - encadrés : pages 62-65

#### Services de la Commission

DGII- Affaires économiques et financières: graphiques 3,7,9,26,27,28,29,30,31,40,41,42,43,44,46,47,48,49,50,51,52,53,55,57

DGV-Emploi, Relations Industrielles et Affaires Sociales: graphiques 87,88,89,90; "Taux de remplacement des allocations de chômage" DGV/B - avril 1989 - graphiques 100,101

Nations Unies: graphiques 32,33,34,35,36,37,38,39

#### Autres matériaux

Les statistiques et données quantitatives autres que celles mentionnées ci-dessus et qui ont été utilisées dans certains chapitres ont généralement été tirées d'études réalisées sous la responsabilité de la Commission. Les sources suivantes sont les plus importantes:

Chapitre 5: "Etudes sur le coût de la Non-Europe" (graphique 55, encadré p. 61); "Panorama de l'industrie CE" (graphiques 103 et 104); "L'Europe en 1993"; "Perspectives économiques par secteurs" (Graphique 56); "L'impact sectoriel du Marché Intérieur" (DGII), "Stratégies de délocalisation face au Marché Intérieur" Cellule de Prospective (encadré p.68).

Chapitre 6: Etudes sur "les nouvelles formes et nouveaux domaines de la croissance de l'emploi"; "Le changement de la nature de l'emploi"; "La création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises" (graphiques 11, 66, 67)

Chapitre 10: Analyses et études menées dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté et par la Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

Chapitre 11: Rapports d'un groupe de travail sur "l'économie informelle et les formes non traditionnelles de l'emploi en Europe" 1988 (carte 102).

Chapitre 15: Rapport Misep (graphiques 109, 110)

## Notes

Sauf mention particulière, tous les graphiques communautaires représentent EUR12

Graphique 34 : PIB par tête en Standards de Pouvoir d'Achat prix 1988

Graphique 38 et 39 : Exportations

Graphique 96 : hauteur des barres = taux de chômage

intérieur des barres = structure par âge du chômage total

Carte 106 : Migrations inter-régionales à l'intérieur des Etats membres en % de la population dans les régions.

---

Communautés européennes – Commission

## **L'emploi en Europe 1989**

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1989 – 176 pp - 21,0 x 29,7 cm

DE, EN, FR

ISBN 92-825-9770-9

N° de catalogue: CE-55-89-366-FR-C

Prix à Luxembourg, TVA exclue: ECU 11,25

Le rapport sur l'emploi en 1989 est le premier d'une série à parution annuelle. Il cherche à toucher un large public dans les États membres : les entreprises, les syndicats et les groupes d'intérêt aussi bien que les gouvernements. Il couvre des problèmes très divers relatifs à l'emploi, plaçant la Communauté, vue comme un «tout hétérogène» dans un contexte mondial et tirant les enseignements politiques des analyses présentées.

**Venta y suscripciones · Salg og abonnement · Verkauf und Abonnement · Πωλήσεις και συνδρομές  
Sales and subscriptions · Vente et abonnements · Vendita e abbonamenti  
Verkoop en abonnementen · Venda e assinaturas**

**BELGIQUE / BELGIË**

**Moniteur belge / Belgisch Staatsblad**

42, Rue de Louvain / Leuvenseweg 42  
1000 Bruxelles / 1000 Brussel  
Tél. 5 12 00 26  
CCP / Postrekening 000-2005502-27

Sous-dépôts / Agentschappen:

**Librairie européenne /  
Europese Boekhandel**

Rue de la Loi 244 / Wetstraat 244  
1040 Bruxelles / 1040 Brussel

**Jean De Lannoy**

Avenue du Roi 202 / Koningslaan 202  
1060 Bruxelles / 1060 Brussel  
Tél. (02) 538 5169  
Télex 63220 UNBOOK B

**CREDOC**

Rue de la Montagne 34 / Bergstraat 34  
Bte 11 / Bus 11  
1000 Bruxelles / 1000 Brussel

**DANMARK**

**J. H. Schultz Information A/S**

**EF-Publikationer**

Ottliavej 18  
2500 Valby  
Tlf: 36 44 22 66  
Telefax: 36 44 01 41  
Girokonto 6 00 08 86

**BR DEUTSCHLAND**

**Bundesanzeiger Verlag**

Breite Straße  
Postfach 10 80 06  
5000 Köln 1  
Tel. (02 21) 20 29-0  
Fernschreiber:  
ANZEIGER BONN 8 882 595  
Telefax: 20 29 278

**GREECE**

**G.C. Eleftheroudakis SA**

International Bookstore  
4 Nikis Street  
105 63 Athens  
Tel.: 3226-323  
Telex: 219410 ELEF  
Telefax: 3254 889

Sub-agent for Northern Greece:

**Molho's Bookstore**

The Business Bookshop  
10 Tsimiski Street  
Thessaloniki  
Tel. 275 271  
Telex 412885 LIMO

**ESPAÑA**

**Boletín Oficial del Estado**

Trafalgar 27  
E-28010 Madrid  
Tel. (91) 446 60 00

**Mundi-Prensa Libros, S.A.**

Castelló 37  
E-28001 Madrid  
Tel. (91) 431 33 99 (Libros)  
431 32 22 (Suscripciones)  
435 36 37 (Dirección)  
Telex 49370-MPLI-E  
Telefax (91) 275 39 98

**FRANCE**

**Journal officiel  
Service des publications  
des Communautés européennes**

26, rue Desaix  
75727 Paris Cedex 15  
Tél. (1) 40 58 75 00  
Télécopieur: (1) 4058 7574

**IRELAND**

**Government Publications Sales Office**

Sun Alliance House  
Molesworth Street  
Dublin 2  
Tel. 71 03 09

or by post

**Government Stationery Office**

**EEC Section**

6th floor  
Bishop Street  
Dublin 8  
Tel. 78 16 66

**ITALIA**

**Licosa Spa**

Via Benedetto Fortini, 120/10  
Casella postale 552  
50 125 Firenze  
Tel. 64 54 15  
Telefax: 64 12 57  
Telex 570466 LICOSA I  
CCP 343 509

Subagenti:

**Libreria scientifica Lucio de Biasio -AEIOU**

Via Meravigli, 16  
20 123 Milano  
Tel. 80 76 79

**Herder Editrice e Libreria**

Piazza Montecitorio, 117-120  
00 186 Roma  
Tel. 67 94 628/67 95 304

**Libreria giuridica**

Via 12 Ottobre, 172/R  
16 121 Genova  
Tel. 59 56 93

**GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**

Abonnements seulement  
Subscriptions only  
Nur für Abonnements

**Messageries Paul Kraus**

11, rue Christophe Plantin  
L-2339 Luxembourg  
Tél. 48 21 31  
Télex 2515  
CCP 49242-63

**NEDERLAND**

**SDU uitgeverij**

Christoffel Plantijnstraat 2  
Postbus 20014  
2500 EA 's-Gravenhage  
Tel. (070) 78 98 80 (bestellingen)  
Telefax: (070) 476351

**PORTUGAL**

**Imprensa Nacional**

Casa da Moeda, E.P.  
Rua D. Francisco Manuel de Melo, 5  
1092 Lisboa Codex  
Tel. 69 34 14

**Distribuidora Livros Bertrand Lda.  
Grupo Bertrand, SARL**

Rua das Terras dos Vales, 4-A  
Apart. 37  
2700 Amadora Codex  
Tel. 493 90 50 - 494 87 88  
Telex 15798 BERDIS

**UNITED KINGDOM**

**HMSO Books (PC 16)**

HMSO Publications Centre  
51 Nine Elms Lane  
London SW8 5DR  
Tel. (01) 873 9090  
Fax: GP3 873 8463

Sub-agent:

**Alan Armstrong Ltd**

2 Arkwright Road  
Reading, Berks RG2 0SQ  
Tel. (0734) 75 17 71  
Telex 849937 AAALTD G  
Fax: (0734) 755164

**ÖSTERREICH**

**Manz'sche Verlagsbuchhandlung**

Kohlmarkt 16  
1014 Wien  
Tel. (0222) 533 17 81  
Telex 11 25 00 BOX A  
Telefax: (0222) 533 17 81 81

**TÜRKIYE**

**Dünya süper veb ofset A.S.**

Narlibahçe Sokak No. 15  
Cağaloğlu  
Istanbul  
Tel. 512 01 90  
Telex: 23822 dsvo-tr.

**UNITED STATES OF AMERICA**

**European Community Information  
Service**

2100 M Street, NW  
Suite 707  
Washington, DC 20037  
Tel. (202) 862 9500

**CANADA**

**Renouf Publishing Co., Ltd**

61 Sparks Street  
Ottawa  
Ontario K1P 5R1  
Tel. Toll Free 1 (800) 267 4164  
Ottawa Region (613) 238 8985-6  
Telex 053-4936

**JAPAN**

**Kinokuniya Company Ltd**

17-7 Shinjuku 3-Chome  
Shinjuku-ku  
Tokyo 160-91  
Tel. (03) 354 0131

**Journal Department**

PO Box 55 Chitose  
Tokyo 156  
Tel. (03) 439 0124

AUTRES PAYS  
OTHER COUNTRIES  
ANDERE LÄNDER

**Office des publications officielles  
des Communautés européennes**

2, rue Mercier  
L-2985 Luxembourg  
Tél. 49 92 81  
Télex PUBOF LU 1324 b  
CC bancaire BIL 8-109/6003/700

Prix au Luxembourg, TVA exclue: ECU 11,25



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L. 2985 Luxembourg

ISBN 92-625-9770-9



9 789282 597705