

Le chômage des jeunes au Québec: Aggravation et concentration, 1966-1982

Pierre Fortin

Volume 39, Number 3, 1984

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/050050ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/050050ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Fortin, P. (1984). Le chômage des jeunes au Québec: Aggravation et concentration, 1966-1982. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 39(3), 419–448. <https://doi.org/10.7202/050050ar>

Article abstract

Youth unemployment in Quebec increased from 6% in 1966 to 23% in 1982, in pace with a similar deterioration of youth employment prospects in the rest of Canada, the U.S. and other industrial countries. There are two dominant causes of the youth labour market problem: 1) rising job shortage in the aggregate following generally contractionary macropolicy after 1974 — and most conspicuously in 1979-82 — and 2) the very sharp sensitivity of youth unemployment to the inferior aggregate job prospects. Demographic factors, generous amendments to the Unemployment Insurance Act (1971), and overindexation of the minimum wage also contributed to the higher youth unemployment figures. However, the retreat of the demographic tide and the recent trend toward more realistic labour market policies have since worked to ease youth joblessness somewhat. Youth unemployment is not only high, it is also sharply concentrated. The typical unemployment spell is short (e.g. 3 months), but most of the unemployment consists of a relatively small number of young people who will be out of work for quite a long time because they cannot find jobs. These youth have very often dropped out of school early, and come from disadvantaged families or from lagging industrial regions. The increase in unemployment for young university graduates is real, but considerably less important than for other young people. A university degree still pays off. It follows that there is no more efficient youth employment policy than a full employment macropolicy aimed at all workers. Such a policy would do its best to keep interest rates low and stable and would let federal deficits swell in the short run so as to offset deficient private aggregate demand. A microeconomic policy for youth employment recovery however, must also support the expansionary aggregate demand policies. Six central ingredients are considered: 1) Cautious and selective public employment programs. 2) Stabilization of the minimum wage as a fraction of the average wage. 3) Selective wage subsidies for employment in the private sector. 4) A reduction of payroll taxes, which discriminate against employment at average or lower wages. 5) Suppression of the most conspicuous discriminatory practices used by unions, trades and professions against the entry of young people in specific jobs. 6) Support for the continuing progress of the quantity and quality of education.

Le chômage des jeunes au Québec

Aggravation et concentration, 1966-1982

Pierre Fortin

L'aggravation du chômage des jeunes québécois depuis 1966 est principalement due à la raréfaction progressive de l'emploi depuis 1974 (et surtout depuis 1979) ainsi qu'à la vulnérabilité particulière des jeunes à la conjoncture. Ce chômage est aussi fort concentré parmi les jeunes décrocheurs en état chronique de privation d'emploi. Le problème ne peut être résolu sans l'adoption d'une politique macroéconomique résolument expansionniste qui doit être appuyée par une politique microéconomique conduisant à une répartition plus équitable de l'emploi.

Au Québec, comme ailleurs en Amérique, les perspectives d'emploi des jeunes se sont considérablement détériorées depuis une vingtaine d'années. Le problème comporte en vérité deux dimensions fondamentales, l'une d'*aggravation globale* du chômage, l'autre de *concentration exceptionnelle* du chômage sous forme de chômage de longue durée touchant un groupe assez restreint de jeunes, notamment ceux qui décrochent trop tôt de l'école ou qui proviennent de milieux désavantagés.

* FORTIN, Pierre, professeur, Département d'économie, Faculté des sciences sociales, Université Laval.

** Communication préparée pour le colloque *Politiques de crise ou crise des politiques*, tenu à l'Université Laval les 27 et 28 avril 1983. J'ai bénéficié des utiles commentaires des participants au colloque, et tout spécialement de Jean Crête, Bernard Fortin et Henri-Paul Rousseau. Je remercie vivement Jeannine Lamonde et Robert Maheu, du ministère de l'Éducation du Québec, Normand Thibault, du Bureau de la Statistique du Québec, ainsi que Mesdames Dupuis et Lachapelle et Messieurs Carwardine et Mouelhi, de Statistique Canada, et Alain Paquet, étudiant à l'Université Laval, pour leur aide indispensable dans la préparation des données. Les deux lecteurs anonymes de la revue m'ont grandement aidé à polir la version finale du texte. Je suis enfin redevable au Conseil québécois de la recherche sociale, qui a généreusement subventionné les travaux qui sous-tendent les résultats présentés.

L'AGGRAVATION GLOBALE DU CHÔMAGE DES JEUNES DEPUIS 1966

Les tableaux 1 et 2 ne laissent aucun doute sur l'aggravation du chômage des jeunes depuis les années 60. En 1966, le taux de chômage global des jeunes de 15 à 24 ans était de 6%; en 1982, il atteignait 23%¹. Bien que leur nombre ait crû de 16% entre ces deux années repères, les jeunes n'ont détenu, l'année dernière, que 545 000 emplois, soit 3 000 de moins qu'en 1966. Il est vrai que le taux de chômage des adultes de 25 ans ou plus a connu, lui aussi, une augmentation sensible au cours de la période. La hausse du chômage des adultes s'est toutefois avérée bien moins importante que celle qui a éprouvé les jeunes. Pour les adultes, l'emploi, comme la population, était en 1982 de 35% supérieur à son niveau de 1966. Ainsi, depuis 20 ans, la situation des jeunes sur le marché du travail s'est aggravée et en elle-même, et par comparaison à celle des adultes. Il s'agit d'un phénomène mondial, et non proprement québécois.²

Taux officiels et taux réels de chômage

Les perspectives d'emploi des jeunes sont plus sombres encore que ne les traduisent les taux officiels d'emploi et de chômage. Il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner l'image, consignée au tableau 3, de la situation que nous renvoie l'enquête de Statistique Canada sur la population active pour une semaine typique récente, celle du 5 au 11 décembre 1982. Trois phénomènes particuliers retiennent l'attention.³

Premièrement, comme l'activité des étudiants à plein temps est confinée au travail à temps partiel et que leur taux de chômage n'est que de 14,3%, le taux de chômage vraiment significatif, celui des jeunes qui ont quitté l'école, est plus élevé (27,3%) que le taux de chômage de l'ensemble des jeunes (25,2%). L'estimation serait encore plus élevée si on pouvait déterminer la proportion des jeunes qui sont demeurés ou retournés à l'école par suite de la rareté des emplois.

Deuxièmement, la presque totalité (95%) des jeunes chômeurs qui ne sont plus aux études désirent un travail à *plein temps*. Il est vrai que lorsqu'ils accèdent à un emploi, 15% d'entre eux se contentent d'un emploi

1 Sauf indication contraire, les concepts de chômage, d'emploi, de population active et inactive utilisés ici sont ceux de l'enquête mensuelle sur la population active de *Statistique Canada* (cat. 71-001). Ils sont rappelés au lecteur dans les notes du tableau 3.

2 Une utile introduction au problème est contenue dans R.B. FREEMAN et D.A. WISE, *The Youth Labor Market Problem*, Chicago, University of Chicago Press, 1982.

3 L'analyse qui suit ne rend certainement pas complètement justice à la distinction entre le groupe des jeunes de 15 à 19 ans et celui des jeunes de 20 à 24 ans. Par exemple, le tableau 3 montre que 70% des premiers, mais seulement 15% des seconds, sont à l'école.

à temps partiel; mais ils le font bien *involontairement* dans 83% des cas. Ces chiffres confirment que les jeunes partagent l'éthique du travail de leurs aînés, qu'ils désirent s'engager à fond sur le marché de l'emploi, et qu'ils doivent parfois occuper à contrecœur des emplois temporaires, occasionnels ou à temps partiel. La plupart des jeunes qui travaillent à temps partiel considèrent qu'ils chôment à temps partiel. Pour eux, la création d'emplois temporaires est certainement un pis-aller.

Tableau 1
Évolution des taux de chômage des jeunes et
des adultes au Québec en 1966, 1974, 1981 et 1982
(en pourcentage de la population active)

	1966	1974	1981	1982
Jeunes (15 à 24 ans)	6,2	11,2	17,6	23,1
Femmes (25 ans ou plus)	2,7	5,7	9,3	11,6
Hommes (25 ans ou plus)	3,5	4,4	7,2	10,7

Source: Statistique Canada.

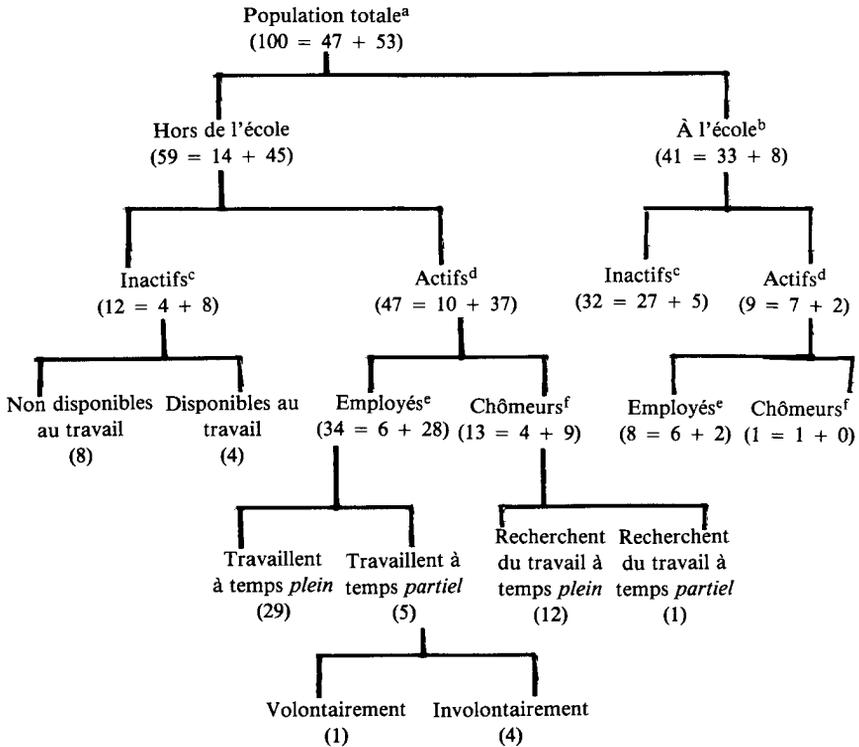
Tableau 2
Évolution de la population et de l'emploi
des jeunes et des adultes au Québec en
1966, 1974, 1981 et 1982
(1966 = 100)

	1966	1974	1981	1982
Jeunes (15 à 24 ans)				
Population	100	118	119	116
Emploi	100	116	116	99
Adultes (25 ans et plus)				
Population	100	117	134	137
Emploi	100	119	139	135

Source: Statistique Canada.

Tableau 3

Répartition des jeunes Québécois de 15 à 24 ans selon la fréquentation scolaire et le lien au marché du travail, semaine du 5 au 11 décembre 1982



^a Les chiffres entre parenthèses sont des pourcentages. Lorsqu'ils sont décomposés en somme de deux termes, le premier terme se rapporte au sous-groupe des jeunes de 15 à 19 ans et le second à celui des jeunes de 20 à 24 ans.

^b Fréquentaient l'école à plein temps.

^c N'étaient ni employés, ni chômeurs.

^d Étaient employés ou chômeurs. Le *taux* d'activité est la proportion des actifs dans la population totale.

^e Étaient au travail; ou avaient un emploi, mais n'étaient pas au travail pour cause de maladie, d'obligations personnelles, de mauvais temps, de conflit de travail, de vacances, etc.

^f Étaient sans travail, prêts à travailler, et avaient activement cherché du travail au cours du dernier mois écoulé (sinon, attendaient un rappel par suite d'une mise à pied temporaire, ou devaient accéder à un nouvel emploi dans moins d'un mois). Le *taux* de chômage est la proportion des chômeurs dans l'ensemble des actifs.

Source: Statistique Canada et calculs de l'auteur.

Troisièmement, le nombre officiel de jeunes chômeurs sous-estime leur nombre véritable, parce qu'une fraction appréciable de ceux qui n'ont pas cherché de travail depuis un mois, et qui sont ainsi disqualifiés de la catégorie des chômeurs, en ont effectivement cherché dans l'un des cinq mois précédents et sont prêts à travailler. Il s'agit de jeunes en attente d'un appel de l'employeur (enseignants en disponibilité, travailleurs liés à des agences d'emploi, etc.) ou découragés de leur recherche d'emploi infructueuse. En réalité, leur comportement les rapproche plus des rangs des chômeurs que des inactifs. Ainsi corrigé, le taux de chômage des jeunes qui ont quitté l'école est de 32,9% plutôt que de 27,3%; pour ceux qui sont âgés de 15 à 19 ans, il dépasse 43%. La correction est conservatrice: plus d'un jeune inactif sur 5 (c'est-à-dire 9% de tous les jeunes de 15 à 24 ans) a déjà connu une rupture d'emploi pour cause de mise à pied ou de licenciement *non reliée au retour à l'école*. Comme l'ont fait remarquer plusieurs auteurs, la frontière entre l'inactivité et le chômage est particulièrement floue pour les jeunes.⁴ Elle est aussi fort sensible à l'état de la conjoncture. On peut estimer que de la diminution moyenne de 60 000 (7,5%) du nombre de jeunes dans la population active québécoise de 1981 à 1982, le tiers est associé à la baisse démographique et la moitié environ à la récession.⁵

Retenons de ces observations tirées de la photographie instantanée du tableau 3 qu'en décembre 1982 le taux de chômage réel des jeunes Québécois de 15 à 24 ans qui avaient quitté l'école était plus près de 35% que du taux officiel global de 25%. Comme le taux corrigé et le taux officiel sont étroitement corrélés, il reste quand même possible d'identifier les causes réelles de la montée progressive du chômage des jeunes en étudiant les sources de l'augmentation du taux officiel de chômage.

La raréfaction généralisée des emplois depuis 1966

Le facteur primordial de l'aggravation du chômage des jeunes depuis 1966 a été la raréfaction progressive et généralisée des emplois dans l'ensemble de l'économie. On constate au tableau 1 que l'indicateur le plus fiable de la pénurie globale d'emplois, le taux de chômage des hommes de 25 ans ou

4 Voir Kim B. CLARK et Lawrence H. SUMMERS, «The Dynamics of Youth Unemployment», dans R.B. Freeman et D.A. Wise, *op. cit.*; idem, «Unemployment reconsidered», *Harvard Business Review*, novembre-décembre 1980, pp. 171-179; et A. HASAN et P. DEBROUCKER, «Turnover and Job Instability in Youth Labour Markets in Canada», texte présenté à l'OCDE, Paris, septembre 1982.

5 De 1961 à 1982, chaque augmentation du taux de chômage des hommes de 25 ans et plus d'une unité de pourcentage a entraîné une baisse de plus de 1,5 pourcent du taux d'activité des jeunes de 15 à 24 ans. Les estimations statistiques pertinentes à cette question et à celles qui suivront sont tirées d'une annexe technique que l'on peut se procurer chez l'auteur.

plus, a d'abord augmenté d'une unité du sommet conjoncturel de 1966 à celui de 1974, puis de trois unités de 1974 à 1981, et de trois unités supplémentaires de 1981 à 1982. Si la hausse du chômage des hommes adultes fut assez légère de 1966 à 1974, et en partie induite par la générosité accrue du régime canadien d'assurance-chômage à partir de 1971, les six unités d'augmentation du taux de 1974 à 1982 traduisent surtout un relâchement général de la demande globale de biens et de services dans notre économie par rapport à notre capacité d'en produire. Ce relâchement est évidemment plus évident depuis 1979.

L'explication est facile à trouver. Par suite, principalement, de l'explosion des prix des aliments et du pétrole sur les marchés mondiaux entre 1972 et 1974, puis à nouveau entre 1978 et 1980, le taux d'inflation au Canada a connu une double poussée, jusqu'à 15% en 1974 et jusqu'à 13% en 1981. Réagissant à la pression d'une opinion publique qui abhorrait l'inflation, le gouvernement canadien a consciemment encouragé le refroidissement de l'économie à partir de 1975, afin de convaincre travailleurs et entreprises de modérer les augmentations de salaires et de prix. La lutte canadienne contre l'inflation a peu à peu porté fruit jusqu'en 1979. Cette année-là, la seconde secousse pétrolière internationale, en provoquant la seconde hausse de l'inflation, a convaincu les autorités monétaires américaines et canadiennes de donner le coup de grâce à l'inflation en portant les taux d'intérêt à des niveaux sans précédent. Le traitement choc remplaçait donc l'approche plus graduelle de 1975 à 1979. Deux récessions s'ensuivirent, l'une, très brève, au printemps 1980 et l'autre, profonde et prolongée, de l'été 1981 à l'automne 1982. L'inflation est pour l'instant en bonne voie de s'estomper, mais au prix d'une raréfaction incessante de l'emploi, très graduelle de 1974 à 1981 et très brutale de 1981 à 1982.

La vulnérabilité particulière de l'emploi des jeunes

Or, le monde du travail est ainsi organisé que ce sont les salariés possédant le moins d'expérience ou d'ancienneté pure, donc tout particulièrement les jeunes moins qualifiés, qui subissent la majeure partie du ralentissement de l'embauche, des mises à pied et des licenciements. Le tableau 4, qui compare les baisses de l'emploi des quatre grands groupes démographiques de 1981 à 1982, traduit très précisément cette réalité. Tandis que le nombre d'emplois par 1 000 personnes diminuait de 5,4% et de 3,5%, respectivement, pour les hommes et les femmes adultes, il baissait de 14,1% et de 9,1%, respectivement, pour les jeunes hommes et les jeunes femmes. Le quart des travailleurs, les jeunes, ont supporté 60% des pertes d'emplois pendant la grande récession de 1981-1982.

Il ne s'agit que d'un exemple. En général, après avoir tenu compte des multiples facteurs qui influent sur le taux de chômage des jeunes, il ressort de l'analyse empirique de la période de 1961 à 1982 que les variations du taux de chômage des hommes adultes ont entraîné des variations environ *deux fois et demie* plus grandes du taux de chômage des jeunes hommes et environ *une fois et demie* plus grandes du taux de chômage des jeunes femmes, la différence statistique entre les deux sexes provenant surtout d'une propension plus élevée des jeunes femmes à cesser de chercher du travail lorsque l'emploi se raréfie et à réintégrer la population active lorsqu'il se raffermir.

Ces estimations permettent de déterminer l'importance approximative de la pénurie globale croissante de l'emploi comme source de l'aggravation du chômage des jeunes depuis vingt ans. Les résultats apparaissent au tableau 5. Ils révèlent que la raréfaction progressive et généralisée des emplois dans l'économie depuis 1966 (et surtout depuis 1974) explique la hausse du taux de chômage des jeunes dans une proportion de près de 90% pour les jeunes hommes et de près de 60% pour les jeunes femmes. Ainsi, *les trois quarts* de l'augmentation de 6 à 23% du taux de chômage moyen de l'ensemble des jeunes depuis 1966, soit environ 13 unités sur 17, proviennent de la détérioration générale de l'économie, alliée à la vulnérabilité beaucoup plus forte des jeunes que des adultes à tout relâchement des perspectives globales de l'emploi. Depuis 1974, c'est la presque totalité de la hausse du chômage des jeunes qui est attribuable à la mauvaise conjoncture économique. Si 1982 avait reproduit la conjoncture de 1974, le taux de chômage des jeunes se serait alors établi à 11% plutôt qu'à 23%.

De la constatation que la pénurie généralisée des emplois est la cause primordiale du chômage des jeunes découlent deux conséquences fondamentales. Premièrement, la très vive sensibilité du chômage des jeunes aux conditions générales de l'économie confirme sans l'ombre d'un doute que la très grande majorité des jeunes chômeurs veulent travailler et sont capables d'un travail productif dans l'économie lorsque des emplois sont disponibles. Deuxièmement, les conditions générales de l'économie dominent tellement toutes les autres sources de variation du chômage des jeunes, qu'elles soient de nature démographique ou législative, qu'il faut en conclure que le retour de l'emploi des jeunes à un niveau plus acceptable passe nécessairement par une reprise vigoureuse de *l'ensemble* de l'économie québécoise. Chaque augmentation conjoncturelle de 1 000 emplois pour les hommes adultes s'accompagne d'une création de 1 500 nouveaux emplois pour les jeunes⁶. Il n'y a pas de politique d'emploi des jeunes plus efficace qu'une

⁶ Chiffres fondés sur les résultats statistiques tirés d'une annexe technique que l'on peut se procurer chez l'auteur.

politique générale de plein emploi pour tous les travailleurs. Une telle politique doit reposer, notamment, sur une détente durable des taux d'intérêt et sur des budgets fédéraux et provinciaux qui encaissent les déficits accrus engendrés par le ralentissement économique.

Les facteurs structurels de la situation d'emploi des jeunes

La raréfaction de l'emploi n'a pas été le seul facteur d'évolution de la situation des jeunes sur le marché du travail. D'autres facteurs, que j'appellerai *structurels*, ont aussi occasionné une augmentation marquée du taux de chômage des jeunes jusqu'au milieu des années 70 pour les hommes et jusqu'à la fin des années 70 pour les femmes. Plus récemment, ces facteurs ont cependant contribué à *réduire* le taux de chômage des jeunes, comme le rapportent les résultats du tableau 5.

Les causes démographiques

Trois facteurs structurels de nature démographique doivent être distingués:

1) *L'importance numérique des jeunes dans la population totale de 15 ans et plus*, qui est demeurée stable (à 27,5%) de 1966 à 1974 et n'a pu contribuer à la hausse du chômage des jeunes pendant cette période. Depuis 1974, les jeunes sont devenus relativement moins nombreux et, de ce fait, se sont concurrencés moins les uns les autres. Cela a pu retrancher jusqu'à 2 unités à leur taux de chômage, mais cette estimation, qui repose sur des résultats statistiques présentés dans une annexe (voir note 6), demeure imprécise.

Tableau 4

Nombre moyen d'emplois par 1 000 personnes
selon le groupe d'âge et le sexe au Québec
en 1981 et en 1982

Année	15 à 24 ans		25 ans ou plus		Total
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	
1981	545	485	737	395	549
1982	468	442	697	381	514
Diminution (%)	14,1	9,1	5,4	3,5	6,4

Source: Statistique Canada.

Tableau 5

**Estimations de l'importance de la pénurie globale
d'emplois parmi les causes de la hausse du taux de
chômage des jeunes de 15 à 24 ans selon le sexe au
Québec de 1966 à 1982**

Période	Variation du taux de chômage ^a (unités)	Effet de la pénurie croissante de l'emploi ^b (unités) (en %)		Effet de l'ensemble des autres causes (unités) (en %)	
		<i>Hommes de 15 à 24 ans</i>			
1966-1974	+ 5,4	+ 1,1	19	+ 4,3	81
1974-1981	+ 5,9	+ 6,8	115	- 0,9	- 15
1981-1982	+ 6,7	+ 7,7	115	- 1,0	- 15
1974-1982	+ 12,6	+ 14,5	115	- 1,9	- 15
1966-1982	+ 18,0	+ 15,6	87	+ 2,4	13
<i>Femmes de 15 à 24 ans</i>					
1966-1974	+ 4,9	+ 0,7	14	+ 4,2	86
1974-1981	+ 7,1	+ 4,0	57	+ 3,1	43
1981-1982	+ 4,2	+ 4,6	109	- 0,4	- 9
1974-1982	+ 11,3	+ 8,6	77	+ 2,7	23
1966-1982	+ 16,2	+ 9,3	58	+ 6,9	42

^a Les taux de départ (1966) et d'arrivée (1982) sont de 7,4% et 25,4% pour les jeunes hommes et de 4,3% et 20,5% pour les jeunes femmes.

^b Mesuré par la sensibilité du taux de chômage des jeunes au taux de chômage des hommes adultes dans un modèle statistique causal tenant simultanément compte de l'évolution du taux d'activité des femmes adultes, de l'importance démographique des jeunes, des caractéristiques du régime d'assurance-chômage, du rapport entre le salaire minimum et le salaire manufacturier moyen, du taux de fréquentation scolaire et du nombre d'enfants de 5 ans et moins par 1 000 femmes âgées de 15 à 24 ans. L'effet retenu pour 1966-1974 est égal à la moitié seulement de l'effet mesuré, la réforme de 1971 de la loi de l'assurance-chômage ayant pu induire une légère augmentation du taux de chômage des hommes adultes. Les résultats statistiques sont tirés d'une annexe technique que l'on peut se procurer chez l'auteur.

Source: Estimations de l'auteur.

2) Le nombre d'enfants de 5 ans ou moins par 1 000 femmes de 15 à 24 ans, qui a sans cesse diminué, passant d'environ 288 en 1966 à 173 en 1982. Un nombre moins élevé d'enfants à charge semble avoir soulevé le taux de chômage des jeunes hommes et atténué celui des jeunes femmes. Dans le cas des premiers, il est possible que l'attachement au marché du travail se soit

relâché quelque peu ou que les employeurs se soient moins retenus de mettre à pied ou de licencier des jeunes hommes sans responsabilités familiales. On comprend facilement que le raisonnement puisse être tout à fait inversé dans le cas des jeunes femmes, c'est-à-dire que leur attachement à l'emploi se soit resserré et que les employeurs soient plus empressés à les retenir maintenant qu'autrefois. La chute de la natalité aurait ainsi défavorisé l'emploi des jeunes hommes et favorisé celui des jeunes femmes.

3) *Le taux de fréquentation scolaire à plein temps*, qui a crû régulièrement à tous les niveaux, mais particulièrement pour les jeunes femmes au collège et à l'université. Ce phénomène aurait réduit la population active et l'emploi des jeunes dans des proportions semblables, de sorte que leur taux de chômage n'en aurait pas été modifié.

Ainsi, les tendances démographiques auraient généralement fait *diminuer* le taux de chômage des jeunes, principalement celui des femmes et surtout depuis 1974.

Les causes législatives

Parmi les facteurs structurels d'origine législative qui paraissent avoir eu une forte incidence sur le marché du travail des jeunes, les deux principaux sont:

1) *La loi fédérale de l'assurance-chômage*, qui fut l'objet d'une réforme majeure en 1971 et d'amendements successifs jusqu'en 1979. La réforme de 1971 faisait passer de 70% à presque 100% la proportion des travailleurs assurables; augmentait de 60% à 80% le taux de remplacement effectif du salaire net par les prestations d'assurance-chômage dans le cas des petits salariés; et, à partir d'une semaine de prestations par 2 semaines de travail, portait à plus de 4 semaines de prestations par semaine de travail la durée maximale des prestations pour les chômeurs qui y étaient tout juste admissibles.

Trois effets de la réforme ont pu s'ensuivre. Premièrement, les chômeurs étaient sans doute incités à prolonger la durée de leur chômage et de leur recherche d'emploi par des prestations qui comblaient une plus grande fraction de leur manque à gagner. Deuxièmement, les employeurs pouvaient subir moins de pression sociale contre les licenciements et risquaient moins de perdre leurs travailleurs mis temporairement à pied au profit d'entreprises concurrentes. Troisièmement, l'amélioration du régime rendait plus attrayante la participation au marché du travail et incitait à joindre les rangs de la population active, ou à éviter de s'en retirer, des personnes qui seraient demeurées ou devenues inactives. L'analyse statistique

révèle en fait que le nombre de jeunes actifs a pu s'en trouver accru de 5% à partir de 1972. La direction de l'effet induit sur le taux de chômage d'ensemble des jeunes pouvait être favorable ou défavorable selon que le taux de chômage de ces nouveaux actifs était inférieur ou supérieur à celui des jeunes qui se seraient trouvés dans la population active en l'absence de la réforme. Au total, l'ensemble des trois effets paraît avoir provoqué une augmentation nette de plus d'une unité du taux de chômage des jeunes (et de plus de 3 unités dans le cas des jeunes femmes). Les restrictions imposées à la loi ont par la suite atténué légèrement l'augmentation induite du taux de chômage des jeunes.

2) *Le niveau relatif du salaire minimum*, qui s'est établi à 43% du salaire manufacturier moyen en 1966, à 50% en 1971, à 55% en 1975, et est revenu depuis lors à son point de départ. L'augmentation relative du salaire minimum de 1966 à 1975 a réduit l'emploi des jeunes et paraît avoir gonflé leur taux d'activité, et de là leur taux de chômage. La mesure statistique de ces effets manque cependant encore de précision.⁷ Ce qui est certain, c'est que le renversement de la politique du salaire minimum à partir de 1978 les a supprimés.

Il ressort de l'analyse qui précède que la réforme de la loi de l'assurance-chômage et la hausse relative du salaire minimum ont dominé l'augmentation structurelle du taux de chômage des jeunes de 1966 à 1974, et que la réorientation de ces politiques, ainsi que l'amélioration stratégique de la situation démographique des jeunes, ont par la suite atténué la poussée de leur taux de chômage, mais sans la renverser. La hausse structurelle très importante du taux de chômage des jeunes femmes par comparaison à celle qu'a subi le taux de chômage des jeunes hommes demeure cependant en partie un mystère que l'économie et la démographie n'ont pu encore seules résoudre.

Les conséquences économiques et sociales de l'aggravation du chômage des jeunes

La détérioration de la situation des jeunes sur le marché du travail depuis 1966, et particulièrement depuis 1974, entraîne des conséquences économiques et sociales graves.

Sur le plan économique, chaque personne sous-utilisée par l'entreprise, confinée involontairement au temps partiel, ou réduite au chômage (officiel ou déguisé) perd un revenu qui ne peut plus être récupéré. Les prestations

⁷ Pour une étude récente, voir Denis GUINDON, «Les sources de la détérioration de la position relative des jeunes et des femmes sur le marché du travail au Québec», *L'Actualité économique*, décembre 1982, pp. 403-418.

d'assurance-chômage adoucissent, le cas échéant, la condition du chômeur, mais elles ne sont rendues possibles que par la réduction du revenu des contribuables qui demeurent au travail et versent les cotisations ou les impôts à la caisse d'assurance-chômage. Que le taux de chômage québécois soit aujourd'hui de 14% plutôt que de 7% comme en 1974 coûte au bas mot 10 milliards de dollars par année en revenus ainsi évaporés, dont 4 milliards environ sont attribuables au chômage des jeunes eux-mêmes.

La gravité financière du chômage des jeunes est accentuée par leur admissibilité moins fréquente et moins prolongée que les adultes aux prestations d'assurance-chômage. En effet, la durée de leurs emplois est plus courte; ils subissent souvent plusieurs périodes de chômage par année; et 20 semaines de travail assurables plutôt que la norme de 10 à 14 sont exigées pour le droit aux prestations après un premier emploi. De plus, l'aide sociale est beaucoup moins généreuse pour eux que pour les adultes de 30 ans ou plus. Par contre, une très forte proportion des jeunes chômeurs peuvent vivre chez leurs parents ou font partie de couples de travailleurs sans enfants. Le partage avec les parents ou le conjoint est pour eux un appoint souvent nécessaire aux prestations sociales.

Le coût du chômage des jeunes se projette aussi dans l'avenir. Des études longitudinales américaines ont récemment démontré qu'à niveau d'éducation, rendement académique, motivation et autres caractéristiques personnelles données, une mauvaise expérience de travail (chômage, bas salaire, etc.) aujourd'hui n'entraînait *pas* en elle-même une mauvaise expérience demain ou dans les années qui suivent. Cependant, le retard encouru dans l'acquisition de qualifications et d'expérience par suite d'un chômage prolongé ou répété pouvait abaisser sensiblement le profil futur du salaire et des autres conditions de travail — jusqu'à 15% par année de chômage pour les jeunes ayant acquis 13 ans de scolarité ou moins.⁸

Sur le plan social, l'aggravation du chômage des jeunes a été associée par un grand nombre de chercheurs à l'augmentation de la prostitution, de la criminalité, de l'usage de l'alcool et des autres drogues, de l'instabilité conjugale, des pathologies physiques et mentales, du taux de suicide, etc.⁹ Il est difficile de sous-estimer ces coûts: ensemble, l'opinion publique québécoise les considère même encore plus importants que les problèmes financiers directs des chômeurs.¹⁰

8 ELLWOOD, David T., «Tennage Unemployment: Permanent Scars or Temporary Blemishes?», dans Freeman et Wise, *op. cit.*

9 Voir à ce sujet l'excellent résumé de la littérature proposé par Diane BELLEMARRE et Lise POULIN-SIMON, *Le plein emploi: pourquoi?*, chapitre 4.

10 BELLEMARRE et POULIN-SIMON, *op. cit.*, pp. 67-71.

La concentration de la hausse du chômage parmi les jeunes plutôt que parmi les adultes entretient et accentue le conflit entre générations. La création d'un niveau plus élevé de chômage est le moyen que les gouvernements ont choisi pour extirper l'inflation, un problème d'adultes, au détriment de l'emploi, un problème de jeunes. Lorsque le chômage est arrivé, les adultes ont exercé leurs pouvoirs de discrimination, de protection et d'exclusion pour sauvegarder leurs emplois et leurs conditions de travail et reléguer ainsi la plus grande partie du fardeau sur les épaules des jeunes. Des institutions fondamentales comme les corps professionnels et syndicaux et les gouvernements qui les protègent commencent à être vivement contestés par les jeunes pour leurs tendances gérontocratiques. De moins en moins d'adultes échangent et travaillent avec de moins en moins de jeunes. Cette situation est déplorable et dangereuse pour la vitalité de notre société. Les adultes doivent aussi comprendre qu'elle menace la sécurité financière de leur vieillesse. La baisse des revenus présents et futurs des jeunes érode la base fiscale des rentes publiques. On ne peut faire l'hypothèse que les jeunes d'aujourd'hui accepteront facilement les augmentations d'impôts qui viseraient à compenser cette érosion.

L'INCIDENCE INÉGALE DU CHÔMAGE DES JEUNES

La brève durée moyenne du chômage des jeunes

Une objection importante à la gravité de la situation des jeunes sur le marché du travail repose sur la très courte durée moyenne du chômage. En 1982, les jeunes chômeurs québécois identifiés par Statistique Canada ont en moyenne rapporté qu'*au moment de l'enquête* ils chômaient depuis 4,4 mois. Ce chiffre peut sous-estimer la durée véritable de la période-type de chômage dans la mesure où les périodes échantillonnées ne sont pas encore complétées, ou la surestimer parce que l'échantillon a plus de chance de rater les périodes de chômage courtes que les longues. L'analyse empirique des flux d'entrée et de sortie de l'état de chômage a toujours démontré que le second biais domine en fait le premier. La durée moyenne réelle des périodes de chômage *complétées* par les jeunes au Québec en 1982 serait d'environ 3 mois plutôt que de 4,4 mois. La durée moyenne du chômage pour les adultes est *plus longue* que pour les jeunes. La durée du chômage croît avec l'âge.

Vu sous cet angle, le chômage des jeunes ne paraît pas alarmant. Même si on tient compte que bien des jeunes chôment plusieurs fois par année et que les périodes de pseudo-inactivité qui viennent parfois s'intercaler entre deux périodes de chômage font en réalité partie d'une seule et même expé-

rience de chômage, le résultat central n'est pas modifié: *par comparaison aux adultes*, les jeunes ne semblent pas éprouver de difficulté exagérée à se trouver des emplois. Plusieurs changements d'emplois s'effectuent d'ailleurs sans qu'intervienne de temps chômé. Il est vrai qu'un taux de chômage aussi élevé que 23% ne peut être compatible avec une durée moyenne de chômage aussi courte que 3 mois que si la *fréquence* moyenne du chômage des jeunes actifs est excessivement élevée (une fois à tous les 13 mois), et la durée moyenne des emplois occupés par les jeunes est excessivement faible. C'est d'ailleurs surtout selon cette dimension de mobilité et de roulement élevés que le comportement des jeunes se différencie de celui des adultes. On pourrait cependant arguer qu'il n'y a rien là de vraiment pathologique. Les âges de 15 à 24 ans sont des âges de transition: de l'école au marché du travail, de la vie au foyer parental à la vie autonome, du célibat au mariage et, souvent, à la paternité ou à la maternité. Ce sont des âges d'expérimentation où il serait naturel que plusieurs tâtent de multiples emplois avant de se stabiliser. Une bonne partie de ces emplois ne sont pas des emplois de qualité et conduisent à des abandons, mais on ne le saurait qu'à l'essai. L'absence d'expérience ou d'ancienneté dans l'emploi — et non pas seulement l'âge en lui-même — rendrait tout aussi naturelle pour les jeunes une fréquence de mises à pied et de licenciements plus élevée que pour les adultes. Passé l'âge de 25 ans, la fréquence du chômage et la durée des emplois commencent à se normaliser peu à peu.

Même si la situation des jeunes s'est gâtée depuis quelques années, il est fort important de souligner que la description qui précède concorde encore avec l'expérience du plus grand nombre. Le problème du chômage chronique n'est pas le problème de la majorité des jeunes. Au contraire, le plus grand nombre d'entre eux ne chômeront jamais ou ne chômeront que pendant des périodes insignifiantes. Le problème du chômage des jeunes, en plus de son aggravation tendancielle qui lui a fait atteindre des groupes qui en étaient autrefois largement exemptés, c'est plutôt son exceptionnelle concentration parmi certaines catégories qui éprouvent de très grandes difficultés à se trouver du travail, notamment les décrocheurs et les jeunes de milieux désavantagés ou de régions industrielles sans dynamisme.

La concentration du chômage de longue durée

Cette affirmation a été démontrée récemment par plusieurs études.¹¹ Elle est parfaitement compatible avec le phénomène, rapporté plus haut, de la durée moyenne plutôt courte de la période-type de chômage des jeunes (3 mois en 1982). En effet, cette moyenne cache une répartition fort inégale de

¹¹ Notamment par CLARK et SUMMERS, *op. cit.* et HASAN et DEBROUCKER, *op. cit.*

la durée des périodes de chômage des diverses catégories de jeunes. Un exemple peut aider à clarifier la situation. Supposons que les trois quarts des jeunes actifs restent employés pendant 9 mois et chôment ensuite pendant 1 mois et demi et que l'autre quart travaille pendant 6 mois et chôme pendant 9 mois. Le premier groupe chôme en moyenne 1 mois sur 7: son taux de chômage est de 14%. Le second groupe chôme en moyenne 3 mois sur 5: son taux de chômage est de 60%. Le taux de chômage moyen de l'ensemble est de 25,7%. Cependant, en tout moment, les jeunes du premier groupe ne constituent que 42% des chômeurs (5 sur 12); ceux du second groupe forment la majorité (58%, ou 7 sur 12). La durée moyenne du chômage est de 2,9 mois. Sans reproduire exactement la situation vécue, une telle description se rapproche beaucoup plus de la réalité que le modèle fictif où la durée moyenne mesurée du chômage représenterait vraiment l'expérience du chômeur-type. Même si la majorité des périodes de chômage sont assez brèves, la plus grande partie du temps chômé provient des périodes de chômage assez longues d'une minorité de jeunes¹².

Le chômage selon l'âge

Qui sont les groupes de jeunes qui chôment le plus? Il est d'abord évident que le chômage décroît avec l'âge. Parmi ceux qui avaient quitté l'école, les jeunes de 15 à 19 ans avaient en décembre 1982 un taux de chômage (corrigé pour l'attente et le découragement) de 42%, par comparaison à 29% pour les jeunes de 20 à 24 ans. Par la suite, le taux de chômage diminuait à 18% pour les adultes de 25 à 34 ans et à 12% pour les adultes de 35 ans ou plus. Il faut noter que la récession de 1981-1982 a été si prononcée que la hausse du chômage des jeunes a débordé de manière appréciable dans le groupe âgé de 25 à 34 ans. Ceux-ci constituaient, en décembre 1982, 38% des adultes actifs, mais 50% des chômeurs adultes. Les règles de l'expérience ou de l'ancienneté pure sont impitoyables.

Le chômage selon le niveau de scolarité atteint

Le tableau 6 établit la relation inverse entre le niveau du chômage et le niveau de scolarité atteint. La situation est particulièrement pénible pour les jeunes dont l'instruction ne dépasse pas la huitième année et qui sont surtout des décrocheurs. Leur détresse est extrême, non seulement en raison d'un taux de chômage officiel très élevé, mais aussi d'un taux d'inactivité

¹² CLARK et SUMMERS, *op. cit.*, p. 175, ont trouvé que, pendant une année (1974) où le taux de chômage était relativement bas, 75% du temps chômé de manière explicite ou déguisée par les jeunes Américains de 16 à 19 ans hors de l'école l'avait été par les 15% de leur population active qui avaient chômé plus de 6 mois.

tout à fait anormal. Parmi les jeunes qui ont quitté les études, les décrocheurs qui n'ont pas plus de 8 années de scolarité formaient en 1982 13% de la population, mais 35% des inactifs officiels. Ainsi, les décrocheurs sont disproportionnellement représentés parmi les travailleurs découragés ou en attente. Il s'ensuit qu'en décembre 1982 leur taux de chômage réel atteignait presque 60%.

Tableau 6
Taux de chômage moyen
par niveau de scolarité atteint et par
groupe d'âge au Québec en 1982
(en pourcentage de la population active)

<i>Niveau de scolarité</i>	<i>15 à 24 ans</i>	<i>25 ans ou plus</i>
8 années ou moins	38,9	13,6
De 9 à 11 années	24,4	12,0
Études postsecondaires partielles	19,8	8,5
Diplôme postsecondaire	16,2	8,4
Diplôme universitaire	13,6 ^a	5,8
Total	23,2	10,9

^a La faible taille de l'échantillon rend cette estimation très imprécise.

Source: Statistique Canada (compilation spéciale).

Tableau 7
Emploi par 1 000 personnes par
niveau de scolarité atteint au
Québec en 1977 et en 1982

<i>Niveau de scolarité</i>	<i>1977</i>	<i>1982</i>	<i>Baisse (%)</i>
8 années ou moins	348	253	27,3
De 9 à 11 années	468	438	6,4
Études postsecondaires partielles	503	470	6,6
Diplôme postsecondaire	654	596	8,9
Diplôme universitaire	704	679	3,6
Total	488	455	6,7

Source: Statistique Canada (compilation spéciale).

Le tableau 7 montre aussi que la chute de l'activité économique de 1977 à 1982 a sauvagement attaqué l'emploi de ces jeunes très vulnérables. Il a baissé de plus de 25%, par comparaison à moins de 7% pour la moyenne des jeunes. Ils sont les premiers dans la file d'attente de l'emploi et les premiers frappés par sa raréfaction. Au total, il existe plus de 85 000 jeunes Québécois très faiblement scolarisés qui présentent ainsi un très grave problème d'économie et de société et qui sont sans aucun doute disproportionnellement représentés dans les milieux urbains désavantagés et dans les régions industrielles défavorisées. Leur situation d'emploi ne s'améliorera pas demain avec l'âge autant que l'indique le sort beaucoup plus favorable qui est réservé aujourd'hui aux adultes de même niveau d'instruction (taux de chômage: 13,6% en 1982), tout simplement parce que les jeunes faiblement scolarisés d'aujourd'hui s'écartent beaucoup plus qu'eux du niveau moyen de scolarité atteint par leur génération.

Le chômage des instruits

À l'autre bout du spectre éducatif, les jeunes diplômés universitaires se caractérisaient en 1982 par un très haut taux d'activité (près de 80%) et un très bas taux de chômage (13 ou 14%) *comparatifs*. Même si, depuis 1977, les perspectives d'emploi sont moins reluisantes pour eux comme pour tous les jeunes, il est encore plus important de souligner qu'ils ont subi une baisse beaucoup moins prononcée de l'emploi par 1 000 personnes (3,6%) que les jeunes qui n'ont pas atteint leur niveau de scolarité. Ainsi, l'image dégagée par les tableaux 6 et 7 fait éclater le mythe du chômage des instruits. L'instruction améliore et stabilise les chances d'occuper un emploi. Le diplôme universitaire est la voie royale de l'entrée sur le marché du travail. Si la récession a touché les diplômés en rendant pour eux les emplois moins nombreux, moins intéressants ou moins adaptés à leur formation, cela témoigne de l'ampleur de la récession, et non de l'inutilité des études.¹³

Dans toutes les dimensions de l'emploi, la situation des jeunes qui n'ont pas de diplôme universitaire est incomparablement plus grave. L'appropriation de la parole dans les organes d'information par des jeunes diplômés aux aspirations trahies par le marché du travail tend parfois à reléguer dans l'oubli les comparaisons nécessaires avec les jeunes moins scolarisés qui n'ont de voix que dans d'obscures statistiques officielles. Malgré l'avis parfois exprimé que le collège et l'université mènent à un cul-de-sac

¹³ Dans son analyse plus détaillée et intitulée «Le marché du travail des diplômés universitaires au Québec» (Dossier 3, Conseil des universités, novembre 1979), Jean-Michel COUSINEAU fournit de nombreuses indications supplémentaires de la validité de ces affirmations. Cousineau traite aussi du rôle-clé des salaires relatifs dans l'ajustement du marché du travail des jeunes diplômés.

sur le marché du travail, les jeunes, et sans doute leurs parents, demeurent fort heureusement convaincus du lien favorable entre éducation et emploi. De 1977 à 1982, le taux de fréquentation à plein temps de ces institutions a crû de 17% pour les jeunes hommes et de 33% pour les jeunes femmes. Bien des jeunes savent qu'à l'heure actuelle les emplois sont rares et profitent du temps disponible pour acquérir une formation dont le rendement économique et social s'étalera sur plusieurs décennies. En ce sens, une pièce centrale de la politique d'emploi des jeunes à long terme reste la politique générale de scolarisation des jeunes et d'accès aux études collégiales et universitaires.

LA POLITIQUE D'EMPLOI DES JEUNES

J'ai tenu à structurer mes propos autour de l'analyse du problème de l'emploi des jeunes plutôt que de passer d'entrée aux interventions rémédiateurs. Une politique réfléchie de l'emploi des jeunes doit s'enraciner dans une compréhension claire des causes et des conséquences.

Avant tout, l'élément central de la politique d'emploi des jeunes en Amérique du Nord doit être une politique macroéconomique expansionniste qui accélère la reprise générale de l'économie. Les taux d'intérêt doivent devenir et demeurer plus bas et plus stables et les ministres des finances doivent accepter d'encaisser les déficits budgétaires automatiquement accrus par le ralentissement économique. L'emploi des jeunes, et encore plus celui des jeunes chômeurs chroniques, est extraordinairement sensible à la conjoncture économique générale. Jointe à une reprise à l'étranger, une politique *macroéconomique* d'emploi élevé en Amérique du Nord pourrait faire diminuer le taux de chômage des jeunes d'une dizaine d'unités d'ici la fin de la décennie. Un préalable essentiel à cette éventualité est le maintien du calme sur le front de l'inflation ou, le cas échéant, l'adoption de moyens de lutte contre l'inflation plus respectueux de l'emploi que ceux qui ont été adoptés depuis une dizaine d'années.

Les composantes *microéconomiques* d'une politique de régénération de l'emploi des jeunes pourraient retrancher quelques unités supplémentaires au taux de chômage des jeunes. Si l'on peut s'attaquer efficacement à la concentration excessive du chômage parmi les jeunes décrocheurs et les jeunes de milieux désavantagés, elles doivent atteindre la répartition de l'emploi aussi bien que son niveau global. Il existe à l'heure actuelle une myriade de lois et de règlements gouvernementaux qui ont une incidence sur l'emploi des jeunes. Nous allons les juger selon quelques grands critères plutôt que de les examiner élément par élément.

Sur le plan microéconomique, l'État peut favoriser un niveau plus élevé et une meilleure répartition de l'emploi pour des jeunes *directement* en embauchant des jeunes dans l'une ou l'autre de ses émanations institutionnelles (administration publique, organismes, réseaux et gouvernements subventionnés), ou *indirectement* en incitant l'entreprise à le faire. Dans ce dernier cas, il faudra généralement que l'une ou l'autre des trois conditions suivantes soit remplie:

- 1) le coût de l'embauche des jeunes doit être réduit
- 2) les obstacles législatifs ou réglementaires à l'embauche des jeunes doivent être aplanis, ou
- 3) la productivité réelle des jeunes doit être accrue.

La création directe d'emplois publics

Les programmes de création directe d'emplois publics, parapublics ou communautaires pour les jeunes qui sont financés à 100% par les fonds de l'État connaissent, depuis une décennie, une vogue certaine. Leur expansion s'est vivement accélérée depuis deux ans en raison de la grande récession de 1981-1982. Ces programmes sont-ils vraiment des créateurs *nets* d'emplois? Pour répondre à la question, il faut noter que chaque million de dollars investi par l'État dans la création d'emplois est un million de dollars qui ne peut plus être dépensé ailleurs dans l'économie et qui créait lui aussi de l'emploi. Pour une orientation imprimée au budget (impôts, dépenses et déficits totaux fixés) par la politique macroéconomique définie plus haut, l'État ne peut donner d'une main ce qu'il retire de l'autre. Il peut encore y avoir création nette d'emplois, mais seulement à condition que le salaire moyen versé aux jeunes par le programme soit plus bas que celui qui était attaché aux emplois détruits par le retrait des dépenses qui sert à financer l'opération. On peut remplacer, par exemple, deux emplois d'adultes par trois emplois de jeunes.¹⁴

Il faut donc être absolument conscient de deux choses. Premièrement, la création *nette* d'emplois est bien inférieure à la création *brute* d'emplois. À la limite, le programme peut être réduit à faire jouer les jeunes et les adultes à la chaise musicale. Ainsi, deuxièmement, la modification de la répartition de l'emploi est une conséquence inévitable du programme. Il est certain que la création directe d'emplois publics peut aller utilement repêcher une partie des chômeurs chroniques parmi lesquels le chômage est surtout con-

¹⁴ Voir à cet égard Martin BAILY et James TOBIN, «Macroeconomic Effects of Selective Public Employment and Wage Subsidies», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 1977, pp. 511-541.

centré. Encore faut-il que les *vrais* chômeurs chroniques soient identifiés et les emplois offerts soient intéressants et stables et répondent à des besoins clairs en services publics.

Le problème de l'identification n'est pas facile à résoudre, surtout en période de basse conjoncture, où les jeunes chômeurs sont particulièrement nombreux. Par exemple, en restreignant l'accès à leurs programmes d'emplois (RELAIS, PECEC, etc.) aux prestataires de l'assurance-chômage ou aux bénéficiaires d'aide sociale, les gouvernements du Canada et du Québec fournissent une incitation très puissante aux jeunes à demeurer prestataires jusqu'à l'épuisement des prestations d'assurance-chômage ou à devenir bénéficiaires d'aide sociale jusqu'à ce qu'on leur offre un emploi public. Ce ne sont pas nécessairement les plus désavantagés qui savent manipuler aussi bien le système. Les sommes supplémentaires ainsi dépensées diminuent les disponibilités des programmes. Un sérieux problème soulevé par les emplois publics est qu'ils sont souvent notablement temporaires et qu'ils ne procurent pas d'expérience très utile pour les types d'emplois que les jeunes occuperont ultérieurement. Ils contredisent très souvent les aspirations manifestes des jeunes à des emplois normaux. La forme la plus aberrante d'emplois temporaires est sans contredit celle dont l'objectif est simplement de rendre les jeunes admissibles aux prestations d'assurance-chômage. Il s'agit là d'un programme de sécurité du revenu, et non pas d'un véritable plan de création d'emplois.

La création d'emplois par l'entreprise

L'État peut tout aussi bien favoriser indirectement l'emploi des jeunes, et particulièrement des jeunes en difficulté, en créant l'environnement économique qui convaincra l'entreprise d'embaucher plus de jeunes. Or, l'entreprise ne sera prête à le faire que si elle voit réduire son coût d'employer des jeunes, ou diminuer les empêchements réglementaires à le faire, ou si la productivité réelle des jeunes s'améliore. À son tour, le coût d'employer des jeunes est conditionné par le niveau comparatif du salaire versé et par les multiples impôts qui frappent l'emploi lui-même.

La politique du salaire minimum

Une politique d'emploi des jeunes doit d'abord empêcher le salaire minimum d'être porté à un niveau trop élevé par comparaison au salaire moyen. Toutes les études américaines et canadiennes récentes, sans exception, ont décelé un lien négatif très important entre le salaire minimum et l'emploi des jeunes.¹⁵ Dans bien des cas, le revenu de travail supplémentaire

¹⁵ Voir GUINDON, *op. cit.*, par exemple, pour l'effet sur l'emploi des jeunes québécois.

procuré par un salaire minimum plus élevé est même complètement supprimé par la baisse annuelle des heures de travail. Le Québec a porté son salaire minimum de 43 à 55% du salaire moyen de 1966 à 1975, mais l'a ramené depuis lors à son niveau initial. Complétée par un supplément au revenu de travail, la politique récente a régénéré l'emploi perdu au cours des 10 années précédentes. Il faut éviter à l'avenir de reporter le salaire minimum aux niveaux destructeurs d'emplois qu'on a connus jusqu'en 1978. Le salaire minimum doit plutôt être stabilisé en proportion du salaire moyen autour du niveau plus raisonnable qu'il a récemment atteint.

La politique de subsides salariaux

Il reste toutefois beaucoup de jeunes que l'entreprise demeure réticente à employer, même en phase de haute conjoncture et même à un niveau relativement bas du salaire minimum. Les jeunes décrocheurs et les jeunes de régions ou de milieux défavorisés sont fort susceptibles d'être ainsi difficiles à employer. La politique naturelle qu'il faut adopter si l'on veut éviter une réduction supplémentaire du salaire minimum et soutenir le revenu de ces jeunes consiste à les identifier et à subventionner directement leur salaire par un bon d'emploi ou une autre forme de subside salarial.

Les subsides salariaux à l'emploi des jeunes sont plus efficaces dans la génération d'emplois que la création directe d'emplois publics, et pour deux raisons. Premièrement, comme l'État ne débourse qu'une fraction du salaire versé, les emplois détruits ailleurs dans l'économie par le financement nécessaire du subside sont d'autant moins nombreux. Il est vrai qu'en contrepartie la fraction résiduelle du salaire qui est versée par l'entreprise est, elle aussi, un montant qui aurait autrement été dépensé ailleurs par l'entreprise. Mais, ce qui est nouveau, c'est que l'économie réalisée par l'entreprise sur ses coûts en main-d'oeuvre raffermi sa rentabilité et crée une incitation supplémentaire à l'expansion de l'emploi qui est absente des programmes d'emplois publics. Ainsi, les subsides salariaux permettent non seulement une redistribution de l'emploi en faveur des jeunes en difficulté, mais un degré de création nette d'emplois supérieur à celui des programmes d'emplois publics.

Deuxièmement, les subsides salariaux apportent une solution très simple à la nature des biens et des services qui doivent être créés pour répondre aux besoins de la société: ce seront tout simplement ceux que les entreprises fourniront pour répondre à la demande explicite de leurs clients. Les jeunes ont ainsi une chance plus sûre d'obtenir dans l'entreprise une formation adaptée à la fabrication de biens et de services clairement voulus par le marché. L'expérience ainsi acquise est précisément le facteur de rétention

qui fera continuer d'adhérer l'un à l'autre l'employeur et l'employé une fois le subside disparu. La productivité accrue de l'employé permettra alors la pleine rémunération, sans bécquette. Le problème du choix des bénéficiaires de bons d'emploi ou de subsides salariaux demeure cependant le même que dans le cas des programmes de création d'emplois publics. C'est particulièrement vrai dans une phase récessionniste aussi prononcée que la présente, alors que des dizaines de milliers de jeunes, et non seulement les plus désavantagés, viennent inonder les rangs des bénéficiaires de subsides.

La taxation de l'emploi

Les multiples impôts que doivent verser les entreprises en proportion de leur masse salariale sont des taxes sur l'emploi, des bons d'emploi à l'envers. La taxe sur la masse salariale augmente les coûts salariaux des entreprises et décourage l'embauche. En raison des plafonds cotisables, l'effet est particulièrement néfaste pour l'emploi des moyens et des petits salariés. Il n'est point besoin de sympathiser avec une philosophie économique particulière pour comprendre que la TMS détruit des emplois. L'Organisation de coopération et de développement économiques a récemment rapporté que la hausse de la TMS est l'une des sources importantes de la paresse de l'emploi dans les pays européens depuis une décennie.¹⁶ Au rythme d'entrée des demandes de hausses de la TMS au cours des trois dernières années (Régime des rentes du Québec, assurance-chômage, santé et sécurité du travail, services de santé, transports urbains, éducation des adultes, etc.), le taux moyen de la TMS sur les moyens et les petits salaires, qui est déjà plus élevé au Québec qu'ailleurs au Canada, aurait pu augmenter de 13% à 25% au Québec dans un avenir rapproché. Les variations automatiques du taux de cotisation des employeurs et des employés à la caisse fédérale d'assurance-chômage dans un sens pro-conjoncturel, comme la hausse récente en pleine récession, sont particulièrement perverses dans les périodes de ralentissement économique prolongé. Il est par ailleurs fort bienvenu que le ministre des Finances du Québec ait récemment annoncé son intention de freiner ces augmentations. Il est souhaitable de penser à financer l'avenir du Régime des rentes du Québec par d'autres moyens que des augmentations de la TMS. Dans un monde en pénurie d'emploi généralisée, une TMS élevée est proprement une absurdité. Afin de régénérer l'emploi, et en particulier celui des jeunes, il faut au contraire trouver les réformes fiscales qui permettent de *réduire* la TMS.¹⁷

¹⁶ Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, juillet 1982.

¹⁷ On estime généralement que chaque unité de pourcentage de la TMS détruit environ 10 000 emplois au Québec. Ainsi, réduire la TMS de 13 à 3% créerait 100 000 emplois. Voir Henri-Paul ROUSSEAU et Francis TAURAND, «Taxe sur la masse salariale et emplois: le cas du Québec», Cahier 8309, Département d'économie, Université Laval, Québec, mai 1983.

Les obstacles réglementaires à l'emploi des jeunes

Une autre manière d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes dans l'entreprise serait de diminuer les empêchements réglementaires à l'embauche des jeunes. Par sa loi sur les décrets de conventions collectives, sa loi sur le décret dans l'industrie de la construction, ses multiples règlements d'apprentissage, sa loi sur les professions, etc., le gouvernement du Québec permet aux corps professionnels et syndicaux d'adopter des pratiques souvent excessives de discrimination, de protection et d'exclusion à l'endroit des jeunes. Cela entrave leur entrée dans les métiers et les professions. Une politique d'emploi des jeunes doit procéder à un nettoyage en règle des obstacles existants et prévenir les embûches supplémentaires créées par les nouvelles lois et les nouveaux règlements, afin d'en supprimer au moins les exagérations les plus flagrantes. Il est tout simplement inacceptable de laisser le monde des adultes se protéger de façon aussi manifeste contre la concurrence des jeunes que le font au Québec plusieurs groupes de métiers ou professions avec l'aide ouverte du bras législatif et réglementaire de l'État.

La poursuite de l'effort de scolarisation

L'entreprise sera, enfin, plus disposée à embaucher les jeunes si, dès l'entrée sur le marché du travail, ceux-ci sont capables de productivité réelle. Les fonctions de l'école sont bien autres qu'économiques, mais elles sont aussi économiques. Le rendement économique et social de l'investissement dans les compétences de base comme la lecture, l'écriture, la formation scientifique à l'école primaire et secondaire est très élevé. Il n'y a aucun doute que l'amélioration plus rapide de la productivité au Québec que dans toute autre région du Canada pendant les années 70 repose en partie sur la très forte augmentation du taux de fréquentation scolaire des enfants québécois pendant les années 60 et sur leur acquisition de ces compétences de base. Le collège et l'université complètent la formation dans des directions à la fois plus générales (l'acquisition de l'autonomie de pensée et d'apprentissage, par exemple) et plus particulières (les métiers et les professions spécialisées). Le lien particulièrement étroit entre le niveau de scolarité atteint et le taux de chômage des jeunes révèle sans l'ombre d'un doute que les employeurs reconnaissent l'utilité de la formation reçue à l'école pour la productivité du travail en entreprise, dont les facettes sont aussi bien sociales qu'économiques et technologiques.

L'amélioration de la productivité et, partant, du niveau de la richesse individuelle et collective, exige donc que soit poursuivi l'effort de scolarisation des jeunes Québécois sur le plan de la quantité et de la qualité. Pour

réparer la concentration excessive du chômage parmi les décrocheurs, il faut investir dans la compréhension et l'atténuation des causes de l'abandon scolaire. Selon le recensement de 1981, plus de 30% des jeunes de 18 à 30 ans n'ont pas de diplôme d'études secondaires. Il faut étendre le droit à l'éducation primaire et secondaire gratuite et même, dans certains cas, l'accès au régime des prêts et des bourses à toute personne de 18 à 30 ans, et non plus les limiter aux mineurs. Pour rapprocher les jeunes Québécois des métiers plus intellectuels et moins manuels, plus flexibles et moins rigides, de l'avenir, il faut s'efforcer de prolonger leur formation générale et spécialisée au-delà de l'école secondaire, c'est-à-dire au collège et à l'université. Le rattrapage scolaire du Québec à ce niveau est loin d'être terminé. En mars 1983, 164 jeunes Québécois, mais 202 jeunes Ontariens (23% et plus), par 1 000 jeunes de 20 à 24 ans fréquentaient l'école à plein temps. Il faudrait augmenter, et non diminuer, les frais de scolarité au collège et à l'université et en utiliser les fruits pour bonifier le régime des prêts et des bourses aux jeunes issus des milieux moins bien nantis. Le gel complet des frais de scolarité est une mesure socialement régressive et économiquement inefficace. L'ouverture du collège et de l'université aux adultes est une composante distinctive fondamentale de l'effort de rattrapage du Québec en éducation supérieure. Son incidence bénéfique sur les classes moyenne et modeste est particulièrement forte. Elle doit être maintenue.

Une meilleure productivité des jeunes travailleurs n'améliore pas que leurs chances d'emploi par rapport aux adultes. En réduisant les coûts en main-d'oeuvre de l'entreprise, elle permet une meilleure rentabilité de l'appareil productif et la création nette de nouveaux emplois permanents tout comme l'augmentation durable du niveau général des salaires et des conditions de travail.

Le rôle particulier du gouvernement du Québec

Le gouvernement du Québec peut et doit jouer un rôle primordial dans la régénération de l'emploi par sa politique macroéconomique et, encore plus, par sa politique microéconomique.

Sur le plan macroéconomique, l'emploi des Québécois dépend à un degré fort élevé du commerce extérieur, de la politique monétaire fédérale et du budget fédéral. Le Québec exporte plus de 40% de sa production à l'extérieur de ses frontières. Un autre 20% de ses ventes est très sensible aux taux d'intérêt fixés par la Réserve fédérale américaine et la Banque du Canada. Le reste subit l'influence conjuguée des budgets fédéral et québécois.

Il faut éviter ici les positions extrêmes. D'un côté, on doit admettre que le budget du Québec n'arrive qu'au *quatrième rang* parmi les grands facteurs qui influent sur le cours de la production et de l'emploi. C'est un leurre monumental que de croire que le déficit budgétaire du Québec, si élevé soit-il, peut à lui seul sortir le Québec de la grande récession de 1981-82 et assurer le retour de l'économie sur un sentier d'emploi et de croissance acceptable. L'augmentation du déficit québécois ne convaincra pas les Canadiens, les Américains, les Européens, ou les Japonais d'acheter plus au Québec, lorsque leurs économies sont en panne, ou les Québécois eux-mêmes de construire plus de maisons ou d'entreprises lorsque les taux d'intérêt sont de 20%.

De l'autre côté, la résignation budgétaire pure et simple serait tout aussi excessive. Le Québec doit continuer d'encaisser des déficits budgétaires accrus en temps de récession et chercher activement à réduire ses emprunts, de manière à laisser la place à l'investissement privé en période d'expansion. Sans être le facteur déterminant de la conjoncture économique, le budget du Québec peut en modifier sensiblement l'évolution. Une variation de 2 milliards de dollars du déficit du Québec entraîne la création ou l'extinction de 40 000 emplois. Le gouvernement du Québec peut et doit jouer un rôle actif sur la scène canadienne et internationale pour appuyer, notamment, un niveau plus bas et une plus grande stabilité des taux d'intérêt et toute mesure qui favorise une reprise solide et équilibrée de l'économie canadienne et mondiale.

Il reste que c'est sur le plan microéconomique que l'action du gouvernement du Québec en matière d'emploi peut s'avérer comparative-ment la plus efficace. Personne d'autre que nous-mêmes ne mettra de l'ordre dans notre maison à notre place. C'est nous qui contrôlons la majeure partie des éléments qui modifient les coûts d'embauche (salaire minimum, subsides salariaux, taxe sur la masse salariale, fiscalité, réglementation du travail). C'est nous qui sommes responsables de l'éducation des jeunes et des adultes, facteur primordial du développement de nos ressources humaines et de notre productivité économique et sociale.

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE

De 1966 à 1982, le taux de chômage des jeunes Québécois est passé de 6% à 23%. Le taux de chômage *réel* de ceux qui avaient quitté l'école dépassait l'an dernier 30% dans l'ensemble, et 40% pour le groupe d'âge de 15 à 19 ans. Le taux de chômage des 85 000 jeunes dont le niveau d'instruction ne dépassait pas la huitième année pouvait atteindre 60%.

Le chômage élevé des jeunes est l'un des phénomènes les plus graves de notre époque. La plupart des jeunes abordent le marché de l'emploi avec une éthique du travail aussi élevée que leurs aînés. Lorsqu'ils ont quitté l'école, c'est presque toujours du travail à temps plein qu'ils recherchent et c'est le plus souvent à contrecœur qu'ils travaillent à temps partiel. Ils veulent des emplois stables, intéressants et à plein temps. Lorsque la conjoncture s'améliore, ils s'empressent d'occuper les nouveaux emplois disponibles. Or, les adultes qui contrôlent le monde du travail sont de moins en moins prêts ou capables de répondre à ces désirs manifestes.

Les conséquences économiques et sociales de pénurie de l'emploi pour les jeunes sont donc d'autant plus importantes que les aspirations des jeunes à cet égard sont très élevées. Au taux officiel de 23%, le chômage des jeunes entraîne une perte annuelle de revenu de 4 milliards \$ par année au Québec. L'accès aux prestations sociales est plus difficile ou moins généreux pour les jeunes et ils doivent souvent dépendre du partage familial. Leur chômage élevé d'aujourd'hui se projette dans l'avenir sous forme d'un abaissement sensible de leur profil futur de salaire et d'autres conditions de travail, parce que leur acquisition de qualifications et d'expérience est retardée. Le chômage des jeunes est une terre fertile pour le développement d'une foule de pathologies physiques et mentales, familiales et sociales. Il accentue le conflit entre générations: ce sont les adultes qui ont créé une grande partie du chômage pour extirper l'inflation et ce sont eux qui font tous les efforts pour reléguer le fardeau du chômage sur les épaules des jeunes. Pendant la récession de 1981-1982, 25% des travailleurs, les jeunes, ont subi 60% des pertes d'emploi.

J'ai analysé les deux dimensions principales du problème de l'emploi des jeunes: l'*aggravation globale* du chômage des jeunes depuis 20 ans, d'une part, et la *concentration extraordinaire* de son niveau et de son augmentation parmi ceux qui décrochent trop vite de l'école, qui proviennent de milieux désavantagés, ou qui vivent dans les régions industrielles sans dynamisme, d'autre part.

L'*aggravation globale* du chômage des jeunes a suivi, avec une amplitude encore plus marquée, la raréfaction généralisée de l'emploi dans l'économie québécoise et canadienne depuis 1966, mais surtout depuis que la lutte contre l'inflation par «refroidissement» de l'économie a commencé après 1974 et s'est accentuée après 1979. Chaque augmentation d'une unité du taux de chômage des hommes de 25 ans ou plus s'est accompagnée d'une hausse de deux unités du taux de chômage des jeunes. Si 1982 avait reproduit la conjoncture de 1974, le taux de chômage des hommes adultes se serait établi à 4,5% plutôt qu'à 10,5% et celui des jeunes à 11% plutôt qu'à 23%. La pénurie générale de l'emploi domine tellement toutes les autres

causes identifiables de la hausse du chômage des jeunes qu'il est impensable que celui-ci redescende à un niveau plus acceptable sans une reprise vigoureuse de l'ensemble de l'économie. Il n'y a pas de politique d'emploi plus efficace pour les jeunes qu'une politique générale de plein emploi pour tous les travailleurs, qui ramène les taux d'intérêt à des niveaux plus bas et plus stables et augmente temporairement les déficits budgétaires dans certaines limites.

Des facteurs «structurels» de nature démographique ou législative ont aussi influé sur le chômage des jeunes. De 1966 à 1974, le plus grand accès et la plus grande générosité du régime d'assurance-chômage et la surindexation du salaire minimum au salaire moyen ont induit une augmentation du taux de chômage des jeunes d'environ 3 unités. Depuis lors, cependant, la réorientation de ces politiques et le retrait de la marée démographique ont joué exactement dans la direction opposée, mais sans renverser tout à fait la hausse structurelle de 1966 à 1974.

En plus de sa forte aggravation en raison d'une pénurie générale croissante des emplois, le chômage élevé des jeunes possède deux caractéristiques centrales. Premièrement, il se décompose en une *fréquence* moyenne exceptionnellement élevée (le jeune actif chôme en moyenne une fois tous les 13 mois) et une *durée* moyenne plus faible (3 mois) que celle des adultes. La plupart des jeunes chôment souvent, mais pas longtemps à chaque fois. Ils n'éprouvent pas plus de difficultés que les adultes à se trouver du travail, mais ils ne gardent pas leur emploi très longtemps. L'instabilité de l'emploi des jeunes s'explique en partie par la phase d'expérimentation qui marque les âges de 15 à 24 ans (on ne trouve pas le bon emploi au premier essai) et en partie par leur manque d'expérience et d'ancienneté, qui les place les premiers sur la liste des mises à pied et des licenciements et les derniers sur la liste d'embauche.

Deuxièmement, le chômage est fort inégalement réparti parmi les jeunes eux-mêmes. Pour les 71% des jeunes de 15 à 19 ans ou les 16% des jeunes de 20 à 24 ans qui fréquentaient l'école à plein temps en mars 1983, le chômage ne représentait pas un problème social très important, sauf pour ceux qui étaient retournés ou demeurés à l'école en raison même de la situation de l'emploi, mais qui, de toute façon, s'employaient à améliorer leurs chances futures sur le marché du travail en haussant leur niveau de scolarité. La recherche récente sur le phénomène du chômage a plutôt révélé une concentration très forte du chômage dans les groupes restreints de jeunes qui ont quitté l'école et qui demeurent sans emploi pour de longues périodes parce qu'ils éprouvent de graves difficultés à trouver du travail. Il s'agit surtout de jeunes faiblement scolarisés et provenant de milieux désavantagés, dont le taux de chômage réel atteint 60%. Leur emploi a baissé de 30% entre 1977 et 1982.

À l'autre extrême, la situation des jeunes diplômés universitaires est la moins défavorable de toutes; leur emploi a connu la baisse la plus faible (3,6%) entre 1977 et 1982. L'éducation supérieure continue de s'avérer un facteur primordial d'amélioration et de stabilisation des perspectives d'emploi des jeunes. Les instruits chôment peut-être plus qu'auparavant, mais leur situation demeure incomparablement meilleure que celle des autres jeunes.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

De l'analyse des faits j'ai tiré un ensemble de 7 propositions pour une politique qui s'attaque à la pénurie générale de l'emploi et à sa concentration parmi les jeunes de régions ou de milieux désavantagés:

1) La pierre angulaire d'une politique d'emploi des jeunes est l'encouragement à donner à la reprise générale de l'emploi au moyen d'une *politique macroéconomique résolument expansionniste* de taux d'intérêt bas et stables et de déficits budgétaires temporairement accrus. On doit maîtriser l'inflation par d'autres méthodes que la création de chômage. On pourrait réduire ainsi le taux de chômage des jeunes d'une dizaine d'unités d'ici la fin de la décennie. Le gouvernement du Québec n'est, en importance, que le quatrième levier de la reprise économique, après le commerce extérieur, la politique monétaire continentale et le budget fédéral. Mais, d'une part, il peut et doit appuyer par son action budgétaire et politique l'effort général de relance de l'emploi; et, d'autre part, il est le maître d'oeuvre d'une politique microéconomique de reprise de l'emploi qui doit, à mon sens, passer par les six formes d'action suivantes.

2) *La création directe d'emplois publics* n'est pas très efficace dans la création *nette* d'emplois, mais elle pourrait constituer un appoint utile pour l'identification et l'embauche de jeunes qui seraient peu susceptibles de se trouver du travail dans l'entreprise et, plus généralement, pour respecter l'équilibre de l'emploi des jeunes désavantagés entre le secteur public et le secteur privé. Le défi le plus important est ici la création d'emplois stables et utiles.

3) *La stabilisation du salaire minimum* au niveau plus raisonnable qu'il a atteint récemment en proportion du salaire moyen est un objectif souhaitable qui permettra de soutenir des emplois plus nombreux et plus stables en entreprise pour les jeunes en difficulté.

4) *Les subsides salariaux*, comme le bon d'emploi et les autres programmes de subvention à l'emploi, permettent une plus forte création nette

d'emplois que les programmes d'emplois publics, parce qu'ils réduisent les coûts d'emploi des entreprises, encourageant l'acquisition d'expérience utile et fournissent une meilleure chance de permanence dans l'emploi pour les jeunes désavantagés.

5) Toute augmentation de *la taxe sur la masse salariale* doit être bannie dans les années à venir, parce que la TMS est en réalité une taxe sur l'emploi. Cette taxe devrait, au contraire, être diminuée, puisqu'elle sert à détruire, plutôt qu'à créer, des emplois pour les moyens et les petits salariés, et notamment pour les jeunes. Chaque unité de pourcentage supplémentaire de la TMS détruit 10 000 emplois.

6) Il faut engager une *lutte soutenue aux obstacles réglementaires discriminatoires* à l'entrée des jeunes dans les métiers et les professions, qui ont été érigés au fil des années par les corps syndicaux et professionnels avec la bénédiction de l'État.

7) *La scolarisation plus avancée* des jeunes et l'amélioration de la qualité de l'éducation doivent être poursuivies inlassablement afin de relever le niveau moyen des compétences de base et la productivité des jeunes et d'améliorer ainsi leur employabilité. Le lien entre éducation, emploi et richesse est trop étroit dans l'histoire récente des pays industrialisés, et du Québec en particulier, pour que l'on puisse se permettre quelque relâchement à cet égard. Il faut investir dans la suppression des causes de l'abandon scolaire. Il faut élargir le droit à l'éducation secondaire gratuite et à l'aide financière de l'État aux jeunes de 18 à 30 ans. Il faut supprimer la mesure socialement régressive que constitue le gel total des frais de scolarité au collège et à l'université et utiliser le fruit des hausses pour bonifier l'aide financière aux moins nantis. Il faut maintenir l'ouverture de l'éducation supérieure, et de l'aide financière dans certains cas, aux adultes qui ont raté leur première chance d'y accéder.

Youth Unemployment in Québec Increase and Concentration (1966-1982)

Youth unemployment in Québec increased from 6% in 1966 to 23% in 1982, in pace with a similar deterioration of youth employment prospects in the rest of Canada, the U.S. and other industrial countries. There are two dominant causes of the youth labour market problem: 1) rising job shortage in the aggregate following generally contractionary macropolicy after 1974 — and most conspicuously in 1979-82 — and 2) the very sharp sensitivity of youth unemployment to the inferior aggregate job prospects. Demographic factors, generous amendments to the Unemployment Insurance Act (1971), and overindexation of the minimum wage also contributed to the higher youth unemployment figures. However, the retreat of the demographic tide and the recent trend toward more realistic labour market policies have since worked to ease youth joblessness somewhat.

Youth unemployment is not only high, it is also sharply concentrated. The typical unemployment spell is short (e.g. 3 months), but most of the unemployment consists of a relatively small number of young people who will be out of work for quite a long time because they cannot find jobs. These youth have very often dropped out of school early, and come from disadvantaged families or from lagging industrial regions. The increase in unemployment for young university graduates is real, but considerably less important than for other young people. A university degree still pays off. It follows that there is no more efficient youth employment policy than a full employment macropolicy aimed at all workers. Such a policy would do its best to keep interest rates low and stable and would let federal deficits swell in the short run so as to offset deficient private aggregate demand.

A microeconomic policy for youth employment recovery however, must also support the expansionary aggregate demand policies. Six central ingredients are considered: 1) Cautious and selective public employment programs. 2) Stabilization of the minimum wage as a fraction of the average wage. 3) Selective wage subsidies for employment in the private sector. 4) A reduction of payroll taxes, which discriminate against employment at average or lower wages. 5) Suppression of the most conspicuous discriminatory practices used by unions, trades and professions against the entry of young people in specific jobs. 6) Support for the continuing progress of the quantity and quality of education.