

## **LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DANS LES PAYS PARTENAIRES DE L'ETF: NOTE DE CONCEPT**

ETF, avril 2006

### ***Documents***

- 1. *Les politiques de l'emploi dans les Balkans occidentaux: Développements et défis***
- 2. *Les politiques de l'emploi dans la Communauté des États Indépendants: développements et défis***
- 3. *Evolutions et défis des politiques de l'emploi dans la région méditerranéenne***
- 4. *Création d'emplois et apprentissage tout au long de la vie: une perspective du marché du travail transitoire***



# Introduction<sup>1</sup>

La présente note vise à fournir des informations de base et à soulever quelques questions destinées à alimenter les discussions lors de l'atelier thématique consacré à la politique de l'emploi dans les pays partenaires de l'ETF qui se tiendra au cours de la conférence de 2006. Ce document se compose de deux parties présentant, d'une part, les tendances actuelles de l'emploi (et de la politique de l'emploi) au sein de l'Union européenne et, d'autre part, l'utilité de cette expérience pour les pays partenaires de l'ETF. Trois mémos distincts ont, en outre, été préparés et couvrent, d'une manière plus détaillée, les développements dans trois grandes régions: les Balkans occidentaux, les pays MEDA et la CEI.

L'atelier thématique vise globalement à fournir une meilleure compréhension de la façon dont la politique de l'emploi doit être conçue dans les pays partenaires de l'ETF pour être efficace. Nous aimerions stimuler un véritable débat et échange de vues sur des aspects concrets de la politique de l'emploi, en particulier:

- Comment se créent les emplois (en particulier ceux qui sont destinés à une main-d'œuvre peu à moyennement qualifiée)? Qui les crée? De quels types d'emploi s'agit-il?
- Quelles sont les mesures politiques efficaces dans le contexte du pays partenaire de l'ETF?
- Quel est le rôle de l'éducation et de la formation dans l'agenda global de la politique de l'emploi dans les pays partenaires de l'ETF?
- Comment cibler les mesures pour les rendre efficaces et efficientes?

## Évolution récente dans l'Union européenne

### Changement économique au sein de l'Union européenne

L'Union européenne traverse actuellement une période de rapide évolution économique et sociale. Il en résulte la nécessité de développer de nouvelles réponses politiques. Le Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, a lancé la fameuse « stratégie de Lisbonne » afin de traiter les nouveaux défis économiques et sociaux. Ces discussions trouvent leur origine dans les changements économiques et structurels intervenus au cours des dernières décennies pendant lesquelles l'accent s'est déplacé de l'emploi dans la production industrielle vers un environnement de travail plus souple (mais également en raison de la concurrence des États-Unis et de l'Asie et du vieillissement de la population européenne).

Ces dernières décennies, un taux élevé de chômage et un nombre croissant de personnes entretenant de faibles liens avec le marché de l'emploi conventionnel laissent entendre que l'objectif du plein-emploi au sens traditionnel du terme est inaccessible au sein de l'Union européenne. Dans son ouvrage sur les marchés transitionnels du travail (à noter que le terme « transitionnels » ne fait nullement référence ici à la transition qui s'opère dans les pays de l'Europe centrale et orientale), qui fait autorité, l'économiste allemand Günther Schmid parle de la fin de la relation d'emploi classique et indique que les emplois à l'avenir « impliqueront une plus grande autodétermination et feront intervenir une plus grande concurrence, seront plus souples en ce qui concerne la nature et le champ d'application de la relation avec l'emploi et seront plus orientés vers le projet ou l'équipe afin de s'intégrer davantage dans des réseaux et moins dans des formes et contiendront une variété de tâches dont la très grande diversité au fil de la vie professionnelle stimulera l'apprentissage tout au long de la vie »<sup>2</sup>.

Cette nouvelle conception de l'emploi implique l'introduction d'un nouvel ensemble de statuts sur le marché de l'emploi et le marché du travail tels que l'emploi temporaire, l'emploi à temps partiel, les périodes de recyclage et de formation au cours de la vie professionnelle et des périodes de non-

<sup>1</sup> Le présent document a été élaboré par Henrik Huitfeldt, de l'ETF, avec le concours important d'Ummuham Bardak, d'Eduarda Castel Branco, d'Anastasia Fetsi et de Natalia Popova.

<sup>2</sup> Schmid et Gazier (éd.) (2002) *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, (La dynamique du plein emploi. Intégration sociale via les marchés du travail de transition) Cheltenham, UK and Northampton, MA, Edward Elgar.

participation à l'offre sur le marché de l'emploi pour d'autres raisons (contrairement aux situations sur le marché du travail traditionnel: éducation initiale, emploi, chômage et non-participation au marché de l'emploi). Les transitions entre les différentes situations sur le marché de l'emploi deviennent, en outre, de plus en plus courantes. Il en résulte que les interfaces entre le marché de l'emploi, l'éducation et la formation, les ménages et les besoins de sécurité sociale doivent être refaçonnées.

Le concept de « marchés du travail transitionnels » prévoit l'institutionnalisation de « ponts d'emploi » qui sont destinés à faciliter les transitions entre les (nouvelles) relations d'emploi et d'autres situations sur le marché du travail au fur et à mesure de l'évolution des circonstances de la vie. Ceci peut inclure des politiques visant à faciliter la transition de l'emploi temporaire vers l'emploi permanent ou de l'emploi à mi-temps vers l'emploi à temps plein, les interruptions de carrière pour des raisons familiales, l'apprentissage tout au long de la vie, etc. Les politiques pour des marchés de l'emploi transitionnels peuvent être perçues comme des « institutions sociales de gestion du risque » qui encouragent les individus à risquer des transitions entre différents statuts sur le marché du travail ou à les combiner. La principale conclusion à tirer de cet ouvrage est que si les politiques d'emploi sont adaptées aux marchés du travail plus flexibles émergents (et traitent notamment les principaux risques pour les revenus qui sont associés aux transitions), elles ont le potentiel de contribuer fortement au plein-emploi (au nouveau sens du terme) en offrant des emplois plus nombreux et de meilleure qualité tout en garantissant une vie professionnelle plus sûre<sup>3</sup>.

## Nouvelles réponses politiques au sein de l'Union européenne

L'élaboration de nouvelles approches politiques cohérentes en matière d'emploi occupe une place prépondérante dans le programme politique depuis l'introduction de la stratégie européenne pour l'emploi en 1997 et depuis le conseil de Lisbonne de 2000. La stratégie de Lisbonne a pris un nouveau départ en 2005, concentrant ses efforts sur des objectifs larges à atteindre en matière de croissance et d'emploi. La stratégie de Lisbonne révisée comprend un réexamen complet de la stratégie européenne pour l'emploi. Les lignes directrices pour l'emploi seront désormais présentées conjointement avec des orientations macroéconomiques et microéconomiques pour une période de trois ans. L'introduction des « Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi » témoigne de l'importance que l'UE accorde à la coordination de la politique économique et de la politique de l'emploi. Ces deux politiques sont requises pour parvenir aux objectifs déclarés d'une augmentation du nombre et de la qualité des emplois et du renforcement de la cohésion sociale.

Les nouvelles lignes directrices pour la politique de l'emploi<sup>4</sup> incluent plusieurs grands domaines qui se concentrent sur la façon de « gérer les risques sociaux » dans une nouvelle situation plus souple sur le marché de l'emploi afin de favoriser « une augmentation du nombre et de la qualité des emplois et le renforcement de la cohésion sociale ». Ces lignes directrices sont, notamment, les suivantes:

- i. *Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail* (ceci inclut la création de parcours vers l'emploi pour les jeunes, une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée, le soutien du vieillissement actif et la modernisation des systèmes de protection sociale de manière à soutenir l'activité professionnelle et le maintien sur le marché du travail);
- ii. *Assurer des marchés du travail qui favorisent l'insertion des demandeurs d'emploi et des personnes défavorisées* (ceci inclut l'application de mesures actives et préventives du marché du travail, l'identification précoce des besoins, l'orientation et la formation dans le cadre de plans d'action personnalisés, la mise à disposition des services sociaux nécessaires pour favoriser l'insertion des personnes les plus éloignées du marché du travail et une adaptation en permanence des incitations et des effets dissuasifs découlant des systèmes de prélèvements et de prestations);
- iii. *Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi* (ceci inclut le réexamen des différentes modalités contractuelles et dispositions relatives au temps de travail, le traitement du problème du travail non déclaré et le soutien des transitions en matière de situation professionnelle);

---

<sup>3</sup> Schmid & Schomann (2003), « The concept of transitional labour markets and some policy conclusions: the state of art » (Le concept des marchés du travail de transition et quelques conclusions politiques: état actuel des connaissances), tlm.net, document de travail, octobre 2003.

<sup>4</sup> Conseil de l'Union européenne (2005), décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, 12 juillet 2005.

*iv. Accroître et améliorer les investissements en matière d'éducation et de formation (ceci inclut l'amélioration et la diversification de l'accès à l'éducation et à la formation pour tous, la réduction du nombre d'abandons scolaires précoces et des stratégies efficaces d'apprentissage tout au long de la vie ouvertes à tous).*

La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne n'exige pas de modèle unique de réforme politique structurelle à mettre en œuvre dans toute l'UE. Les États membres suivent différents parcours politiques qui se fondent sur leur propre héritage historique et leurs propres structures nationales dans le but de parvenir aux mêmes objectifs politiques. Conformément aux récentes évaluations des performances individuelles des pays, deux modèles différents peuvent être envisagés en tant qu'exemples à la fois de bonne pratique en termes de croissance et de performance des emplois: le modèle anglo-saxon et le modèle nordique. L'Irlande, le Royaume-Uni et les pays nordiques comptent parmi les États membres de l'UE qui enregistrent les meilleures performances, avec des taux relativement élevés de PIB par tête et des taux faibles de chômage. Ces groupes de pays ont entrepris des réformes économiques globales et intégrées conçues dans le but d'améliorer le fonctionnement du marché du travail tout en favorisant des priorités différentes et en soutenant des préférences différentes dans le domaine des politiques sociales.

## L'intérêt pour les pays partenaires de l'ETF

Ces développements de nouvelles approches politiques au sein de l'Union européenne sont très importants pour les pays partenaires de l'ETF. Mais le contexte économique et politique de ceux-ci diffèrent substantiellement de celui de l'Union européenne dans plusieurs domaines clés. Au sein de l'UE, de récents changements politiques sont motivés par la faible croissance économique, des taux de chômage élevés et persistants et un élargissement du fossé entre les travailleurs bénéficiant de bons emplois permanents et sûrs et les autres (essentiellement la main-d'œuvre non qualifiée) qui entretiennent de faibles liens avec le marché de l'emploi, ce qui conduit à une segmentation du marché de l'emploi. Le modèle de bien-être social public est cependant toujours fort dans la plupart des pays de l'UE. Dans les pays partenaires de l'ETF, la situation est différente et dans certains domaines, elle est même encore plus accentuée. Dans ces contextes différents, les mesures relevant du domaine de la politique de l'emploi qui peuvent être efficaces varieront probablement.

Pour les nouveaux États membres de l'UE et les pays candidats, l'adhésion à l'Union européenne inclut également l'intégration dans les structures économiques et sociales de l'UE. Dans d'autres pays partenaires de l'ETF, toutefois, la situation peut être très différente. Le processus de transition pourrait les pousser dans une direction différente. Les marchés du travail volatils qui ont été créés après la chute des anciennes structures économiques pourraient être le modèle standard du marché du travail dans l'avenir prévisible. Peut-être pourriez-vous dire que dans plusieurs de ces pays, les marchés du travail sont devenus plus « transitionnels » (suivant le concept des marchés du travail transitionnels) par nature que les marchés du travail au sein de l'UE. Une grande part des participants au marché du travail évolue entre différentes formes d'emploi, de chômage et de non-participation et un très petit nombre d'entre eux a une place sûre sur le marché du travail.

Les structures politiques orientées vers les marchés du travail industrialisés n'ont, dans une grande mesure, pas encore été remplacées par autre chose et les espérances que les anciens marchés du travail plus organisés reviendront sont grandes. Mais il est peu probable qu'une telle situation se produise. Quoi qu'il en soit, il est très important de discuter de mesures politiques visant la situation actuelle dans ces pays et les interventions en matière de politique d'emploi devraient être ajustées en fonction de ces développements et situations factuels.

Dans la région MEDA et dans d'autres pays partenaires moins développés, la situation est différente ou la transition est différente. On pourrait dire qu'une grande partie de la population continue de vivre et de travailler sur des marchés du travail traditionnels où l'accent est mis sur l'agriculture et sur le commerce et les services à petite échelle. Dans ces pays également, le marché du travail régulier formel est très petit et nombre de personnes se battent pour se frayer un chemin à travers les différentes formes (souvent incertaines) d'emploi.

Certaines caractéristiques principales communes à prendre en considération lors de la conception de politiques d'emploi dans les pays partenaires de l'ETF sont décrites ci-dessous.

## Récentes tendances économiques

Les pays partenaires de l'ETF comptent parmi certaines des régions du monde qui connaissent la croissance la plus rapide. Plusieurs pays de la CEI, en particulier, se trouvent dans le groupe des vingt pays qui ont enregistré la plus forte croissance mondiale en 2005. Cette croissance est liée en grande partie, mais pas exclusivement, aux prix élevés du pétrole. Dans le sud-est européen, la croissance du PIB est également élevée, ce qui est principalement dû à la forte demande domestique, elle-même poussée par la consommation et les investissements. Les politiques monétaires dans la plupart des pays sont stables et caractérisées par des prix également stables et des taux d'inflation peu élevés. La région connaît une augmentation exponentielle des crédits et les banques surveillent les taux d'intérêt de près. Plusieurs pays MEDA ont également vécu récemment des taux de croissance économique en augmentation (bien que la croissance du PIB par tête soit moins impressionnante).

Les régions de l'Europe du Sud-Est et de la CEI ont assisté, ces dernières années, à des augmentations des investissements directs étrangers. Les investissements directs réalisés dans la CEI ont été injectés dans les industries pétrolières et gazières, principalement en raison des prix élevés du pétrole brut et du gaz naturel sur le marché mondial. La Russie s'est attiré la part la plus élevée. En Europe du Sud-Est, les flux entrants d'IDE étaient généralement liés au processus de privatisation. Au Moyen-Orient, ils ont été attirés par les secteurs du pétrole et du gaz, ainsi que par les services financiers, la fabrication, l'immobilier et, dans une certaine mesure, le tourisme. Les niveaux sont toutefois restés relativement faibles.

La croissance globale du PIB a constitué la base de la forte croissance commerciale dans les pays partenaires de l'ETF. Plusieurs pays de la CEI ont profité de prix élevés sur le marché mondial des combustibles et des métaux, ce qui a contribué à une forte augmentation des revenus du pétrole et à l'augmentation des importations. Malgré certains développements positifs tels qu'une réduction des entraves aux échanges dans la région suite au pacte de stabilité, à l'élargissement de l'UE, qui a offert un meilleur accès au marché aux nouveaux États membres de l'UE, et à une forte demande pour les produits d'importation en provenance de pays de la CEI, plusieurs des pays de l'Europe du Sud-Est continuent d'enregistrer d'importants déficits de la balance commerciale et déficits en compte courant. Dans la région MEDA, les pays exportateurs de pétrole ont bénéficié des prix élevés sur le marché mondial et plusieurs accords commerciaux qui devraient stimuler les échanges ont été signés récemment.

Dans de nombreux pays partenaires de l'ETF, le nombre de personnes ayant suivi une formation dans l'enseignement supérieur est en rapide croissance, ce qui pourrait être opportun si l'économie basée sur les connaissances commençait à jouer un rôle plus important dans ces économies. À ce jour cependant, la plus grande partie des investissements et de la croissance se déroule dans les secteurs tels que l'extraction de ressources naturelles et la construction. Si cette tendance se poursuit, il se peut que ces pays doivent faire face à des problèmes de faible compétitivité par rapport aux économies basées sur des compétences élevées, ainsi qu'à des risques liés à une (sur)dépendance des prix des ressources naturelles sur le marché mondial. Ceci a des implications politiques liées aux éléments de stimulation de la croissance, au rôle des PME dans la diversification et à la nécessité d'investir dans le développement des ressources humaines (adultes) afin de maintenir une main-d'œuvre compétitive et spécialisée.

## Le modèle de création d'emploi

Bien que la croissance économique ait évolué positivement, l'impact sur l'emploi reste généralement faible. La création d'emplois réguliers dans le secteur public et dans les entreprises privées modernes reste faible ces dernières décennies. La réaffectation de la main d'œuvre spécialisée, libérée par les entreprises et organisations d'État suite à la restructuration et par des secteurs et entreprises plus productifs, est apparue faible. Au lieu de cela, la majorité des nouveaux emplois ont un caractère informel. La question de savoir comment la croissance, les IDE et les échanges en augmentation pourraient se traduire par une plus forte création d'emplois reste ouverte. La pauvreté régresse lentement depuis le milieu des années 1990, mais les inégalités de revenus restent élevées et augmentent entre les pays partenaires de l'ETF.

Les caractéristiques et les besoins de la grande majorité des travailleurs impliqués dans l'une ou l'autre forme d'emploi informel sont largement méconnus de sorte qu'il apparaît difficile de concevoir des

mesures de politique d'emploi spécifiquement ciblées vers les travailleurs du secteur informel. Une certaine partie du secteur informel est composée de travailleurs qui exécutent des activités de nature irrégulière, tant en ce qui concerne le nombre d'activités différentes qu'en ce qui concerne les heures de travail et les revenus. D'autres participent à des activités saisonnières, en particulier dans l'agriculture. D'autres encore occupent des emplois réguliers à long terme dans le secteur informel, mais les raisons pour lesquelles leur relation de travail n'est pas officialisée peuvent différer. Il arrive souvent que les emplois ne soient pas suffisamment productifs pour être formalisés. L'accent de ces différentes catégories d'emploi informel peut différer largement entre les régions et pays partenaires de l'ETF.

## Nouvelles situations sur le marché de l'emploi et sur le marché du travail

Les changements rapides qui se sont produits dans les pays partenaires de l'ETF ces dernières décennies ont débouché sur la création d'un nouvel ensemble différent de situations « typiques » sur le marché de l'emploi ou celui du travail. Les analyses de la main d'œuvre et d'autres études menées auprès des ménages indiquent que dans de nombreux pays, seule une petite partie de la population en âge de travailler (peut-être moins de 20 à 30%) a un emploi stable, permanent et formel. Il manque toutefois dans de nombreux pays des informations détaillées et pertinentes sur la façon dont le reste de la population gère ses carrières sur le marché du travail dans ces conditions d'insécurité.

Les situations existantes sur le marché du travail varient entre les pays et les régions, mais les statuts les plus fréquents sur le marché du travail peuvent inclure l'emploi formel permanent, l'emploi informel permanent, l'emploi occasionnel (formel ou informel), le chômage ouvert, l'inactivité et communément également le statut multiple. Plusieurs personnes ont développé des styles de vie (ou stratégies de survie) basées sur des situations d'emploi multiples et commutent aisément entre l'emploi et le chômage et entre les activités formelles et informelles lorsque des possibilités se présentent.

## Vers une politique d'emploi efficace dans les pays partenaires de l'ETF

Comment peut-on, dans pareil contexte, concevoir une politique d'emploi efficace et construire des « ponts » entre les statuts d'emploi et les situations sur le marché du travail les plus fréquents?

Une première étape consisterait à recueillir des informations sur ce que font réellement les personnes pour gagner leur vie et sur les formes d'emploi les plus fréquentes. L'objectif d'une politique d'emploi devrait être de générer à court et moyen terme **des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour tous** sur le marché du travail (et pas forcément de générer plus d'emplois formels).

Une seconde étape serait d'évaluer les mesures politiques qui conviennent le mieux pour le contexte local. Les grands domaines politiques (interconnectés) à prendre en considération sont les suivants:

- i. la politique macroéconomique pour créer un environnement économique stable;
- ii. le soutien de la création d'emplois dans les secteurs et industries de croissance ou prospectifs;
- iii. le rôle, la couverture et le niveau des impôts sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale;
- iv. l'utilisation de différents types de contrat d'emploi et de mesure de protection de l'emploi (indemnités de départ);
- v. les plans de soutien des revenus (protection sociale, assurance chômage, chômage sous réserve de contrôle des ressources et assistance sociale);
- vi. les différentes formes de développement des aptitudes (niveaux initiaux d'enseignement et de formation professionnels, enseignement supérieur et formation continue); VET
- vii. des mesures actives en rapport avec le marché du travail (orientation professionnelle et aide à la recherche d'emploi, création d'emplois subventionnés, travaux publics, soutien pour l'emploi indépendant et microcrédits).

## Questions critiques pour la conception d'une politique d'emploi dans les pays partenaires de l'ETF

Les changements et réformes économiques ont radicalement changé la situation sur le marché du travail pour la majorité des personnes vivant dans les pays partenaires de l'ETF. Ceci a pour effet que l'identification des personnes sur lesquelles concentrer une politique d'emploi n'est pas directe.

Étant donné que la plupart des pays partenaires de l'ETF ne disposent pas d'un filet de sécurité sociale bien développé et compte tenu de l'élargissement croissant du secteur informel des marchés du travail, rares sont ceux et celles qui peuvent se permettre d'être chômeurs recensés. Il en résulte que les chômeurs recensés ne sont, en grande partie (et contrairement à la situation dans l'UE) ni les plus pauvres ni les plus vulnérables du marché du travail. De nombreux (autres) travailleurs sont impliqués dans différentes formes d'activités d'emploi à court terme dans le but de nouer les deux bouts, tout en attendant de meilleures possibilités d'emploi.

Dans certains contextes nationaux, tous les emplois officiels à long terme ne sont ni les plus sûrs ni les meilleurs. Les travailleurs s'accrochent souvent à d'anciens postes de travail (improductifs) par crainte de perdre leur unique sécurité d'existence et les avantages (limités) y associés bien que leur emploi n'ait aucun avenir. Dans de nombreux pays partenaires, plusieurs emplois vacants coexistent avec un taux de chômage élevé ou un taux élevé d'emplois irréguliers ou de sous-emploi. Cette incohérence peut être provoquée par un manque généralisé de main d'œuvre qualifiée spécifique, mais aussi par le faible attrait de nombreuses offres d'emploi disponibles par comparaison avec les possibilités offertes par l'économie informelle.

Vu la part élevée du secteur informel et de la segmentation du marché du travail (en particulier dans la région MEDA), une politique d'emploi efficace doit traiter les préoccupations sur le marché du travail d'une grande partie de la population qui entretient, traditionnellement, des contacts avec les institutions gouvernementales (et dont les activités en matière d'emploi sont difficiles à contrôler). Un point crucial consiste à élargir l'accès aux mesures de politique de l'emploi et à revoir les mesures politiques qui contribuent à la segmentation sur le marché du travail. Ceci inclut un renforcement des filets de sécurité sociale pour la grande proportion de la population qui est impliquée dans des activités d'emploi irrégulières.

Des mesures de politique d'emploi telles que des systèmes d'aide aux revenus et des mesures actives sur le marché de l'emploi doivent être ciblées et surveillées soigneusement. Il s'agit d'une tâche difficile vu la complexité (et l'informalité) de l'environnement sur le marché du travail dans la plupart des pays partenaires. Une capacité administrative limitée dans de nombreux pays complique encore ceci. Même si des règles claires peuvent exister, elles ne sont généralement pas appliquées à la lettre par les autorités de contrôle. Ces limitations doivent être prises en compte lors de la conception de mesures de politique d'emploi.

Compte tenu de la limitation des budgets publics dans la plupart des pays partenaires, le financement de mesures de politique d'emploi crée de grandes difficultés. La hiérarchisation et l'innovation sont importantes pour trouver des moyens efficaces et efficients de soutenir l'emploi. Un principe qui s'est avéré fructueux dans le domaine de la réduction de la pauvreté (et qui pourrait être utilisé d'une façon plus large au sein de la politique de l'emploi) est la conception de programmes qui fournissent des avantages ou des services pour lesquels n'opteront que les plus nécessiteux (ou ceux qui ont réellement besoin du service). À titre d'exemple, les services publics (ou privés) de l'emploi devraient viser à développer les services de qualité élevée qui sont exigés par les demandeurs d'emplois cherchant un soutien plutôt qu'à passer beaucoup de temps, comme c'est le cas en de nombreux endroits aujourd'hui, avec des personnes qui approchent les services de l'emploi dans le but essentiellement d'obtenir un certain type d'avantage et qui ne recherchent pas activement un emploi.

Un autre principe fructueux consiste à mobiliser des acteurs locaux pour concevoir, fournir et financer des mesures de politique d'emploi par le biais de partenariats locaux. Cette approche, qui vise à relever les défis régionaux ou locaux liés à la restructuration et au développement industriels, s'est avérée fructueuse dans de nombreux anciens et nouveaux États membres de l'UE (cf. évaluations du Fonds social européen) et dans de nombreux pays partenaires de l'ETF. Elle se fonde sur la mobilisation de ressources locales (financières ou autres), réunissant les principales institutions telles que les municipalités, les agences de développement régionales, les ONG, la formation et d'autres fournisseurs de services, les institutions nationales au niveau local, etc. À cet égard, elle étend les possibilités de



mise en œuvre de mesures de politique d'emploi tout en répondant davantage aux besoins locaux et en fournissant plus de pouvoirs aux communautés locales.

Le grand défi pour la durabilité et l'efficacité de cette approche est de voir l'action locale en tant que partie d'un mécanisme global de fourniture de politique d'emploi et d'une bonne capacité administrative au niveau local. Tel est le cas au sein des États membres de l'UE, mais pas encore dans les pays partenaires de l'ETF où la conception et la fourniture de mesures de soutien de l'emploi par le biais d'approches de partenariat local reste un mécanisme *ad hoc* (généralement financé/poussé par des donateurs) sans lien vers les efforts globaux de soutien de l'emploi des pays et avec des dispositions administratives faibles, voire obscures.

Une priorité consiste à développer des mesures politiques d'emploi qui s'occupent et contribuent au développement de compétences pour tous (y compris pour les travailleurs du secteur informel). Les niveaux d'étude atteints par la population adulte dans les pays de la CEI et de l'ESE sont généralement bons (il n'en est pas de même dans les pays MEDA), mais la capacité actuelle de la population à contribuer au développement économique, par exemple, par des gains de productivité et l'innovation ou par l'attrait d'IDE, n'est pas satisfaisante. La cause de cette capacité insuffisante est double: d'une part, les longues années de déqualification de populations impliquées dans des activités à faible valeur ajoutée dans l'économie formelle ou informelle et, d'autre part, la faible qualité des systèmes d'enseignement officiels.

Un effort concerté pour permettre l'accès à de meilleures possibilités de formation pour les jeunes et les adultes d'âge mûr et en particulier pour la main d'œuvre peu qualifiée et les personnes dont les compétences sont obsolètes doit être considéré comme une partie intégrante d'une politique d'emploi et il y a lieu de lui accorder une importance équivalente à celle des mesures de création d'emplois ou de l'adaptation réglementaire pour améliorer le fonctionnement du marché du travail. L'infrastructure de formation pour les adultes est assez limitée dans la grande majorité des pays partenaires de l'ETF et se concentre généralement sur des compétences purement techniques. Le développement des compétences de la population adulte est toutefois très souvent lié à des possibilités de formation qui améliorent non seulement les aptitudes techniques ou celles qui sont liées à l'emploi, mais aussi les aptitudes de vie ou les aptitudes clés (telles que l'esprit d'entreprise), les aptitudes de recherche d'emploi et la motivation des adultes à devenir plus proactifs. Ce dernier point est particulièrement pertinent pour les personnes marginalisées ou découragées.

Parallèlement, il est également important d'améliorer la qualité du système officiel d'enseignement de façon à attirer et retenir les jeunes dans l'éducation (en particulier dans les pays MEDA où la moyenne de scolarité est faible et les taux d'abandon scolaire, élevés) et à leur fournir des compétences convenant mieux au marché de l'emploi. Bien que les politiques d'éducation ne soient pas considérées traditionnellement comme faisant partie de politiques d'emploi dans les pays partenaires de l'ETF, ces deux domaines se rapprochent progressivement et leurs interconnexions et articulations doivent être améliorées.





## **LES POLITIQUES DE L'EMPLOI DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX: DÉVELOPPEMENTS ET DÉFIS**

**Avril 2006**



# Introduction<sup>1</sup>

Ce document succinct s'attache à présenter les grandes lignes de l'évolution des politiques de l'emploi dans les pays des Balkans occidentaux, ainsi que les défis majeurs à relever dans ce domaine<sup>2</sup>. Cette analyse, qui s'inscrit dans le contexte des développements intervenus dans le domaine de la stratégie européenne pour l'emploi et de la stratégie de Lisbonne, recense et examine les mesures politiques actuellement mises en œuvre dans les pays de l'Europe du Sud-Est, la place accordée à l'enseignement et à la formation dans l'éventail des politiques de l'emploi, l'arbitrage réalisé entre la protection sociale et l'économie de libre marché, ainsi que le ciblage des mesures politiques. Bien qu'il existe quelques différences notables entre les pays des Balkans occidentaux, certains aspects de leur situation en matière d'emploi présentent de nombreux éléments communs. Le présent document est essentiellement axé sur ces similitudes.

## Situation économique

*Les pays des Balkans occidentaux ne sont pas homogènes et chacun a atteint un stade différent du processus de transition.* Dans certains pays, le marché du travail formel est relativement bien développé, tandis que dans d'autres, l'importance du secteur non structuré est telle que les marchés du travail, si tant est qu'ils existent, ne fonctionnent correctement que dans certains segments étroits de l'économie. Toutefois, les nombreuses similitudes qui caractérisent tous les pays de l'Europe du Sud-Est montrent qu'au cours des dernières années, des facteurs régionaux plus vastes ont affecté le marché du travail et les grandes orientations des politiques mises en œuvre.

*Après des périodes d'instabilité durant les années 1990, tous les pays de l'Europe du Sud-Est sont parvenus à contrôler leurs conditions macroéconomiques.* Les taux d'inflation sont faibles et les devises stables. Des problèmes subsistent au niveau de la dette extérieure, de la balance des paiements et des finances publiques. L'assiette fiscale est réduite et l'évasion fiscale très répandue. L'infrastructure matérielle est le plus souvent inadéquate et en mauvais état, et la topographie est attrayante, mais complexe. La privatisation est pratiquement achevée dans certains pays, mais n'a guère progressé dans d'autres. En règle générale, elle n'a pas encore entraîné la réaffectation de certaines ressources vers d'autres secteurs de l'économie ou une amélioration notable de la productivité de la main-d'œuvre. Les investissements étrangers sont lents à se manifester et sont freinés par les craintes d'instabilité. Bien que le secteur privé soit en expansion et générateur d'emplois, cette croissance est trop lente et trop modeste pour absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail ou les travailleurs issus du secteur public.

*Dans l'ensemble des Balkans, la population a mis au point ses propres mécanismes de survie car les marchés, les emplois et les revenus se sont raréfiés ou taris.* Beaucoup se sont tournés vers le secteur informel de l'économie et l'agriculture de subsistance. Dans bon nombre de pays, la limite entre l'activité professionnelle officielle, parallèle et occasionnelle d'une part, et le chômage d'autre part, est assez floue car une bonne part de la population a adopté un style de vie caractérisé par la pluriactivité. Les impôts et les cotisations sociales sur les revenus déclarés sont élevés [plus de 60 % en Bosnie (Fédération)], de sorte que les non-déclarations sont fréquentes. En règle générale, le financement de l'indemnité de chômage et des mesures actives par l'impôt sur les salaires est précaire et inadapté, ce qui nécessite une mise à contribution du budget, ainsi que de brusques et fréquentes variations de l'ampleur des mesures d'aide aux chômeurs. Les taux d'activité sont généralement faibles (surtout chez les femmes dans la partie méridionale de la région) et les taux d'emploi sont encore plus bas, surtout chez les jeunes.

---

<sup>1</sup> Cette note a été préparée par Ray Phillips.

<sup>2</sup> Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Serbie-et-Monténégro.

## Principaux défis à relever en ce qui concerne le marché du travail

*Les informations sur la situation en matière d'emploi dans les pays de l'Europe du Sud-Est sont fragmentaires et moins fiables que celles des États membres de l'UE. Toutefois, elles sont suffisamment nombreuses et pertinentes pour identifier les principaux problèmes auxquels ces pays sont confrontés dans le domaine de l'emploi.*

- Le nombre de personnes au travail ou occupant un emploi formel est insuffisant.
- Le chômage est très élevé et de très longue durée; les jeunes et les minorités en sont les principales victimes.
- La protection sociale des personnes en âge de travailler est assurée par une série de restrictions et exigences légales imposées aux employeurs plutôt que par la mise en place de prestations sociales en faveur des personnes sans emploi.
- Dans l'ensemble de la région, l'ampleur de l'économie informelle permet à la population de faire face aux difficultés économiques, mais dessert et retarde le processus de transition et le développement des services publics.
- La création d'emplois dans le secteur formel est bien trop lente et insuffisante.
- La base de compétences de la main-d'œuvre est fortement compromise et répond de moins en moins aux besoins inhérents à la transformation économique de la région.
- Les institutions du marché du travail et les établissements d'enseignement et de formation sont précaires.

Ces défis sont considérables. Certains sont comparables à ceux auxquels l'UE est confrontée. La différence réside dans la gravité des problèmes et dans le contexte institutionnel, politique et socio-économique dans lequel ils s'inscrivent.

## Mesures politiques actuellement mises en œuvre

### **Problème n° 1 – Le nombre de personnes au travail ou occupant un emploi formel est insuffisant**

Les principales mesures politiques visent à protéger les personnes exerçant un emploi formel, à promouvoir le statut de travailleur indépendant et la croissance des PME et à accorder aux employeurs des subventions à l'emploi pour favoriser l'embauche. Dans l'ensemble de la région, la législation du travail a été modernisée au cours des cinq dernières années environ et repose sur les deux piliers suivants: a) les codes du travail (qui régissent les relations entre les employeurs et les travailleurs) et b) la législation sociale, qui couvre les droits et obligations des chômeurs, les indemnités de chômage et les compétences des diverses institutions responsables du marché du travail. Dans toute la région, les codes du travail accordent globalement un même degré de flexibilité ainsi qu'un même niveau de protection aux travailleurs, surtout en ce qui concerne les contrats de travail à temps plein, à durée indéterminée. Bien que de nombreux progrès aient été réalisés en ce qui concerne des formes plus souples de relations du travail – travail temporaire, travail à temps partiel et fonction publique – la législation reste globalement plus restrictive que dans la moyenne des États membres de l'UE ou des pays de l'OCDE. Cela s'explique principalement par l'absence générale de réglementation applicable aux agences de travail intérimaire et, dans certains pays, par l'existence d'une législation assez pesante en matière de licenciement collectif. Dans l'ensemble, les lois sur la protection du travail sont plus restrictives dans les pays des Balkans occidentaux.

La protection des personnes exerçant un emploi formel consiste notamment à accorder des subventions aux entreprises publiques, à imprimer une cadence modérée à la privatisation et à l'assortir d'une série de conditions. Dans certains pays, les autorités sont assez réticentes à poursuivre un processus de privatisation vaste et complexe des entreprises publiques. Dans les cas où ce processus a été mené à bien, il a souvent entraîné des coûts considérables s'agissant des mesures de compensation pour les travailleurs déplacés; il arrive aussi que les accords prévoient l'obligation expresse de ne pas licencier les travailleurs au cours des années qui suivent la privatisation. Les mesures destinées à promouvoir le statut de travailleur indépendant sont très nombreuses et se présentent sous plusieurs formes. Le plus souvent, des agences d'entreprise créées au niveau national ou régional dispensent des conseils aux personnes désireuses de créer leur entreprise, offrent des services de guidance aux entreprises et permettent, dans de nombreux cas, d'accéder à des crédits d'investissement. Par ailleurs, beaucoup de pays des Balkans occidentaux ont adopté des mesures actives en faveur du marché du travail en vue de soutenir les chômeurs désireux de créer leur propre entreprise. Les stratégies en faveur des PME sont courantes, mais leur mise en œuvre est souvent tributaire de l'intervention des bailleurs de fonds. Les mesures actives en faveur du marché du travail les plus répandues sont les subventions à l'emploi, ainsi que les aides à la création d'entreprises. Celles-ci se présentent sous la forme de subventions et de prêts. Elles ciblent de plus en plus souvent des catégories particulières de chômeurs et sont intégrées dans des trains de mesures destinées à favoriser l'embauche.

## **Problème n° 2 – Le chômage est très élevé et de très longue durée; les jeunes en sont les principales victimes**

Les taux de chômage sont élevés ou très élevés (quel que soit l'indicateur) dans l'ensemble de la région et les mesures mises en œuvre à grande échelle ciblent principalement les jeunes. Les principales mesures destinées à lutter contre ce problème consistent en des subventions à l'emploi prévues dans le cadre de programmes de mesures actives du marché du travail. Sont particulièrement répandues les aides accordées aux employeurs pour le recrutement de jeunes particulièrement compétents. En règle générale, ces mesures sont très onéreuses et sont essentiellement axées sur l'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur permettant d'accéder aux professions juridiques et médicales. Une minorité de pays s'efforce de réorienter l'action de l'administration publique de l'emploi en vue de soutenir davantage les chômeurs de longue durée et tente de rééquilibrer les programmes actifs en y intégrant des mesures d'aide à la recherche d'emploi. Toutefois, les pouvoirs publics s'attachent avant tout à favoriser le maintien de l'emploi et à promouvoir la création d'emplois, sans accorder une attention suffisante à la question de l'offre.

## **Problème n° 3 – La protection sociale des personnes en âge de travailler est assurée par une série de restrictions et d'exigences légales imposées aux employeurs plutôt que par la mise en place de prestations sociales en faveur des personnes sans emploi**

Seul un très faible pourcentage des demandeurs d'emploi perçoit une indemnité de chômage. La Croatie a le taux de couverture le plus élevé (17 % environ); ailleurs, il est inférieur à 10 %. Le taux de remplacement de l'indemnité de chômage varie considérablement: il est compris entre 30 % environ en Albanie et 60 % environ en République serbe. En Croatie, le taux de remplacement autorisé est de 100 %. Le budget étant limité, ce pourcentage n'est jamais versé en pratique. En Serbie, des problèmes budgétaires ont retardé le versement des indemnités. Tous les pays des Balkans occidentaux ont clairement limité la période de versement des indemnités de chômage. Celle-ci est généralement liée à l'expérience professionnelle antérieure et à l'âge. La durée moyenne est nettement inférieure aux moyennes de l'UE ou de l'OCDE. Du fait de cette couverture insuffisante et de la période relativement brève durant laquelle l'indemnité de chômage est accordée, le système n'assure pas, loin s'en faut, la protection sociale des personnes sans emploi. Certains chômeurs réunissent les conditions d'octroi des prestations sociales accordées sous condition de revenus, mais dans ce cas également la couverture est limitée et les mesures incomplètes. La protection des travailleurs est examinée sous la rubrique intitulée *Problème n° 1*.

#### **Problème n° 4 – Dans l'ensemble de la région, l'ampleur de l'économie informelle permet à la population de faire face aux difficultés économiques, mais dessert et retarde le processus de transition et le développement des services publics**

Un vaste secteur informel de l'économie existe à l'état endémique dans tous les pays des Balkans occidentaux. Il est très difficile d'en donner une mesure précise, mais il semble être de l'ordre de 10-15 % environ en Croatie et bien au-delà de 30 % dans la plupart des autres pays. On ne trouve guère d'éléments témoignant de l'existence de politiques judicieusement conçues et fermement appliquées en vue de convertir les activités souterraines en activités formelles, même si la plupart des pays ont pris des dispositions en introduisant la TVA, en instaurant des procédures de passation de marchés publics, en renforçant l'inspection du travail et en soutenant les personnes désireuses d'abandonner le travail au noir pour se tourner vers des activités légales. Les institutions adoptent à l'égard de l'économie souterraine une attitude ambiguë qui oscille entre une bienveillante indifférence ou une compréhension empathique et une réelle inquiétude concernant l'incidence qu'elle pourrait avoir sur l'assiette fiscale, sur le travail légal, sur la croissance économique à long terme et sur le financement des services publics.

#### **Problème n° 5 – La création d'emplois dans le secteur formel est bien trop lente et insuffisante**

Les entreprises d'État et les entreprises sociales qui ont survécu sont caractérisées par un chômage déguisé chronique. Les emplois continuent de disparaître dans ces secteurs du fait de la transition vers une économie moderne de marché. Dans les entreprises privées du secteur formel, les emplois sont en hausse, mais ce processus laborieux est ralenti par une série de facteurs, notamment la fiscalité élevée et la concurrence de l'économie souterraine. Des mesures ont été mises en œuvre pour favoriser la création d'emplois (voir *problème n° 1*) et des éléments de plus en plus nombreux montrent que des politiques sont en cours d'élaboration et d'adoption en vue d'encourager la formalisation des activités de l'économie souterraine. Les autorités prennent conscience que l'économie souterraine s'étend bien au-delà des travaux occasionnels réalisés contre espèces par des personnes sans emploi qui ne bénéficient pas de l'aide sociale et qu'elle représente un obstacle de taille à la croissance des entreprises informelles de l'économie souterraine et des entreprises formelles qui subissent la concurrence déloyale du secteur informel. Si les initiatives actuellement prises pour rééquilibrer les secteurs formel et informel sont généralement mesurées, elles ont également un effet cumulé. Le niveau élevé des cotisations sociales et des impôts dans le secteur structuré décourage la création de nouveaux emplois formels.

Les investissements étrangers dans les Balkans occidentaux restent limités par rapport à ceux réalisés dans des pays d'Europe centrale situés plus au nord. Cette particularité s'explique par une série de facteurs géopolitiques plutôt que par les mesures d'incitation en place.

#### **Problème n° 6 – La base de compétences de la main-d'œuvre est gravement compromise et répond de moins en moins aux besoins inhérents à la transformation économique de la région**

Les pays de l'ex-Yougoslavie disposaient d'une solide base de compétences dans le secteur industriel, notamment dans le domaine du génie mécanique, de la construction, de la chaussure et de l'habillement. L'ampleur des bouleversements et des destructions induits par les conflits a profondément affecté ces industries et a compromis les compétences associées et l'infrastructure de formation. La plupart des employeurs n'organisent guère de formations, à l'exception de celles exigées par la loi dans les domaines du commerce international ou de la santé et de la sécurité. Les politiques visant à promouvoir la formation des personnes en situation d'emploi sont rares et sont le plus souvent liées à des mesures actives ou à d'autres formes de subventions à l'emploi. Les incitations fiscales destinées à encourager la formation des employeurs sont exceptionnelles et cèdent le pas à l'objectif plus vaste qui consiste à simplifier et limiter la fiscalité. À moyen ou à long terme, la formation des personnes en situation d'emploi (et des nouveaux arrivants sur le marché du travail) sera définie par la réforme du



système d'enseignement et de formation professionnels destinée à rendre l'acquisition des compétences moins onéreuse et plus aisément accessible. Toutefois, les progrès sont lents et laborieux.

## **Problème n° 7 – Les institutions du marché du travail et les établissements d'enseignement et de formation sont précaires**

Dans l'ensemble de la région, les ministères chargés de l'emploi, de la sécurité sociale et de l'éducation sont relativement démunis et peinent à résoudre efficacement une multitude de problèmes complexes et urgents. Dans le meilleur des cas, les ministères de l'emploi comptent environ six fonctionnaires. Ils ne disposent d'aucun centre de compétences et leur compréhension de la politique de l'emploi s'arrête aux codes du travail et à la législation sociale. Les ministères de l'éducation sont confrontés à des programmes de modernisation encore plus ambitieux de l'enseignement primaire, secondaire, professionnel et tertiaire – souvent mis au point grâce à une aide considérable des bailleurs de fonds – mais ne disposent pas des ressources nécessaires pour les rendre opérationnels et pour en assurer la mise en œuvre. Tous les systèmes d'enseignement et de formation professionnels sans exception doivent être réformés en profondeur pour mieux répondre aux besoins économiques nouveaux. Cette nécessité est reconnue par tous et la plupart des pays appliquent ou élaborent des stratégies appropriées axées sur les marchés du travail. L'apprentissage tout au long de la vie, qui adopte à l'égard du travail une approche fondée sur le cycle de vie, est tributaire de la réforme préalable des domaines clés de l'enseignement et de la formation professionnels.

Tous les pays des Balkans occidentaux se sont dotés de services publics de l'emploi, dont la direction et la gestion manquent de cohérence. Leur ligne d'action est généralement floue par manque de politiques de l'emploi intégrées et d'objectifs clairement définis. Ils sont tous confrontés à un nombre considérable de candidats, dont une bonne part – de 25 % à 40 % selon les estimations – n'est pas véritablement à la recherche d'un emploi. Beaucoup s'inscrivent pour bénéficier de l'assurance maladie ou de l'aide sociale et nombreux sont ceux qui travaillent au noir. L'existence de ce problème est communément admise, mais rares sont les pays qui tentent d'y remédier. Le ratio personnel/clients est extrêmement variable. Il va de 1:2000 en Serbie à 1:350 en Albanie. Dans bon nombre de pays, la réglementation a clairement évolué dans le sens de l'activation des chômeurs. À ce stade, cette évolution n'a pas encore été transposée dans les différentes pratiques opérationnelles, à une ou deux exceptions près. Dans l'ensemble, les services publics de l'emploi de la région devraient faire l'objet d'une restructuration radicale qui leur permettrait de se conformer aux normes modernes et qui les doterait d'objectifs et de rôles bien définis. Trop souvent, le nombre extrêmement élevé de candidats inscrits suscite un sentiment d'impuissance.

## **Conclusion**

D'une manière générale, les politiques mises en œuvre par les pays des Balkans occidentaux se sont rapprochées de celles des États membres de l'UE; la régulation du marché du travail est comparable à celle qui caractérise les économies occidentales. Néanmoins, les établissements d'enseignement et les institutions du marché du travail restent précaires, tandis que l'élaboration et la mise en œuvre de politiques efficaces tardent à se concrétiser. Les taux d'activité et d'emploi sont faibles. L'offre est généralement considérée à tort comme une question accessoire, nettement moins importante que la promotion de la demande. Les pouvoirs publics partent du principe que s'il y avait davantage d'emplois, les problèmes liés au marché du travail disparaîtraient. Leurs politiques sont donc essentiellement axées sur la promotion de l'emploi (mesures en faveur des indépendants et subventions à l'emploi, surtout) et sur la préservation des emplois. Dans le passé, les programmes de privatisation ont souvent été conçus pour préserver un maximum d'emplois plutôt que pour stimuler la productivité de la main-d'œuvre ou pour garantir la mise en place de structures offrant de meilleures perspectives de croissance.

Le nombre d'emplois existant est bien supérieur à celui recensé dans l'économie officielle. Même les entreprises qui opèrent dans le secteur structuré omettent de déclarer une partie de leurs activités, font appel à des travailleurs non déclarés et ne déclarent pas la totalité des salaires versés à leurs travailleurs déclarés. Le remplacement d'une partie relativement limitée des activités souterraines par des activités officielles aurait des répercussions positives sur les finances publiques et sur le

fonctionnement du marché du travail. Mais l'économie souterraine conserve un attrait considérable et la fiscalité du travail pèse lourdement sur le nombre relativement réduit d'employeurs et de travailleurs du secteur formel. La qualité de l'inspection du travail s'améliore, mais la grande majorité de ces institutions devrait être renforcée et dotée d'orientations clairement définies. La plupart des pays reconnaissent, sans toutefois prendre de mesures, qu'une part importante de la population introduit de fausses déclarations pour s'inscrire au chômage et bénéficier ainsi de l'assurance maladie; seule la Croatie a pris ce problème à bras le corps en adoptant une série de mesures législatives. Vu l'ampleur du phénomène, les politiques du marché du travail mises en œuvre dans cette région ne comportent pas suffisamment de mesures, loin s'en faut, destinées à convertir les emplois informels en emplois formels en réduisant les coûts de main-d'œuvre non salariaux (implicitement reconnus par le recours systématique aux subventions à l'emploi) et en augmentant les coûts, les risques et les inconvénients potentiels des activités menées dans l'économie souterraine.

Les services publics de l'emploi sont pour la plupart passifs et inefficaces. Le fonctionnement de ces institutions engendre une frustration générale et quelques initiatives ont été prises (en Serbie) pour mettre au point d'autres mesures susceptibles de venir en aide aux chômeurs, notamment par le recours à des services d'orientation relevant du secteur privé. Toutefois, l'inadéquation de ces services est essentiellement due au fait qu'ils ne sont généralement pas considérés comme un outil de la politique du marché du travail. Bien que cette situation évolue dans la mesure où l'activation des chômeurs bénéficie désormais d'une attention croissante, les efforts visant à permettre aux services publics de l'emploi de s'acquitter efficacement de cette nouvelle mission sont insuffisants.

Les mesures actives en faveur du marché du travail sont modestes et irrégulières. Aucun pays n'a instauré de système d'évaluation rationnelle et systématique de l'impact de ces mesures. Quelques initiatives d'envergure limitée ont été prises dans le domaine de la sensibilisation et de la formation à la recherche d'un emploi, mais les mesures en faveur des plus démunis restent rares (hormis les anciens combattants et les personnes handicapées). La mise en œuvre de trains de mesures (coût unitaire restreint) en faveur de la recherche d'emplois et de l'employabilité, ainsi que de programmes de travaux publics correctement ciblés dans les domaines où le chômage est le plus élevé, aurait un effet particulièrement bénéfique, surtout dans le cadre d'une politique d'activation plus systématique.

Tous les pays des Balkans occidentaux sont aux prises avec la réforme en profondeur de l'ensemble des systèmes d'enseignement et de formation à tous les niveaux. Cette tâche est colossale et des priorités doivent être clairement établies. Tous les pays ont adopté des plans et des stratégies de modernisation, dont la mise en œuvre est lente. Bien que l'on n'ait décelé aucun signe d'inadéquation systématique des marchés du travail, on observe des carences spécifiques et les employeurs s'accordent généralement à penser qu'une part trop importante des demandeurs d'emplois ne dispose pas de compétences de base. Il conviendrait de relever les taux de participation à tous les niveaux d'enseignement, y compris l'enseignement primaire dans certaines parties de la région. L'enseignement et la formation professionnels devraient être axés sur les besoins inhérents aux nouvelles économies. La création de partenariats à tous les niveaux devrait permettre d'augmenter le financement public et de renforcer le soutien des partenaires sociaux. La décentralisation amorcée dans certains pays pourrait avoir un effet bénéfique, mais il ne s'agit que d'un moyen permettant de moderniser et d'améliorer l'enseignement et non d'une fin en soi. Dans l'ensemble de la région, la principale lacune du système est l'absence d'infrastructures de formation et de recyclage des adultes. Ce problème, combiné au manque d'envergure et à l'obsolescence d'un système d'enseignement et de formation professionnels non encore réformé, entraînera des problèmes sur le marché du travail en cas d'accélération de la croissance économique.



## **LES POLITIQUES DE L'EMPLOI DANS LA COMMUNAUTÉ DES ÉTATS INDÉPENDANTS: DÉVELOPPEMENTS ET DÉFIS**

Fondation européenne pour la formation, avril 2006



# Introduction<sup>1</sup>

Le présent article vise à décrire les tendances générales de la transition dans la Communauté des États indépendants (CEI) sur le plan des liens qui existent entre l'évolution de la croissance et la restructuration du marché du travail, à présenter des questions de débat sur le caractère informel omniprésent mais variable du marché du travail et sur les éventuelles questions en matière de politiques de l'emploi susceptibles de contribuer à l'élaboration d'un programme en faveur d'un travail décent.

Les résultats des réformes dans la CEI peuvent se résumer de la façon suivante: un accroissement de la production mais des emplois encore insuffisants. Ces pays ont déjà connu d'importantes réformes macroéconomiques de même que des réformes structurelles, et la plupart présentent de bons résultats sur le plan macro-économique. Cela ne doit pas nous faire oublier que ces réformes n'ont pas encore engendré les améliorations correspondantes sur le marché du travail.

Le présent article met l'accent sur l'importance de la politique d'action sur l'offre, en particulier dans les pays à population jeune et en croissance (la majorité des États à faible revenu), ainsi que dans ceux qui font face à une obsolescence des compétences de la main-d'œuvre vieillissante et à l'insuffisance des compétences des travailleurs migrants. Le facteur lié aux compétences est important sur les marchés du travail de la CEI.

## La transition dans la CEI – aperçu général

Les conséquences de plus d'une décennie de transition affectent tous les aspects des structures sociales et économiques dans les pays de la CEI. En 2003 et 2004, tous les pays moins développés de la CEI ont adopté des stratégies de réduction de la pauvreté en collaboration avec d'importants bailleurs de fonds et des institutions financières internationales. Des progrès ont été réalisés au cours des deux dernières années en ce qui concerne la réduction de la pauvreté grâce, surtout, à l'accélération de la croissance économique dans l'ensemble de la CEI. L'inégalité a également diminué presque partout.

Bien que les niveaux de développement humain et la composition structurelle des économies des anciens États soviétiques aient été dissemblables à l'amorce de la transition, celle-ci a présenté plusieurs points communs.

L'abandon des modèles sociétaux et économiques soviétiques a été difficile dans l'ensemble de la région, en raison de la dislocation soudaine de l'ancien marché intérieur reliant les républiques soviétiques et de l'effondrement consécutif de la chaîne de valeur de la majorité des grandes entreprises. Les nouveaux États indépendants ont été confrontés à une interruption immédiate de leur stabilité macro-économique, à une réduction des dépenses publiques en faveur des services sociaux et de la protection sociale, et leurs populations, à une détérioration rapide du niveau de vie.

Ces États ont dû faire face à des situations particulièrement pénibles, comme des guerres (Arménie, Azerbaïdjan, Tadjikistan), des volontés séparatistes de la part de régions déterminantes sur le plan économique (Géorgie), une instabilité frontalière (Asie centrale) et de graves crises énergétiques (Arménie, Géorgie). Des interruptions de l'approvisionnement énergétique (électricité, chauffage) ont affecté le fonctionnement des entreprises, contraint de nombreux villages à puiser dans les forêts voisines les ressources pour se chauffer et encouragé des vagues soudaines d'émigration au milieu des années 1990 (Arménie). En 1998, un nouvel événement a frappé la majorité de ces économies: la crise financière russe<sup>2</sup>.

Bien que ces pays possèdent d'importantes ressources naturelles<sup>3</sup>, et que les taux d'enseignement supérieur et secondaire soient élevés, l'économie traditionnelle, atrophiée par les sous-réformes et le maintien de mesures tendant à décourager les investissements, n'a pas su créer suffisamment d'emplois décents, en dépit de l'accélération de la reprise et de la croissance. En réalité, la plupart des

---

<sup>1</sup> La présente note a été rédigée par Eduarda Castel Branco.

<sup>2</sup> Études approfondies de la Fondation européenne pour la formation sur l'enseignement et la formation professionnels et sur les marchés du travail dans les pays participant à la politique européenne de voisinage, Caucase du Sud, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, 2006 (non publiées).

<sup>3</sup> Seules l'Arménie et la Moldova sont moins favorisées en ce qui concerne les ressources naturelles.

pays de la CEI ont fait preuve de lenteur dans les réformes par rapport aux pays en transition d'Europe centrale. Par ailleurs, la restructuration économique et des entreprises a rencontré des difficultés, ce qui a eu des conséquences sur le fonctionnement du marché du travail.

Le tissu économique présente, presque partout, des éléments d'une économie de subsistance (associée à une faible productivité, un taux élevé de travail indépendant et de travail informel) et une série d'entreprises privées dans des activités à croissance plus rapide qui sont parvenues à pénétrer l'économie de marché, parallèlement à des entreprises opérant à une capacité bien inférieure à celle qu'elles possédaient auparavant et avec de faibles possibilités de croissance durable. Dans les pays du pétrole et du gaz (Kazakhstan, Turkménistan, Azerbaïdjan, Russie), le secteur public a conservé (ou retrouvé) une participation dans l'activité économique; les prix mondiaux actuellement avantageux ont joué un rôle majeur dans la croissance du PIB, des recettes budgétaires et dans la création de nouvelles entreprises dans les services pétroliers.

## Les facteurs de croissance influencent les caractéristiques du marché du travail

La majorité des pays de la CEI sont des économies à croissance rapide et ont enregistré des taux très élevés de croissance du PIB en 2005. Ces résultats s'expliquent en partie par l'effet de reprise, mais aussi par l'augmentation des investissements, en particulier dans certains secteurs clés, comme nous le verrons plus loin.

Il est important de se rappeler qu'en 1993, le PIB de tous les pays de la CEI a subi une forte baisse par rapport aux indicateurs de 1989. La baisse cumulative du PIB en 1993 allait de 39,4 % au Kazakhstan à 41,3 % en Russie et à 78,8 % en Géorgie<sup>4</sup>.

Parmi les pays de la CEI à faible revenu<sup>5</sup>, la croissance moyenne du PIB en 1998-2003 a été élevée, en particulier dans les pays du Caucase du Sud (7,7 % en Arménie et 9,7 % en Azerbaïdjan), ainsi qu'au Tadjikistan (7,1 %)<sup>6</sup>.

En 2005, cependant, la croissance a été inédite, ce qui s'explique en partie par les investissements majeurs réalisés dans l'économie pétrolière, le volume accru des exportations de pétrole suite à l'ouverture du nouveau pipeline en Azerbaïdjan<sup>7</sup>, combiné au maintien de prix mondiaux élevés du pétrole brut. L'Azerbaïdjan a ainsi dépassé toutes les projections et son PIB augmenté de 26,4 % selon les chiffres officiels de 2005. Le Kazakhstan et la Russie, avec respectivement 9,2 et 6,4 % de croissance du PIB en 2005, font partie des économies à la croissance la plus rapide dans la région<sup>8</sup>.

Cependant, les pays de la CEI à ressources naturelles limitées ont également enregistré une forte croissance. Les cas de l'Arménie (13,9 %), de la Géorgie (7,7 %) et de la Moldova (8,4 %) soulèvent en fait des questions sur les facteurs à l'origine de ces résultats. Les envois d'argent des émigrants (Arménie), la construction, les exportations spéciales à haute valeur ajoutée (diamants polis en Arménie) et les effets multiplicateurs des importants investissements réalisés dans le pétrole en Azerbaïdjan (pour la Géorgie) font partie des principaux facteurs de croissance dans ces pays. Les analystes mentionnent également la valeur relativement élevée de l'aide extérieure dans certains pays (Arménie, Géorgie).

Pour conclure: la croissance élevée est essentiellement animée par des secteurs à faible valeur ajoutée. Ces économies ont préféré privilégier l'exploration de ressources naturelles et la production de

---

<sup>4</sup> Loukoianova E., Unigovskaya A., *Analysis of recent growth in low-income CIS countries*, IMF WP/04/151. Seul l'Ouzbékistan présente une baisse du PIB beaucoup plus faible (13,9 %), mais cela est sans doute dû à des données erronées; ou, comme l'indiquent certains analystes, au fait que l'autonomie énergétique et la vente facile des récoltes de coton ont contribué à maintenir le PIB pendant les premières années de transition.

<sup>5</sup> Les pays de la CEI à faible revenu sont considérés comme étant les suivants: Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kirghizstan, Moldova, Tadjikistan, Ouzbékistan.

<sup>6</sup> Croissance moyenne en 1998-2003 dans les autres pays de la CEI: 5,1 %; dans les pays en développement: 4,5 %; en Europe centrale et dans les Balkans: 4 %; et dans les pays industrialisés: 2,4 %. Source: Loukoianova (2004).

<sup>7</sup> Ce pipeline à haute capacité relie Bakou au port turc de Ceyhan, en passant par la Géorgie. Son exploitation a débuté à la mi-2005. Il a également contribué à la croissance de la Géorgie. Il sert aussi pour les exportations de pétrole du Kazakhstan. Un autre grand pipeline (gaz) est en construction.

<sup>8</sup> Comité statistique de la CEI.

biens à faible valeur ajoutée plutôt que de se diversifier au-delà du pétrole et du gaz et de développer de nouveaux secteurs et entreprises à haute valeur ajoutée. En ce qui concerne plus particulièrement les pays de la CEI à faible revenu, les analystes évoquent une certaine stagnation de la part de la fabrication et de la dépendance à l'égard des exportations de matières premières et de produits agricoles, ce qui contribue à augmenter leur vulnérabilité à l'évolution des conditions extérieures.

## **Ces caractéristiques de la croissance influencent les caractéristiques de la demande de main-d'œuvre**

Les économies de la CEI créent de nouveaux emplois, même si cette création d'emplois n'est pas proportionnelle à la croissance du PIB et est caractérisée par d'importantes variations nationales et régionales. Selon les résultats des enquêtes sur la population active de certains des pays concernés, les taux d'emploi ont augmenté depuis 2001. Mais quels sont ces emplois? Des fonctions dans le secteur de la construction, des emplois industriels manuels, des emplois dans le secteur des services (restaurants, hôtels, télécommunications), du transport, des artisans. Bref, des emplois qui nécessitent des qualifications moyennes, souvent dans un domaine technique, et avec une bonne dose de compétences essentielles.

Qu'est-ce qui freine l'alignement de l'offre sur la demande? Selon différentes sources, les employeurs ont beaucoup de mal à recruter du personnel doté des compétences nécessaires, et l'insuffisance des formations disponibles aggrave le problème. Beaucoup d'emplois ordinaires/formels disponibles nécessitant des niveaux de compétences moyens et faibles offrent trop peu de retours sur les investissements réalisés dans l'enseignement supérieur. Les emplois requérant des qualifications moyennes dans le secteur des services sont néanmoins très demandés.

Tandis que les employeurs actifs dans les domaines exigeant des compétences sont contraints d'investir dans des formations internes, d'autres, dans des secteurs sensibles à l'évolution des coûts, choisissent parfois de recruter des travailleurs issus des marchés du travail internationaux (migrants). Tandis que l'économie et les cadres de réglementation du marché du travail ont besoin de nouvelles réformes pour favoriser la demande, il va de soi que l'offre représente un important défi qui passera par une politique combinée, durable et claire.

## **La restructuration des marchés du travail a encore du chemin à faire**

La reconnaissance officielle du chômage et de la pauvreté est un élément relativement récent dans les politiques de la CEI. Dans ces pays, la pauvreté est davantage le résultat d'emplois précaires, de revenus faibles et de taux de dépendance élevés<sup>9</sup> que du chômage proprement dit. Une analyse de la pauvreté révèle qu'une grande partie des pauvres sont en fait employés, mais que leurs emplois et activités sont mal rémunérés, occasionnels et informels, comme dans de petites activités agricoles familiales.

Tandis que l'emploi formel ordinaire dans les entreprises en faillite a baissé ou ne suffit plus pour la subsistance des ménages, une série de combinaisons d'activités et d'emplois, précaires et informels pour la plupart, a remplacé l'emploi à vie que chaque citoyen avait autrefois dans l'économie socialiste. L'expansion rapide de l'économie parallèle a mis les ménages à l'abri d'une pauvreté plus rapide et plus profonde, même si les perspectives de cette partie de l'économie semblent réduites en l'absence manifeste de mesures nécessaires pour en tenir compte dans le cadre d'une politique de l'emploi.

Les changements sectoriels dans le PIB et l'emploi ont été interdépendants. La contribution de l'industrie au PIB et à l'emploi a baissé presque partout, parallèlement à la croissance de la part d'emploi dans l'agriculture. En réalité, l'emploi agricole représente désormais une grande part de l'emploi total (40-60 %)<sup>10</sup> dans beaucoup de pays de la CEI. Il s'agit cependant d'une activité précaire et à faible productivité, en général, que l'on ne peut guère associer à des formes d'emploi ordinaires. La croissance des différentes activités agricoles, en l'absence des investissements nécessaires, ne s'est pas traduite par une productivité accrue et une contribution du PIB du secteur. Il n'est guère étonnant

---

<sup>9</sup> Nombre de membres dépendants du ménage.

<sup>10</sup> Arménie: 44 %, Géorgie: 55 %, Kirghizstan: 53 %, Moldova: 51 %, Ouzbékistan: 36 %, en 2000

que dans certains pays de la CEI, l'incidence de la pauvreté soit plus élevée dans les zones rurales, malgré des taux de chômage plus faibles que dans les zones urbaines.

La croissance de l'industrie et des services au cours des cinq dernières années a toutefois engendré moins de nouveaux emplois que prévu sur le marché du travail officiel. La croissance économique de ces cinq dernières années est supérieure au rythme de la création d'emplois sur ces marchés émergents. En réalité, il apparaît que le chômage et l'emploi évoluent de façon relativement indépendante par rapport à la croissance économique.

D'une part, les taux de chômage dans les pays en transition de la CEI n'ont jamais atteint les niveaux élevés d'Europe centrale et orientale et d'Europe du Sud-Est, même si le PIB a connu une baisse considérable. Ce phénomène s'explique en partie par la restructuration incomplète des entreprises, les conséquences des amortisseurs sociaux utilisés par de nombreuses entreprises en dépit de leur stagnation et par la pratique de l'emploi fantôme (des emplois fictifs mal ou non rémunérés, des heures de travail réduites et/ou des congés plus longs)<sup>11</sup>.

D'autre part, pendant la période de croissance économique, la création d'emplois et l'emploi ont effectivement augmenté, mais pas de manière comparable. Les très petites entreprises et le travail indépendant sont responsables de bon nombre de nouveaux emplois signalés, alors que les nouvelles entreprises modernes et restructurées ne présentent pas le potentiel de création d'emplois qu'elles sont censées posséder. Cela signifie en réalité que la restructuration des moyennes et des grandes entreprises est implicite et se poursuit à travers la progression de leur productivité sur la base d'une certaine augmentation de l'efficacité et de l'intensité capitaliste.

Tout donne à penser (Russie et Ukraine) que la réaffectation de la main-d'œuvre dans les entreprises et les industries joue un rôle dans la promotion de la croissance de la productivité. Cependant, étant donné que beaucoup d'entreprises procèdent à une restructuration défensive plutôt qu'à une expansion, ces entreprises plus productives ont également perdu des parts dans l'emploi.

Les services publics d'emploi doivent élargir leur mission et leurs capacités pour mieux répondre à ceux qui ont besoin d'aide pour (re)commencer et continuer à travailler, ainsi qu'à ceux qui sont en transition entre le chômage et le travail. Pour l'instant, ces institutions ne remplissent ces fonctions que de façon très partielle, soit parce qu'elles proposent peu de réponses appropriées, soit en raison de la promotion insuffisante des mesures disponibles parmi les groupes cibles.

Pour résumer, pendant le choc de la transition, des restructurations incomplètes des entreprises et des réformes structurelles ont adouci le processus de destruction d'emplois et ont engendré un sous-emploi généralisé plutôt que des quantités importantes de travailleurs licenciés, une tendance commune en Europe centrale et dans les Balkans occidentaux.

Actuellement, les entreprises modernes et restructurées se développent en créant moins de nouveaux emplois et la croissance économique élevée dans les nouveaux secteurs productifs n'a pas engendré de créations d'emplois proportionnelles. Tandis qu'une grande partie des investissements est consacrée à des secteurs productifs qui créent peu d'emplois décents/ordinaires, une grande partie des emplois ont été redirigés vers des activités aux perspectives réduites en raison de l'absence d'investissements durables et suffisants (activités agricoles, travail indépendant dans les services et créneaux de production).

## **Le marché informel est un recours, mais aussi une option**

Les marchés du travail et l'économie informels sont à peu près aussi anciens que la transition, même si au cours de la dernière phase de l'économie soviétique, plusieurs formes illicites (non informelles) d'entreprises privées sont apparues, profitant des failles du système.

Dans les pays de la CEI, l'emploi informel a atteint des niveaux beaucoup plus élevés qu'en Europe centrale et dans les Balkans. Par conséquent, en Russie, au Belarus et en Ukraine, les emplois informels représentent quelque 40 % de l'emploi total, tandis qu'au Kazakhstan et en Azerbaïdjan, environ la moitié des emplois sont de nature informelle<sup>12</sup>. En Géorgie, deux tiers de la population

---

<sup>11</sup> Les autres raisons pour lesquelles les taux d'emploi présentent une certaine inertie malgré la forte baisse de la production sont liées à la disponibilité d'une main-d'œuvre informelle alternative, à l'absence de mesures d'incitation à s'inscrire comme chômeur et aux problèmes de collecte des données (les enquêtes ne sont pas totalement adaptées à la réalité de la CEI).

<sup>12</sup> Rutkowski J. et coll., *Enhancing Job Opportunities, Europe and Central Asia Region*, Banque mondiale, 2005



occupée sont des indépendants, un statut très étroitement lié à l'informalité. Tout donne à penser que l'informalité dans la CEI est davantage axée sur la subsistance qu'en Europe centrale, où elle était étroitement liée à une forme d'«abus» de la confusion institutionnelle en transition (évitement fiscal et des réglementations contraignantes).

Comme partout ailleurs au début de la transition, les différentes formes de travail atypique, de travail informel et d'emplois occasionnels, effectués indépendamment des emplois formels ou en combinaison avec ceux-ci, sont devenues les alternatives les plus abordables et les plus réalistes au chômage et aux emplois mal rémunérés en ce qui concerne l'offre.

S'agissant de la demande, la croissance des emplois informels est la conséquence de mesures de dissuasion provoquées par une réglementation rigide et coûteuse du marché du travail qui affecte la demande formelle et la création d'emplois formels<sup>13</sup>. Il existe également un problème de responsabilité publique et sociale et de prise de conscience, cependant, lié à la méfiance à l'égard de nombreuses institutions publiques: fonctionnement impartial des mécanismes répressifs, fiabilité et caractère adéquat de la protection sociale publique, opérations commerciales dépourvues de pression illégitime.

Les travailleurs informels occupant des emplois occasionnels et mal rémunérés ne représentent qu'une catégorie (la catégorie *caractéristique*) d'activités informelles sur le marché du travail dans la CEI. Les indépendants occupant des emplois à niveau élevé de compétences et les personnes travaillant pour leur propre compte dans un petit atelier posent des problèmes stratégiques différents que la main-d'œuvre informelle *caractéristique*, qui occupe des emplois occasionnels et temporaires non réglementés dans des entreprises formelles et informelles<sup>14</sup>. Il convient d'établir une distinction pour le ciblage politique nécessaire.

Bien qu'elles soient souvent considérées comme le dernier recours des groupes peu spécialisés et vulnérables, les activités informelles ne sont pas forcément moins rentables et moins productives (à court terme) que les emplois formels permanents. En tant que sources parallèles et temporaires de revenu, les activités informelles sont en concurrence avec beaucoup d'emplois mal rémunérés dans les services publics et les entreprises en léthargie, sans quoi les personnes qualifiées en situation d'emploi n'opteraient pas pour celles-ci. Beaucoup de chauffeurs de taxis et d'agriculteurs sont en réalité des enseignants et des employés des services publics, mais ils gagnent mieux leur vie dans leur emploi informel que dans leur emploi formel ordinaire.

Il existe un problème lié à la gestion des compétences par opposition aux emplois informels (la plupart des activités informelles requièrent un niveau de compétence peu élevé). Bien que beaucoup de personnes optent pour des emplois informels, cette option présente un risque d'érosion des compétences; par ailleurs, elle remet en cause l'intérêt des investissements dans l'enseignement supérieur.

Pour les nombreuses personnes concernées, cette évolution du marché du travail a été pénible mais elle pourrait être positive si des mesures étaient prises pour soutenir la modernisation et l'amélioration de ces activités afin d'en faire des activités et des emplois durables. Il ne s'agit pas de favoriser des cas menant à l'impasse, mais bien des mesures d'incitation en faveur des cas faisables.

Pour résumer: le travail indépendant et les emplois informels représentent un substitut à l'absence d'emplois ordinaires dignes de ce nom. Il apparaît que la demande de main-d'œuvre de type manufacturière et industrielle manuelle n'est souvent pas satisfaite, tandis que les demandeurs d'emploi optent pour des activités informelles occasionnelles, mais mieux rémunérées sur les marchés locaux. Afin de faire face aux différentes formes d'informalité, les politiques doivent tenir compte des facteurs qui incitent les gens à opter pour ces nouveaux emplois flexibles atypiques, et intégrer ces emplois informels dans des réglementations et des politiques claires/flexibles en matière d'emploi. Si la nouvelle informalité ne va pas beaucoup plus loin qu'une flexibilité et une mobilité élevées, il n'y a aucune contradiction entre cette informalité et les nouveaux marchés du travail officiels flexibles. Les activités informelles de subsistance ont davantage une fonction de protection sociale que d'emploi et font ressortir la nécessité d'une protection sociale plus appropriée pour tous.

---

<sup>13</sup> Rutkowski J. et coll., *Enhancing Job Opportunities, Europe and Central Asia Region*, Banque mondiale, 2005

<sup>14</sup> Schneider F., *Shadow economies of 145 countries all over the world: estimation results over the period 1999 to 2003*, March 2005; Barnabé S., *A profile of Informal Employment: the case of Georgia*. Working papers on the Informal Economy, OIT, Genève, 2002

## L'offre de compétences/main-d'œuvre: un problème majeur?

L'incompatibilité des compétences et les attentes élevées liées à l'«instruction excessive» semblent jouer un rôle dans les résultats du marché du travail: tout donne à penser que les employeurs sont à la recherche de travailleurs/profils qui ne se trouvent pas (facilement) dans l'offre et que les demandeurs d'emploi sont à la recherche d'emplois non demandés. L'enseignement officiel actuel n'est pour l'instant que modérément en rapport avec les compétences requises pour le travail. Près d'un jeune sur deux s'efforce d'obtenir un diplôme universitaire, quels que soient les perspectives futures et le domaine d'étude. Cela vaut non seulement pour les pays du Caucase, mais aussi pour l'Asie centrale et la Russie.

Par conséquent, l'offre constitue manifestement un défi pour la politique.

L'entrée des jeunes dans la vie active est très difficile, comme l'illustrent les taux de chômage très élevés dans la tranche d'âge des 20-29 ans dans la plupart des pays, même si les nouveaux arrivés ont tendance à être davantage adaptables. Cependant, les compétences des jeunes travailleurs ne répondent que partiellement aux niveaux de compétences demandés.

À l'heure actuelle, les jeunes travailleurs et les personnes possédant un diplôme de l'enseignement supérieur ou secondaire (ces derniers ne possèdent que peu de compétences sur le plan de l'emploi) sont les plus nombreux; le nombre de jeunes possédant des qualifications moyennes reste faible en dépit des efforts de réforme entrepris partout. L'insuffisance quantitative des compétences requises est encore aggravée par la qualité et l'importance des problèmes d'enseignement, notamment d'enseignement et de formation professionnels.

Les indicateurs de niveau d'instruction des pays de la CEI sont très élevés, avec un taux d'alphabétisme proche de 99 % et une part sans cesse croissante de la population possédant un diplôme de l'enseignement supérieur. Étant donné l'investissement individuel généralisé dans l'enseignement supérieur, les gens recherchent des emplois satisfaisants, propres et bien rémunérés. Ces qualifications ne sont cependant pas suffisamment demandées. Malgré l'incertitude de pouvoir mettre à profit leurs diplômes de l'enseignement supérieur dans des emplois compatibles, les gens ont d'autres motivations pour continuer à investir dans ce domaine, à savoir l'entrée tardive dans la vie active et les résultats sociaux que sont le prestige et la prise de décision. Les diplômés de l'enseignement supérieur sont en compétition avec les diplômés de l'enseignement et de la formation professionnels secondaires pour des emplois qui requièrent des qualifications issues de l'enseignement et de la formation professionnels (services, administration, secrétaires).

De très nombreux jeunes arrivent par ailleurs sur le marché du travail sans aucune compétence professionnelle après l'enseignement secondaire. Le caractère essentiellement académique et théorique de l'enseignement secondaire général dans la CEI est responsable de l'afflux continu sur le marché du travail de jeunes inaptes au travail. Par ailleurs, ils n'ont pas accès à des formations abordables et adaptées. L'enseignement et la formation professionnels initiaux et secondaires ont vu leurs parts d'étudiants et de diplômés baisser et, d'une manière générale, les réformes de l'enseignement et de la formation professionnels n'ont pas eu de bons résultats.

La situation du chômage n'est pas synonyme d'«absence de travail rémunéré», sans quoi des hordes de personnes affamées seraient apparues partout. Le chômage est le résultat des envois d'argent effectués, des possibilités offertes par le secteur informel et les activités illicites, des transferts sociaux et de l'assistance familiale, ainsi que d'autres facteurs qui permettent aux personnes de refuser les «mauvais» emplois.

Cependant, il existe également un chômage causé par un décalage entre l'offre et la demande. Il s'agit d'un problème majeur qui doit être pris en compte dans les politiques, qui doivent s'intéresser tant à l'offre qu'à la demande ainsi qu'à tous les mécanismes intermédiaires. Ce décalage est dû au caractère inapproprié des compétences et à leur insuffisance, au caractère peu intéressant de certains des emplois disponibles (salaires, attentes individuelles concernant le retour sur investissement dans l'enseignement supérieur) pour les personnes ayant un niveau d'instruction officielle élevé, ainsi qu'aux réglementations contraignantes en matière d'emploi, coûteuses pour les employeurs.

## Migration

La migration externe nette a été très élevée, en particulier parmi les groupes de population productifs et les travailleurs qualifiés originaires des zones urbaines vers la Russie, les marchés voisins et les économies développées. Même si la migration individuelle se poursuit, les grandes vagues du milieu des années 1990 ont pris fin.

L'émigration a eu un impact démographique dans certains pays, comme l'Arménie et la Géorgie, qui ont vu leur population se réduire (de quelque 20-25 % en moins de 10 ans), et dont la main-d'œuvre productive a été affectée sur les plans quantitatif et qualitatif.

La migration et les envois d'argent sont liés, même si leur contribution relative dans l'investissement productif et la consommation des ménages varie selon les niveaux de bien-être et la situation de l'emploi<sup>15</sup>. L'Arménie est sans aucun doute le pays qui dépend le plus des envois d'argent. Selon des études récentes, ces envois effectués par les migrants arméniens (récents et issus de la diaspora) sont estimés à quelque 30 % du PIB (2004)<sup>16</sup>. En Arménie, les envois d'argent sont une source de revenu majeure pour les ménages les plus pauvres et ont un impact positif sur les dépenses dans l'enseignement, par exemple. Cependant, tout donne à penser que ces envois d'argent ont une incidence sur la participation au marché du travail puisqu'ils réduisent la nécessité d'accepter les emplois précaires mal rémunérés disponibles.

## Principales politiques afin d'améliorer les résultats du marché du travail

Le fait d'opter pour une libéralisation plus grande ou réduite et pour une intervention plus forte ou plus faible de la politique publique dans les forces de marché parallèles est une question de stratégie politique dans chaque pays. L'éventail des mesures prises par les pouvoirs publics variera en conséquence, malgré la persistance de certains thèmes communs.

Les différents problèmes soulevés dans le présent article nécessitent un ensemble de propositions clés relatives à la politique à mener afin de:

- réduire durablement la pauvreté grâce à une augmentation des emplois décents; et,
- développer des options économiques plus compétitives (au-delà des actuels facteurs de croissance tributaires de secteurs à faible valeur ajoutée) qui puissent compter sur une main-d'œuvre adaptable et apprenante.

Bien que les récents progrès dans la réduction de la pauvreté soient liés à des taux de croissance élevés, l'effet durable de l'actuelle croissance sur la réduction de la pauvreté s'affaiblira rapidement si la création d'emplois ne parvient pas à favoriser un recours accru aux revenus de l'emploi pour la population.

Par conséquent, la définition de la politique de l'emploi dans la CEI est vaste.

Les politiques de l'emploi doivent accorder une plus grande attention à ce qui suit:

- déréglementer les relations de travail et privilégier l'application de normes primordiales du travail;
- des mesures de soutien plus nombreuses, plus efficaces et mieux financées axées sur les personnes à la recherche d'un premier emploi et les nouveaux venus sur le marché du travail. Dans la majorité des économies de la CEI, ce segment de la main-d'œuvre est pour ainsi dire exclu des mesures de soutien des services d'emploi de l'État;
- des politiques de l'emploi actives doivent également cibler les très nombreuses personnes concernées par les emplois précaires, informels, et celles qui risquent d'être victimes de discrimination sur le marché du travail;

---

<sup>15</sup> Quintiles basés sur les revenus/dépenses

<sup>16</sup> USAID, *Remittances in Armenia: size, impact, and measures to enhance their contribution to development*, Yerevan, 2004

- une réforme des services d'emploi de l'État afin de renforcer et d'améliorer les institutions: révision des mandats, promotion accrue des mesures disponibles parmi les groupes cibles, développement des services axés sur l'emploi plutôt que des seuls services de protection sociale, fonctions consultatives pour les employeurs et les demandeurs d'emploi, mesures préventives, ressources suffisantes, responsabilité de l'État reposant sur une surveillance et une évaluation appropriées;
- une étude du potentiel des méthodes de développement de l'emploi local<sup>17</sup>;
- la part considérable de l'informalité dans les marchés du travail de la CEI compromet la fiabilité des formes standard de données<sup>18</sup>. Afin de mieux analyser la situation et l'impact des activités du marché du travail informel, il est important d'adapter les notions de ces enquêtes et d'accroître leur usage à des fins stratégiques.

Étant donné l'importance de l'offre (le facteur lié aux compétences), il convient de développer:

- une meilleure définition des politiques de développement des ressources humaines intégrant des options stratégiques économiques afin de combler les principales lacunes et les décalages majeurs, d'améliorer le retour sur investissement dans l'enseignement, d'améliorer l'efficacité des choix individuels et par conséquent d'encourager l'apprentissage tout au long de la vie;
- la participation diversifiée aux marchés de développement des compétences des acteurs privés, publics, locaux, centraux dans le cadre de partenariats constructifs afin de favoriser un investissement durable et à long terme dans le capital humain.

Les politiques visant à améliorer les résultats du marché du travail dans les deux sous-groupes de la CEI doivent tenir compte de:

<b>CEI à revenu intermédiaire</b>	<b>CEI à revenu faible</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Améliorer la concurrence sur les marchés de produits et réduire les obstacles administratifs</li> <li>2. Décentraliser la détermination des salaires</li> <li>3. Améliorer l'efficacité du filet de sécurité sociale afin d'encourager la réaffectation de la main-d'œuvre</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Développer les institutions clés d'une économie de marché et investir dans les infrastructures</li> <li>2. Réduire les obstacles administratifs</li> <li>3. Développer un filet de sécurité sociale, en particulier pour ceux qui n'ont pas accès aux mécanismes d'assurance officiels</li> </ol>

## Conclusion

La croissance s'accompagnant d'un nombre limité de nouveaux emplois et les compétences mal équilibrées de l'offre sont les deux défis stratégiques des pays de la CEI.

Dans la CEI, on observe une évolution vers des compétences mal équilibrées de la main-d'œuvre, où les travailleurs possédant des qualifications de niveau moyen et suffisantes font défaut et où ceux possédant un diplôme de l'enseignement supérieur sont trop nombreux (à l'heure actuelle). Ce type d'évolution pourrait être tout à fait opportun si ces économies commençaient à développer des avantages compétitifs dans la haute technologie et des secteurs exigeant des compétences élevées, et à favoriser la croissance. Pour l'instant, cependant, la croissance, bien que très élevée, repose

<sup>17</sup> Commission européenne, *Practical handbook on developing local employment strategies in new Member States and Candidate Countries of the European Union*, 2004

<sup>18</sup> Les enquêtes sur la main-d'œuvre se fondent sur des notions de l'emploi et du chômage acceptées au niveau international, qui s'appliquent à des marchés du travail et des relations de travail plus développés et mieux structurés. Elles ne parviennent pas à rendre pleinement compte des multiples formes de travail, de la mobilité individuelle élevée et des situations de travail transitoires qui caractérisent les marchés du travail de la CEI.

essentiellement sur l'extraction des ressources naturelles (pétrole, gaz, etc.) et sur la construction, tandis que les secteurs à haute valeur ajoutée n'attirent pas encore les investissements.

La création d'emplois qui se produit dans l'économie parallèle (travail indépendant, activités agricoles, petit commerce, travail à domicile, micro-entreprises individuelles) est un moyen de subsistance important qui ne peut être abordé dans des politiques générales visant à réglementer le travail et à lutter contre la fraude fiscale. Des approches plus précises sont nécessaires pour encourager le travail indépendant et promouvoir ses différentes formes en vue de créer des emplois plus décents. Cela implique que l'on comprenne mieux le fonctionnement de l'informalité, ce que signifient les différentes activités informelles légitimes au niveau des revenus ainsi que pour les jeunes à la recherche d'un premier emploi, de même que le type de mesures pouvant s'avérer constructives plutôt que destructives.

Cette politique en faveur d'un travail décent doit être appliquée de façon cohérente, mais elle doit aussi s'accompagner d'informations plus larges et d'un plus grand dialogue social, ainsi que de synergies avec d'autres politiques liées à la demande. Par ailleurs, le programme en faveur d'un travail décent concerne non seulement le travail informel, mais aussi le travail formel.





## **ÉVOLUTIONS ET DÉFIS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI DANS LA RÉGION MÉDITERRANÉENNE**

**ETF, avril 2006**





# Introduction<sup>1</sup>

Un recul constant du chômage s'est observé dans la région méditerranéenne<sup>2</sup> (MEDA) à l'époque de l'industrialisation sous le contrôle de l'État, dans les années 1960, et du boom pétrolier des années 1970. Même jusqu'au début des années 1980, certains pays aux nombreuses possibilités d'emploi ont signalé des pénuries face à la croissance rapide de la main-d'œuvre, tandis que les zones rurales se voyaient confrontées à des problèmes de dépeuplement sous l'effet de l'exode des campagnes vers les villes et de la migration internationale. Les économies exportatrices de pétrole sont devenues de plus en plus tributaires de millions de travailleurs en provenance d'autres pays MEDA, ce qui a aggravé les pénuries aiguës de main-d'œuvre domestique. L'Europe s'est donc positionnée en tant que destination principale pour les travailleurs migrants en provenance de la région. La vitalité sur les marchés de la main-d'œuvre de la région MEDA se reflétait entre-temps dans les chiffres impressionnants enregistrés par la croissance par tête d'habitant de la région et dans les progrès rapides réalisés par le secteur de l'éducation.

Mais au début des années 1990, les résultats sur le marché de l'emploi dans les pays MEDA n'étaient plus qu'un pâle reflet du dynamisme d'antan. Naguère pleine de vie, l'économie régionale s'est soudainement arrêtée suite au fiasco pétrolier du milieu des années 1980. Face à l'expansion rapide persistante de la main-d'œuvre, le chômage s'est mis à croître, atteignant des niveaux encore jamais vécus jusque-là depuis plusieurs générations, tandis que les salaires réels ont commencé à stagner et que la productivité chutait. Le chômage officiel était en augmentation, en particulier parmi les jeunes travailleurs instruits. Face à une telle toile de fond, la réduction du taux de chômage et la création rapide d'emplois sont devenues le défi le plus pressant auquel les économies de la région se sont vues confrontées. Le fait que les taux de chômage sont restés élevés ou ont continué à grimper dans les années 1990 dans la plupart des pays n'a fait qu'amplifier le sentiment d'urgence ressenti par les décideurs politiques et les citoyens quant à la nécessité d'aborder ce défi de front.

Ce court article passe en revue les expériences traversées par la région MEDA dans la réforme des marchés de l'emploi, notamment la rationalisation du rôle du secteur public, la déréglementation de l'emploi dans le secteur privé et le recours à des politiques actives sur le marché du travail afin de faire face au chômage. Il offre ensuite un aperçu des possibilités et des contraintes liées aux interventions directes sur les marchés de l'emploi et présente la façon dont la communauté politique envisage d'accélérer la croissance et la création d'emplois dans la région.

## Rationaliser le rôle du secteur public

Plusieurs raisons justifient la rationalisation du rôle du secteur public sur les marchés du travail de la région MEDA. Les plus connues sont le fardeau financier qui pèse sur les pouvoirs publics et l'arrêt de l'économie. Les gouvernements MEDA continuent d'employer une part de la population plus élevée que dans toute autre région en développement. Plus important encore, la prédominance du secteur public est liée à la structure du chômage et à l'apport de compétences dans l'économie. La nécessité de réformer le secteur public découle ainsi davantage des rigidités que la dominance de l'État introduit sur les marchés du travail. Le maintien de garanties implicites et explicites de recrutement par les autorités publiques et les attentes salariales disproportionnées inégales résultant des politiques de rémunération généreuses du secteur public cultivent la segmentation du marché et sont responsables des longues listes d'attente pour un emploi dans le secteur public, en particulier parmi les demandeurs d'emploi éduqués qui postulent pour la première fois.

Les décideurs politiques de la région MEDA ont eu recours à divers instruments pour réduire l'emploi dans la fonction publique, contenir la masse salariale publique et, plus important encore, diriger les nouveaux arrivants sur le marché du travail vers des emplois dans le secteur privé. D'intensité variable, l'éventail des politiques va des départs naturels et du gel de l'embauche aux réductions explicites par le

---

<sup>1</sup> Ce document a été rédigé par Tarik M. Yousef sur la base d'un rapport établi lorsqu'il était consultant pour la Banque mondiale: «*Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward A New Social Contract*» [Débloquer le potentiel d'emploi au Moyen-Orient et en Afrique du Nord: vers un nouveau contrat social] (Washington D.C.: Banque mondiale, 2004). Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux de l'auteur et ne représentent pas forcément les avis défendus par les institutions.

<sup>2</sup> Les pays méditerranéens couverts par cette analyse sont l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Maroc, le Liban, la Syrie, la Tunisie et la Cisjordanie et Bande de Gaza.

biais de licenciements en passant par les départs anticipés liés à d'importants ajustements salariaux ou à des réductions au niveau des avantages. Pour des raisons politiques, le gel de l'embauche et l'érosion naturelle du personnel sont devenus les options préférées. L'érosion naturelle peut être élevée, car les travailleurs quittent leur emploi dans le secteur public pour des fonctions dans le secteur privé ou se retirent du marché du travail en raison d'un handicap, pour partir à la retraite ou pour d'autres raisons. La structure d'âge des travailleurs du secteur public peut donner une idée du taux des départs naturels. En Égypte et au Maroc, par exemple, 15% environ des travailleurs du secteur public ont plus de 50 ans.

Si la baisse des rémunérations dans le secteur public peut entraîner une redistribution de la main-d'œuvre par le biais des mécanismes de prix, la réduction du secteur public peut aussi être facilitée par des licenciements ou des départs volontaires. La plupart des pays MEDA ont une législation propice à une telle approche ou des précédents, et la majorité d'entre eux imposent certaines exigences en cas de cessation de la relation de travail. En Algérie, par exemple, jusqu'en 1994, la loi exigeait des employeurs qu'ils indemnisent les travailleurs licenciés en leur octroyant une indemnité payable en une seule fois équivalant à un mois de salaire par année d'occupation. La Tunisie a une législation qui prévoit une assistance en cas de chômage. L'Algérie et l'Égypte sont toutefois les seuls pays à disposer d'une assurance chômage à laquelle les travailleurs du secteur officiel contribuent par le paiement d'un impôt obligatoire prélevé directement sur le salaire. En Égypte, le recours à cette législation est modeste, vu que les licenciements ne sont autorisés qu'en cas de liquidation d'entreprise. L'Algérie est, dès lors, seule à disposer d'un système d'assurance chômage opérationnel sous le couvert duquel d'importantes réductions se sont produites.

## Déréglementer l'emploi dans le secteur privé

Dans la région MEDA, l'intervention du gouvernement sur les marchés de l'emploi s'est étendue au secteur privé. Des règlements régissant le marché de l'emploi ont été adoptés dans la région comme dans une grande partie des pays en développement, il y a un demi-siècle, dans le but d'offrir une protection sociale. S'il existe, dans la région MEDA, des tendances communes vers la fourniture aux travailleurs d'une sécurité d'emploi tout au long de la vie et d'avantages généreux associés à la pension, la santé et d'autres aspects liés à l'emploi, l'ampleur de l'intervention diffère considérablement d'un pays à l'autre, reflétant des parcours historiques spécifiques. Ainsi, les syndicats sont autorisés en Égypte et dans les pays de l'Afrique du Nord, alors qu'ils sont soit interdits, soit absents dans les autres pays. De même, les restrictions en matière d'embauche ou de licenciement sont plus sévères en Algérie, en Égypte et en Tunisie qu'en Jordanie et au Maroc. Des lois sur les salaires minima ont été adoptées en Égypte et dans les pays d'Afrique du Nord, mais pas ailleurs.

Aucun élément empirique clair ne prouve toutefois que l'impact de ces règlements a été évalué. La plupart des pays donnent, en outre, l'impression que les législations relatives à l'emploi sont souvent inefficaces suite à l'évasion, à la faible mise en œuvre et à l'incapacité de toucher le secteur informel. Or, des éléments de preuve récents, obtenus sur la scène internationale, suggèrent que le cadre réglementaire peut influencer fortement les résultats enregistrés sur le marché de la main-d'œuvre. À cause d'une réglementation excessive, les travailleurs traversent de longues périodes de chômage qui conduisent à une perte de compétence et au manque d'expérience professionnelle. La région MEDA n'a pas été préservée de ces effets indésirables comme le montrent les résultats enregistrés sur le marché du travail dans les années 1990. Même les lois relatives aux salaires minima, pourtant jugées inefficaces en raison de leur faible couverture et du manque de mise en œuvre, ont eu d'importantes répercussions sur le chômage au Maroc.

Des procédures d'embauche et de licenciement plus souples constituent la question politique la plus pertinente dans la réforme de la réglementation du marché du travail dans la région MEDA où le faible taux de création d'emplois et le chômage à long terme constituent des problèmes majeurs. Alors que la réglementation de la région MEDA a généralement privilégié les contrats d'emploi à durée indéterminée dans le secteur formel, plusieurs pays ont récemment introduit des mesures visant à assouplir les clauses d'embauche. Le nouveau code du travail égyptien, datant de juin 2003, autorise le renouvellement illimité des contrats à durée déterminée sans obligation de les transformer en contrats à durée indéterminée, alors que la loi égyptienne sur la main-d'œuvre de 1981 exigeait que de tels contrats soient convertis en contrats permanents si l'emploi était étendu au delà de la période initiale. Le Maroc et la Tunisie ont mis récemment en œuvre une législation qui étend les possibilités du travail

à temps partiel et de contrats à durée déterminée, qui constituent la source principale de flexibilité du côté de l'embauche dans ces pays.

Mais alors qu'ils commencent à prévoir des dispositions plus souples en matière d'emploi du côté de l'embauche, les pays accordent moins d'importance aux restrictions relatives aux licenciements et aux licenciements massifs. Cette asymétrie entre la réglementation de l'embauche et la réglementation du licenciement introduit, à son tour, d'autres rigidités sur les marchés du travail. La plupart des pays interdisent le licenciement pour raison économique (marchés en baisse ou compétitivité croissante) ou l'assortissent d'obstacles administratifs. Au Maroc et en Tunisie, les travailleurs licenciés ont le droit d'intenter une action en justice pouvant engendrer des coûts élevés pour les entreprises et de soumettre celles-ci à un procès dont le déroulement est imprévisible et incohérent. Dans d'autres pays, les clauses salariales gonflent les indemnités de rupture au delà de ce qui est prévu dans le code du travail. Ceci a pour résultat que les entreprises privées ne restructurent plus et que les petites sociétés cherchent souvent des solutions en dehors du cadre légal. Certaines firmes contournent les restrictions de licenciement en exigeant des travailleurs qu'ils signent des lettres de démission non datées qui sont gardées en réserve au cas où des licenciements s'imposeraient.

Les coûts non salariaux élevés de la main-d'œuvre dans certains pays MEDA fournissent de meilleures raisons encore pour recruter des travailleurs sur une base temporaire ou contourner les exigences d'enregistrement qui déclenchent le paiement de cotisations obligatoires. Au Maroc et en Tunisie, les coûts non salariaux supportés par les employeurs et les travailleurs représentent en moyenne 25% de la masse des salaires. En Algérie, les cotisations au système de sécurité sociale représentent, à elles seules, plus de 36% des coûts totaux de la main-d'œuvre. Les autres surcoûts vont de l'assurance maladie à la formation professionnelle en passant par l'assurance accident et les mesures de sécurité. Les nombreuses microtaxes s'additionnent pour former un coût indirect substantiel sur la main-d'œuvre. Il se peut que les mesures d'encouragement des investissements qui réduisent le coût du capital de l'utilisateur aient incité certaines firmes à adopter des procédés à plus forte intensité de capitaux afin d'améliorer la flexibilité face aux coûts indirects élevés de la main-d'œuvre et à d'autres rigidités du marché de l'emploi.

## Programmes actifs du marché de l'emploi

Tous les pays de la région MEDA ont recours à des programmes actifs du marché de l'emploi, qui ont une intensité et un taux de réussite variables. Les programmes ont évolué, passant de l'accent historiquement placé sur la formation et le recrutement des travailleurs dans le secteur public vers une concentration sur les conséquences du désengagement de main-d'œuvre et du chômage. En raison des projets courants de privatisation des entreprises publiques et des efforts de restructuration de la fonction publique, les programmes actifs du marché de l'emploi s'avèrent de plus en plus intéressants pour faire face aux conséquences de l'austérité en matière d'emploi. Les taux élevés de chômage, la concentration de celui-ci parmi les jeunes adultes instruits et la segmentation des marchés du travail le long des lignes public-privé ont fourni de nouvelles impulsions vers l'expansion de la diversité et de la couverture des programmes actifs du marché de l'emploi, en particulier de ceux qui se concentrent sur la jeunesse.

Les programmes de travaux publics créent des emplois temporaires pour les chômeurs et complètent les filets de sécurité en plus de fournir des infrastructures aux communautés pauvres. Le Maroc et la Tunisie disposent d'une longue tradition d'utilisation de ces programmes, tandis que l'Algérie et l'Égypte ne les ont introduits que dans les années 1990 suite à l'adoption de programmes d'ajustement structurel. Âgée de 30 ans, la Promotion nationale du Maroc gère des projets situés principalement dans les zones rurales défavorisées et couvrant notamment le reboisement, la récupération des eaux de puits, la construction de digues et de routes et le pavage des chaussées. Au cours des années 1990 à 1999, le programme a créé des emplois représentant quelque 40 000 années-hommes dans des activités intensives en main-d'œuvre. Le programme des travaux publics de la Tunisie est un important véhicule pour le transfert de revenus aux pauvres. De 1987 à 1991, ces programmes ont employé en moyenne 75 000 travailleurs par an, dont un tiers dans les zones urbaines et deux tiers dans les zones rurales.

La majorité des pays de la région MEDA sont dotés de systèmes de microfinance qui visent à promouvoir l'emploi indépendant. Ces programmes ont connu une croissance rapide ces dernières années, marquée par un doublement du nombre de clients dans la région entre 1997 et 1999. Les

espérances sont élevées et les gouvernements de toute la région ont témoigné d'un grand intérêt pour ces programmes. Un programme connexe, qui connaît un vif succès, est le crédit à l'emploi. Celui-ci consiste à consentir aux chômeurs des prêts pour le financement de capitaux d'investissement. À la différence des prêts issus de la microfinance, les programmes de crédit à l'emploi visent à réduire le chômage plutôt qu'à offrir des services financiers durables au profit des pauvres, les activités financées étant généralement nouvelles. Ces programmes sont gérés par de grandes organisations gouvernementales ou quasi-gouvernementales qui subventionnent le coût de l'emprunt.

Comme dans d'autres parties du monde, les programmes de formation professionnelle et de recyclage rencontrent une popularité croissante dans la région MEDA en tant que moyen de lutte contre le manque de compétences chez les chômeurs et en tant que possibilité de réponse aux besoins des secteurs en modernisation. Des programmes de formation ciblent les chômeurs de longue durée, les personnes congédiées dans le cadre d'un projet de licenciement collectif et les jeunes (généralement les jeunes diplômés). Avec quelque 290 000 postes, dont 260 000 dans des centres de formation publics et 15 000 dans des entreprises publiques, c'est l'Algérie qui dispose du plus grand système de formation. L'Égypte compte 36 000 étudiants répartis sur 120 centres de formation gérés par les autorités publiques. En Cisjordanie et dans la Bande de Gaza, il existe 29 centres en dehors de ceux du ministère de l'Éducation et du ministère de l'Enseignement supérieur couvrant 24 spécialisations et quelque 3 000 stagiaires. La coordination du programme avec le marché de l'emploi y est toutefois faible.

Malgré l'appel politique et la contribution à la lutte contre la pauvreté apportée par les programmes actifs du marché de l'emploi, les éléments probants limités dont on dispose en provenance de la région MEDA suggèrent que ces politiques parviennent difficilement à résoudre les problèmes structurels rencontrés sur les marchés de l'emploi ou à réduire le taux élevé de chômage. Malgré les dépenses déjà colossales, qu'il est prévu d'augmenter encore, ces programmes ne couvrent qu'une petite fraction de la main-d'œuvre. De conception inadéquate, ces programmes peuvent s'assortir de coûts fiscaux importants et avoir des effets économiques négatifs. Les programmes de travaux publics, par exemple, offrent des avantages courants sans pour autant améliorer l'employabilité à long terme des travailleurs. De la tendance générale, les participants à ces programmes semblent avoir moins de possibilités d'être engagés par la suite dans une fonction non assistée ou d'obtenir une rémunération équivalente.

Les programmes de formation affichent une tendance cyclique, les résultats étant meilleurs lorsque l'économie est en expansion. Des évaluations menées sur la scène internationale ont révélé que des programmes de formation sur le terrain, étroitement ciblés, généralement axés sur les femmes et les autres groupes défavorisés, offrent les meilleurs résultats. Des évaluations du recyclage de travailleurs licenciés concluent à une amélioration limitée des possibilités de retrouver un emploi. Les éléments de preuve dont on dispose suggèrent que dans la mesure où ils sont utilisés, ces programmes devraient être limités en taille et cibler uniquement les groupes qui peuvent en tirer le meilleur profit. Les évaluations des programmes de formation orientés vers la jeunesse attribuent de meilleurs résultats aux formations en entreprise par rapport aux formations en établissement scolaire. D'une manière générale cependant, les preuves laissent entendre que des programmes de formation de courte durée peuvent difficilement remédier à des problèmes scolaires antérieurs.

Pour être efficaces, les politiques actives du marché de l'emploi doivent être conçues d'une manière réfléchie et ciblée. Pour la majorité des pays MEDA, ceci implique la nécessité de remédier au manque d'études d'évaluation et à l'absence de revue permanente de la combinaison de programmes de façon à garantir une large couverture, la rentabilité et un impact maximal sur les résultats du marché de l'emploi. Ceci peut nécessiter une extension des programmes d'assistance et de recherche d'emploi, qui font partie des programmes actifs les plus réussis dans d'autres pays, alors que leur champ d'application dans la région MEDA reste limité en raison d'un faible taux de participation, de possibilités de financement inadéquates ou de l'interdiction de recours à des services de placement dans certains pays. Un meilleur alignement des programmes sur le profil et les besoins des chômeurs peut aussi s'avérer nécessaire. De nombreux programmes se concentrent sur les personnes instruites, qui enregistrent certes les taux de chômage les plus élevés, mais qui ne constituent pas la majorité des sans-emploi. Des ressources plus importantes doivent être consacrées au profit des travailleurs moins instruits, et notamment des femmes, un problème qui s'intensifiera à court terme avec l'intégration croissante des pays MEDA sur les marchés mondiaux des matières premières.

## Sagesse traditionnelle

Des simulations empiriques indiquent que les interventions sur le marché de l'emploi qui ont été examinées ci-dessus auraient des effets positifs sur la main-d'œuvre et la macroéconomie, contribuant dans la majorité des cas à une augmentation de l'emploi, à des investissements privés et à la croissance de la production à long terme. Les effets sur l'emploi et la croissance qui sont associés à la formule d'interventions même la plus complète restent toutefois modestes compte tenu du nombre d'emplois qu'il conviendrait de créer dans la région. Ceci a conduit à la conclusion que les politiques en matière d'emploi et les réformes sur le marché du travail d'une manière générale constituent certes un composant indispensable des réformes politiques, mais ne sont pas suffisantes pour affronter l'ampleur du défi en matière d'emploi que la région doit relever aujourd'hui et devra relever au cours des vingt prochaines années.

Au lieu de cela, les récentes propositions politiques formulées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région ont mis en lumière la nécessité d'adopter une approche globale de la réforme du développement à l'avenir. Un débat peut avoir lieu sur la vitesse et la séquence optimales des réformes, mais ce dont la région MEDA a besoin en finalité, c'est d'une transformation radicale de ses économies dans le but de renforcer les principaux éléments déclencheurs de création d'emplois et de croissance économique, à savoir, un meilleur esprit d'entreprise et un plus grand développement du secteur privé, une intégration plus rapide dans l'économie mondiale et les flux d'investissement, et une moins grande dépendance du pétrole couplée à une plus grande diversification de l'économie. Afin de permettre à la région de réaliser cette transition durable, des progrès rapides s'imposent en termes de réforme de l'éducation, d'égalité des sexes et de meilleure gouvernance.

Cette sagesse traditionnelle semble motivée par l'hypothèse que les moteurs conventionnels de la création d'emplois dans la région, à savoir l'emploi dans le secteur public et la migration, ne répondraient pas aux futures exigences de la création d'emplois. Si le gouvernement peut rester une source d'emploi pour une minorité de nouveaux demandeurs, les contraintes fiscales et la faible productivité par travailleur impliquent cependant que toute expansion de l'emploi dans le secteur public se fera à un coût élevé et peut ne pas être suffisante pour absorber les chômeurs et les nouveaux diplômés qui font la queue pour obtenir un poste dans la fonction publique. À défaut d'accélération de la croissance de l'emploi dans le secteur privé officiel, les nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi, en nombre croissant, seront poussés soit vers le chômage, soit vers le secteur informel.

Les perspectives de migration de la main-d'œuvre sont également limitées dans le proche avenir. Alors que la migration intrarégionale offrait un débouché important aux travailleurs dans les pays exportateurs de main-d'œuvre lors du boom pétrolier des années 1970 et 1980, la dernière décennie a été marquée par une rapide décélération des afflux nets de travailleurs MEDA dans les pays d'accueil. Le chômage actuel et l'expansion rapide projetée de la main-d'œuvre nationale dans les pays hôtes sont d'autres incitations à réduire les afflux de travailleurs migrants d'une manière générale. Par ailleurs, s'il existe un potentiel de flux considérables de travailleurs migrants de la région MEDA vers l'Europe, ceci nécessiterait un changement important dans la politique de migration de l'UE et ne fournirait qu'une solution partielle au défi de l'emploi dans la région MEDA.

Les résultats escomptés de la réforme globale ne sont pas un marché du travail déréglementé qui expose les travailleurs à des conditions de travail rudes, à la volatilité de l'emploi et à l'insécurité des revenus. Il ne s'agit pas non plus d'un marché du travail sur lequel la croissance est atteinte par une course à l'abolition des mesures accompagnée d'une diminution de la qualité de vie des travailleurs et d'une aggravation de l'inégalité salariale. Les nouvelles politiques de développement sont nécessaires pour soutenir une course vers le haut et garantir la participation des travailleurs aux avantages de la croissance économique. Avec l'héritage d'une intervention de l'État et d'une redistribution dans la région, toute stratégie de réforme future devrait considérer l'équité et l'efficacité comme des éléments complémentaires plutôt que comme des résultats en compétition et devrait parvenir à la flexibilité sur le marché du travail tout en préservant les garanties sociales essentielles.



## **CREATION D'EMPLOIS ET APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE: UNE PERSPECTIVE DU MARCHÉ DU TRAVAIL TRANSITOIRE**

**Klaus Schömann et Liuben Siarov, Centre Jacobs pour l'apprentissage tout au long de la vie et le développement institutionnel, université internationale de Brême, avril 2006**





## Introduction

Compte tenu de la transformation démographique sans précédent que connaît actuellement l'Union européenne, il est indispensable de disposer d'un bon cadre de politique en matière d'emploi. Le taux de chômage chez les jeunes est pratiquement deux fois plus élevé que la moyenne relevée dans la plupart des États membres (ETUI, 2006), une situation qui, si elle devait perdurer, pourrait poser un grave problème. En raison du glissement démographique, ces jeunes qui ne parviennent pas à trouver une place sur le marché du travail sont ceux-là mêmes qui devront plus tard soutenir un État providence croulant sous le poids des pensions et des soins de santé. De plus, le nombre de personnes quittant leur emploi bien avant d'atteindre l'âge de 64 ans et de personnes ne disposant pas de la formation nécessaire pour lutter à armes égales sur le marché du travail reste considérablement élevé. Par ailleurs, l'inégalité des chances entre les hommes et les femmes face à l'emploi reste une réalité, même si elle a considérablement diminué ces dernières années. Les problèmes ont un impact de large envergure et sont de nature structurelle, comme l'atteste la persistance du chômage de longue durée dont la part est considérable. L'orientation politique doit donc être aussi diversifiée, pluridimensionnelle et ambitieuse que les problèmes qu'elle s'efforce de résoudre.

Les anciens paradigmes de l'orientation politique visant le plein emploi sont contestés mais le plein emploi signifie également que «chacun a le droit de gagner décemment sa vie par son travail» (Schmid, 1998). Il reflète par conséquent l'idée sous-jacente d'*inclusion sociale* et d'*intégration sociale* dont l'attrait politique est indéniable. En ce sens, le plein emploi a pris une nouvelle signification en ce qui concerne les possibilités offertes et la motivation nécessaire pour que chacun s'engage activement dans la vie économique. Comme tel, c'est l'objectif suprême de l'orientation politique européenne que l'on retrouve dans la nouvelle stratégie européenne pour l'emploi (SEE).

La deuxième priorité de la SEE est la mise en place d'un cadre d'emplois «bien payés et très spécialisés». Voici longtemps que l'apprentissage tout au long de la vie est reconnu comme un moyen de surmonter les obstacles structurels au plein emploi, tout comme l'est sa capacité à favoriser un meilleur environnement de travail au macro-niveau (Schömann and O'Connell, 2002). La politique gouvernementale abandonnant la lutte contre le chômage au profit de la création d'emplois, l'apprentissage tout au long de la vie joue un rôle déterminant en tant qu'élément majeur en faveur de l'intégration sociale et l'intégration au marché du travail.

## Emploi et employabilité du point de vue des marchés du travail transitoires

Les marchés du travail transitoires (MTT) sont perçus comme un élément économique complémentaire de la croissance économique et technique et de l'évolution des connaissances nécessaire à la création d'un plein emploi durable en Europe (Schmid, 1998). On peut les définir comme des dispositions novatrices institutionnalisées utilisées pour améliorer les chances de (ré)intégration dans le marché du travail et pour prévenir l'exclusion sociale (Schömann and O'Connell, 2002, Schömann, 2001). Les MTT prennent la forme de passerelles d'emploi institutionnalisées destinées à faciliter la transition entre différentes situations professionnelles et différentes relations de travail au cours de la vie, d'une façon qui facilite l'employabilité et l'intégration sociale (Schömann and Schmid, 2003).

Les marchés du travail transitoires sont devenus des outils courants servant à analyser les questions de l'emploi selon une perspective comparative. Le soutien efficace des transitions améliore la flexibilité du marché du travail en tenant effectivement compte des risques liés aux transitions entre les relations de travail, la formation et des combinaisons de situations professionnelles.

La dissolution évidente du modèle d'emploi industriel synonyme de stabilité du profil de carrière et déterminé par le principe du soutien de famille masculin, et son remplacement par la formule postindustrielle du double salaire s'accompagnant d'une instabilité des formes de carrière (Esping-Andersen, 1999, p.33) ont entraîné une profonde modification de la nature des risques sociaux que l'actuel système d'assurance sociale ne peut prendre en compte (Lassnigg, 2005). La montée des relations de travail non classiques telles que les contrats à durée déterminée, l'emploi à temps partiel et le cumul d'emplois d'une part, et la plus grande flexibilité du temps de travail d'autre part, ont laissé craindre que ces formes d'emploi se transforment effectivement en mode de travail marginalisé qui entraînera l'exclusion sociale (O'Reilly, Cebrian, and Lallement, 2000). Cela a donné lieu à l'hypothèse

d'une «universalisation» des risques d'emploi, de ceux qui sont inhérents à une société industrielle caractérisée par une évolution technologique rapide et par la marginalisation de certains acteurs du marché du travail, à ceux qui sont propres à une société postindustrielle où les risques touchent également les groupes qui, jusqu'alors, avaient été très avantagés sur le marché du travail (Schmid and Schömann, 2004). Selon Beck (1986), ce type d'organisation sociale peut entraîner l'abolition du chômage dans son ensemble et le remplacer par un «système de sous-emploi flexible» caractérisé par des relations de travail souples et précaires.

Toutefois, les perspectives concernant ces «nouvelles» formules de travail ne sont pas nécessairement aussi moroses; ces dernières peuvent servir de «passerelle» à la réintégration dans le marché du travail grâce au maintien de l'employabilité ou de moyen d'une participation continue à une époque où l'emploi à plein temps ne peut répondre aux exigences individuelles – notamment en ce qui concerne la garde des enfants et l'éducation. De fait, dans certains cas, l'emploi à temps partiel constitue une trajectoire d'emploi stable (O'Reilly, Cebrian, and Lallement, 2000).

Le soutien à la restructuration des relations économiques visant à ce que la flexibilité du temps de travail et le travail à temps partiel servent à préserver l'employabilité peut donner de meilleurs résultats que les prestations sociales qui poussent à décrocher du marché du travail. De plus, l'identification des mesures d'intervention efficaces dans le fonctionnement du marché peut contribuer à réduire la marginalisation de certains groupes grâce à des mesures incitatives répondant à leurs besoins spécifiques. De telles mesures ciblées sont incontestablement plus efficaces (Schmid, O'Reilly, and Schömann, 1996). Une intervention est nécessaire dans la mesure où la hausse de l'emploi portera préjudice, en les excluant, à ceux dont le niveau d'éducation n'arrive pas à répondre aux exigences croissantes du marché, compte tenu du fait qu'environ deux tiers des emplois créés ces dernières années dans l'UE l'ont été dans des secteurs à forte intensité de connaissances (Commission européenne, 2006). Les autres groupes exposés à l'exclusion sont les femmes ayant de longues interruptions de carrière (en raison de la dévalorisation des compétences), les personnes handicapées, les minorités ethniques et les migrants (Schömann and Schmid, 2003).

## Stratégies de création d'emplois et de promotion de l'intégration sociale dans le cadre des MTT

Les MTT offrent des lignes directrices conceptuelles pour la gestion des risques sociaux liés à l'emploi survenant au cours de la vie. Autrement dit, l'approche MTT met en évidence la nécessité d'améliorer l'assurance-chômage «traditionnelle» par l'emploi, ou assurance-vie professionnelle s'appuyant sur trois composantes principales: l'assurance-chômage de base contre les risques exogènes, des comptes de mobilité servant à faire face aux risques internes et externes, et des politiques «activantes» du marché du travail visant à améliorer l'employabilité et la flexibilité des individus, des ménages et des entreprises (Schmid and Schömann, 2004). Cette assurance doit aller jusqu'à couvrir les fluctuations du flux de revenu dues aux transitions risquées (mais nécessaires), par exemple le passage par la case «apprentissage». Les études ont montré que l'aversion du risque a un rôle majeur à jouer dans le processus visant à rendre les investissements dans l'enseignement nécessaires au maintien de l'employabilité (Schömann and Siarov, 2005a), et la garantie de ressources orientée MTT peut servir à améliorer le nombre de passages par la case «apprentissage» au cours de la vie.

Un tel changement nécessite une vaste réadaptation des institutions afin que les transitions soient profitables et que la prise de risques en vue de l'adaptation au marché du travail et pour des raisons de flexibilité soit récompensée. Cela suppose, entre autres, une organisation flexible du travail permettant de compléter les salaires fixes par d'autres sources de revenu, des clauses permettant d'utiliser l'assurance-chômage pour couvrir d'importantes mesures de transition pour le maintien de l'emploi, et des services de l'emploi ne s'intéressant pas seulement aux chômeurs mais également à ceux qui risquent de perdre de leur employabilité (Schmid and Schömann, 2004).

Parallèlement à un changement du cadre institutionnel, l'approche MTT nécessite la formulation de plusieurs principes d'action majeurs visant à améliorer l'employabilité des individus: le fait de faciliter le passage de l'emploi à la formation continue et des études à plein temps à l'emploi, la garantie de moyens d'existence pendant les transitions entre diverses relations de travail, l'assurance d'une garantie de revenu à certains moments de la vie, lorsque les obligations sociales limitent l'accès au marché du travail (garde des enfants, soins aux personnes âgées, etc.), et lors des transitions entre

emploi et chômage, et la garantie d'un revenu de substitution dans les situations où l'employabilité est sérieusement limitée (le plus souvent en raison d'une invalidité ou de la retraite).

On trouve partout en Europe des exemples de mise en pratique de la politique des MTT. Malheureusement, l'évaluation de leur incidence est encore limitée et l'impact à court terme n'est pas l'objectif majeur de l'approche basée sur les MTT. Il importe également de noter que le caractère élargi du cadre des MTT risque d'entraîner des erreurs de généralisation lorsqu'on prend en considération les meilleures pratiques rencontrées dans un pays donné (Schömann and O'Connell, 2003). D'une manière générale, lorsqu'on considère la politique du marché du travail, il est souvent très difficile de trouver et de mettre en œuvre une unique meilleure pratique (Schmid and Gazier, 2002). Par conséquent, les politiques ne seront citées qu'à titre d'exemples pour illustrer l'approche générale.

## **Éducation/formation et transitions sur le marché du travail**

L'apprentissage est largement reconnu comme une bonne pratique d'intégration du marché de l'éducation professionnelle et du marché du travail, et comme un outil garantissant un passage en douceur de l'enseignement à la vie active (Schömann and Siarov, 2005b). Il existe des programmes d'apprentissage au Royaume-Uni, au Portugal, en Allemagne et aux Pays-Bas, entre autres, mais ils prennent rarement la même forme. On constate, dans la plupart des pays, une tendance bénéfique à inciter les partenaires sociaux à assurer le développement et le financement communs de la formation, comme en témoignent, au Royaume-Uni, les comités sectoriels de qualifications (*Sector Skills Councils*) qui permettent aux employeurs, dans chaque secteur, d'identifier les compétences dont ils ont besoin et, dès lors, d'assurer un lien plus efficace entre le marché du travail et celui de l'enseignement et la formation professionnels. De tels efforts sont très souhaitables au niveau européen dans la mesure où l'établissement de liens plus étroits entre la formation et les besoins de qualifications du marché du travail peut améliorer l'efficacité des mesures de formation (Schömann and O'Connell, 2002).

L'épargne subventionnée pour l'éducation individuelle est également une forme courante d'intervention visant à permettre aux individus exposés au risque de perdre leur employabilité de surmonter les contraintes financières associées à la décision d'apprendre. De telles politiques incluent des comptes / bons d'apprentissage qui prennent différentes formes selon le contexte national. En Suisse, des bons d'État favorisent les investissements au titre de l'employabilité. Le programme danois de rotation d'emploi, qui associe un droit juridique au congé-formation à l'emploi temporaire de remplaçants pris parmi les chômeurs/inactifs, sert à améliorer l'employabilité de tous ceux qui y participent.

## **Transitions entre plusieurs relations de travail**

Pour gérer de telles transitions, il faut passer d'une protection passive à une protection active de l'emploi. Les comptes de mobilité soutenus par l'État, ou «assurance-mobilité», peuvent servir à couvrir les coûts des risques que diverses transitions font peser sur le revenu. La couverture de ces coûts sert à rendre le passage à une forme différente d'emploi plus attrayant que les prestations de chômage. À titre d'exemple, citons la loi d'indemnisation autrichienne qui a été préparée en tenant spécifiquement compte de la nature changeante des relations de travail. En vertu de cette loi, une indemnité est créditée sur un compte individuel chaque fois qu'un employé quitte un emploi donné, le droit à en bénéficier n'étant valide que dans le cas de licenciement non volontaire, ce qui constitue une bonne illustration du principe de *flexicurité*. La combinaison d'une faible protection de l'emploi et d'un niveau élevé de paiements de transfert en cas de chômage (disposition qui prévaut au Danemark) constitue une approche équivalente. Les combinaisons d'emploi sont d'autres mesures facilitant la transition entre différentes situations professionnelles, par exemple l'association du travail indépendant et du travail à temps partiel (Schmid and Schömann, 2004).

## **Transitions entre l'emploi et les activités ménagères, sociales et privées**

La Commission européenne ayant pour objectif stratégique d'engager les femmes à participer plus activement au marché du travail et à constituer ainsi une source de main-d'œuvre, les mesures visant à leur permettre d'accroître leur participation à la vie économique figurent en bonne place à l'ordre du jour politique. Des études ont montré que l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale constitue l'une des difficultés les plus importantes auxquelles les femmes doivent faire face dans leur participation au

marché du travail. Par conséquent, les mesures contribuant à faciliter la garde des enfants, notamment la mise en place de garderies subventionnées, peuvent considérablement favoriser l'emploi des femmes (Jaumotte, 2003). Cela est particulièrement vrai dans le cas des femmes peu qualifiées qui, en raison de la situation peu favorable qu'elles occupent sur le marché du travail, n'ont souvent pas les moyens de placer leurs enfants dans une garderie privée (Debacker, 2005). La faible différence existant entre le salaire versé pour un emploi officiel et le montant des prestations sociales contribue, en raison des frais organisationnels et financiers engagés pour concilier vie professionnelle et vie privée, à pérenniser le piège du chômage ou de l'inactivité dans ce secteur particulier du marché du travail. Pour remédier à ce problème, les mesures peuvent consister à allonger le congé parental ou le congé de garde dans le cas de membres de la famille âgés, y compris l'élargissement de la période du congé, la possibilité, pour les deux parents, de prendre des jours de congé en commun, et la disponibilité d'une infrastructure fiable et abordable de garde des enfants (Schmid and Schömann, 2004).

## **Transition entre chômage et emploi**

La facilité de la transition entre emploi et chômage est cruciale pour la flexibilité du marché du travail. Cette transition peut être assurée par des «agences de transition» (Wilthagen, 2002) qui assurent la formation et le placement temporaire de chômeurs, d'inactifs ou de personnes risquant de perdre leur employabilité (par exemple, les 'agences de service au personnel' en Allemagne, les fondations du travail (*Arbeitsstiftungen*) en Autriche, et les entreprises d'insertion en France et en Belgique). Le meilleur exemple est celui du *Zwischengeld*, en Suisse, qui rembourse un pourcentage du revenu perdu de sorte qu'un emploi peu payé est jugé plus attrayant que des prestations de chômage.

En Autriche, une mesure vise à améliorer l'emploi en subventionnant les faibles salaires de certains postes temporaires et par conséquent en attirant plus de personnes vers le marché du travail. Cette mesure s'adresse aux chômeurs, jeunes et âgés, et vise à améliorer leur employabilité. Le programme conjoint Kombi-Lohn paie des prestations à l'employeur et à l'employé lorsqu'un poste vacant est pourvu, ce qui se traduit par une augmentation de la participation des travailleurs et une plus grande volonté, de la part des employeurs, à investir dans du personnel (Commission européenne, 2006).

## **Passage à la retraite**

Une approche plus souple de la retraite est nécessaire pour prolonger la durée de la vie active de la population. L'abandon de la législation sur la retraite anticipée qui s'est généralisée en Europe est un agent majeur intervenant au profit des politiques de flexibilité. Une autre mesure appropriée consiste à adopter, pour les personnes âgées, une approche spécialisée de l'apprentissage tout au long de la vie leur permettant de garder leur employabilité, de sorte que la suppression de la retraite anticipée ne pèse pas sur le marché. L'adaptation des stages de formation aux besoins physiques des personnes âgées, par exemple l'adoption de documents à gros caractères, est une telle possibilité. Un autre facteur potentiellement puissant de promotion de l'apprentissage tout au long de la vie pour ce groupe est l'offre de stages très spécialisés assurant des connaissances rapidement amortissables et pouvant potentiellement éliminer les questions concernant le temps nécessaire pour amortir l'investissement en formation.

L'incorporation de dispositions visant à indemniser le risque d'interruption de carrière dans les prestations de retraite ou à transformer les prestations de retraite ou les prestations de chômage en régimes de retraite graduelle (Schmid and Schömann, 2004) peut constituer une alternative. La Finlande a eu recours à une série de mesures (réformes du régime de retraite, formation spécialisée, mesures visant à améliorer le bien-être des personnes âgées sur le lieu de travail, et subventions ciblées pour les emplois peu rémunérés) qui ont contribué à faire progresser le taux d'emploi des travailleurs âgés de plus de 15% au cours des 10 dernières années (Commission européenne, 2006).

## **L'apprentissage tout au long de la vie, une stratégie visant à favoriser l'emploi et l'intégration sociale**

Force est de constater que l'apprentissage tout au long de la vie constitue une condition sine qua non de la compétitivité de l'État, de l'entreprise et de l'individu. Sans une intensification de l'apprentissage

tout au long de la vie, l'économie basée sur les connaissances risque de s'étioler. La mise à jour fréquente des connaissances devient un avantage concurrentiel décisif. Pour les individus, on peut considérer que l'apprentissage tout au long de la vie est une forme d'assurance contre l'exclusion sociale et la perte d'emploi. Il se traduit par une amélioration de la productivité, une augmentation du salaire et une réduction du risque de chômage. L'amélioration des compétences peut, quant à elle, se traduire par une meilleure aptitude à traiter les informations prospectives, une meilleure connaissance des avantages de la formation et une plus grande aptitude à faire face aux transitions ultérieures (Schömann and O'Connell, 2002, Schömann and Siarov, 2005a). Au macro-niveau, un apprentissage tout au long de la vie plus systématique entraîne un équilibre entre salaires élevés et niveau élevé de compétences (OCDE, 2003). Malgré la progression des secteurs à haute intensité de connaissances, l'apprentissage, qui se fait à l'école, à l'université, mais également lors de stages de formation complémentaire, n'a pas bénéficié de cette évolution dynamique du système économique au niveau européen. L'importance de la formation reste relativement faible en Europe (10% en 2004). La plupart des pays de l'UE continuent de considérer les programmes de formation comme un moyen important d'aider les chômeurs à réintégrer le marché du travail. Pour beaucoup, cela semble marcher, mais la documentation d'évaluation des politiques du marché du travail continue de contester la réussite globale de tels programmes. Il est difficile de surmonter un échec dans le marché des qualifications par de simples mesures à court terme portant sur le marché du travail. Toutefois, l'existence de tels programmes confirme que le marché des qualifications n'est pas stable.

En raison de la transformation radicale de l'organisation du travail et du passage à l'économie des connaissances, une intervention est particulièrement nécessaire. Les changements purement technologiques qui sont prédominants dans les sociétés industrielles exigent une grande stabilité du processus d'apprentissage; toutefois, la tombée en désuétude des qualifications due aux progrès technologiques est loin d'être aussi sévère que le changement qualitatif exigé par la société des connaissances qui met l'accent, non pas sur les qualifications pratiques mais sur les compétences abstraites et la capacité à communiquer (Schmid and Schömann, 2004).

Il est possible d'améliorer la rentabilité des programmes relatifs au marché du travail en général, et des programmes de formation en particulier, en en faisant essentiellement profiter ceux qui ont le moins de chances de pouvoir investir (Schmid, O'Reilly, and Schömann, 1996). Comme on pouvait s'y attendre, les lignes de fracture englobant les groupes défavorisés dans le marché de la formation complémentaire sont généralement les mêmes que celles qui régissent le marché du travail.

*Les personnes peu qualifiées* ont peu de chances d'entreprendre une formation car elles n'ont pas suffisamment conscience de ses avantages. Elles ont généralement une plus grande aversion pour le risque, sont réputées «non formables» et sont confrontées à de plus dures contraintes financières, entre autres (Schömann and Siarov, 2005a). Ces considérations ont façonné la tendance en matière de formation: les personnes hautement qualifiées bénéficient d'une formation plus de six fois supérieure, en quantité, à celle dont bénéficient les personnes peu qualifiées.

Les travailleurs âgés sont également désavantagés dans la mesure où ils sont également réputés «non formables», en ce sens qu'ils sont considérés incapables de tirer le meilleur parti possible de la formation et qu'ils constituent un mauvais placement au sens purement financier du terme, à savoir qu'ils laissent moins de temps à l'entreprise pour recouvrer son investissement. Ce dernier aspect a également une incidence négative sur les demandes de formation des travailleurs âgés, surtout lorsqu'il est couplé à la lenteur de réaction de nombreux États membres face à la tendance à la retraite anticipée qui touche également les personnes d'âge moyen. Il est important de noter qu'il s'agit là de généralisations et que tous les jeunes ne sont pas suffisamment bien placés sur le marché pour avoir accès à la formation. Certains, surtout ceux qui ont abandonné très tôt leurs études ou ceux qui, à tout autre titre, sont peu qualifiés, se retrouvent souvent dans des relations de travail précaires, sans accès à la formation. Ces transitions initiales ont une très forte incidence sur l'aptitude à faire face aux transitions ultérieures (et sur la probabilité de suivre, plus tard, un apprentissage tout au long de la vie, compte tenu des expériences non satisfaisantes initiales – ce qu'on appelle les «réactions en chaîne») et influencent toute l'existence de l'individu (Schömann and O'Connell, 2002).

Il est donc vital d'assurer une meilleure intégration des jeunes dans le marché du travail. Pour cela, il convient de prendre des mesures importantes assurant une meilleure éducation initiale des jeunes, les décourager d'abandonner leurs études et favoriser l'accès à la formation continue. La Finlande, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ont considérablement augmenté les dépenses gouvernementales consacrées à l'éducation, précisément pour améliorer l'employabilité et la productivité de leur main d'œuvre (Commission européenne, 2006). La formation étant essentiellement

assurée par les entreprises, la formation des *actifs occupés* est considérablement plus importante que celle des chômeurs.

L'aversion pour le risque, qui a une incidence considérable sur la façon dont les décisions concernant l'enseignement et la formation sont prises (Schömann and Siarov, 2005a), est un point important de la présente discussion. Le fait même que toute décision en matière d'éducation constitue un investissement à risque contribue à réduire l'investissement individuel dans un marché caractérisé par l'imperfection de l'information, le rationnement des emplois (Wasmer and Weil, 2001) et les inadéquations temporaires en matière de risque (Neugart and Schömann, 2002), autant d'éléments qui servent à augmenter le risque d'un rendement adéquat. En ce sens, l'approche de l'assurance salaire préconisée par le cadre des MTT peut servir à éliminer ou, du moins, à réduire cette importante cause d'échec du marché en couvrant une partie du risque pris lors d'une décision d'investissement.

Un problème majeur de sous-investissement se pose lorsque les employeurs n'ont pas suffisamment conscience des avantages de la formation pour les groupes cibles concernés. Une conséquence importante vient à l'esprit en ce qui concerne les travailleurs âgés dans la mesure où certaines entreprises ont eu, avec ce groupe, une expérience malheureuse de formation n'ayant pas abouti à une augmentation notable de la productivité. Toutefois, il est également impossible d'attendre de travailleurs n'ayant bénéficié d'aucune formation depuis leur éducation formelle qu'ils améliorent considérablement leur productivité après un seul stage de formation. Les transitions multiples entre l'emploi et l'éducation au cours de la vie revêtent donc une importance capitale et le fait de faciliter ces transitions peut s'avérer nettement plus bénéfique que le simple subventionnement d'une formation à un moment donné. L'établissement d'un lien plus étroit entre les besoins de l'entreprise en personnel qualifié et les activités de formation soutenues par le secteur public (ou même le secteur privé) est une condition préalable majeure à l'amélioration de l'intégration sociale et de l'intégration au marché du travail grâce à l'application d'une politique active.

## Conclusion

En conclusion, le passage de la politique du marché du travail d'une forme passive à une forme active constitue une première étape importante. Une refonte systémique de la façon d'approcher les marchés est également justifiée compte tenu de l'évolution de la structure économique vers une économie postindustrielle axée sur le savoir. L'émergence de nouveaux risques sociaux et l'inefficacité du marché du travail présentent, pour certains groupes, un risque considérable d'exclusion du marché de l'emploi ou d'enfermement dans des formes d'emploi mal rémunérées ou des formes d'emploi risquées à durée déterminée. L'actuel chômage structurel de longue durée indique clairement que cette menace est réelle. Les flux «naturels» de passage du chômage à l'emploi à temps plein ou à temps partiel (O'Reilly and Bothfeld, 1996), à l'emploi permanent ou à durée déterminée (Schömann, Rogowski and Kruppe, 1998) ou la mobilité sur le marché du travail, y compris le passage au travail indépendant, sont d'éventuelles sorties de secours. Ces flux sont soutenus par des politiques actives du marché du travail prenant la forme de marchés du travail transitoires. La poursuite de l'investissement dans l'apprentissage tout au long de la vie est une des conditions cruciales à remplir pour faciliter les transitions sur le marché du travail et contribuer ainsi à la création d'emplois à moyen terme.

## Bibliographie

Beck, U., Risikogesellschaft. *Auf dem weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, Francfort-sur le M., 1986

Debacker, M., *Care as a new social risk: Focusing on low skilled women*, TLM.NET document de travail n° 2005-27, 2005

ETUI, *Benchmarking Working Europe 2006*, ETUI-REHS and ETUC, Bruxelles, 2006

Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, 1999

Commission européenne, «Il est temps de passer la vitesse supérieure», rapport d'activité annuel de la Commission européenne sur la croissance et l'emploi, 2006

- Jaumotte, F., *Female labour force participation: past trends and main determinants*, document de travail n° 376 du département d'économie, OECD, 2003
- Lassnigg, L., *Lifelong learning, school to work and labour market transitions*, TLM.NET documents de travail n° 2005-06, 2005
- Mosley, H., O'Reilly, J. and K. Schömann (eds.), *Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, États-Unis, 2002
- Neugart, M. and Schömann, K. (eds.), *Forecasting Labour Markets in OECD Countries: Measuring and Tackling Mismatches*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002
- O'Reilly, J. and Bothfeld, S., *Arbeitsmarktübergänge und Teilzeitarbeit*, inforMISEP n° 54, pp. 20–27, 1996
- O'Reilly, J. Cebrian, I. and Lallement, M. (eds.), *Working-Time Changes, Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, États-Unis, 2000
- Schmid, G., *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, document de discussion FS I 98 -206, *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*, 1998
- Schmid, G. and Gazier, B., *The dynamics of full employment, Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, États-Unis, 2002.
- Schmid, G. O'Reilly, J. and Schömann, K., *International Handbook of Labour Market Policies and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham, 1996
- Schmid, G. and Schömann, K., *Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets: Towards a European Social Model*, TLM.NET documents de travail n°2004-01, 2004
- Schömann, K., Rogowski, R. and Kruppe, T., *Labour market efficiency in the European Union. employment protection and fixed term contracts*, Routledge, Londres, 1998
- Schömann, K., *How to avoid the selectivity of life-long learning, The case of Germany*, Les Cahiers du Lasmas 01-1, 2001
- Schömann, K. and O'Connell, P.J. (eds.), *Education, Training and Employment Dynamics: Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002
- Schömann, K. and Schmid, G (eds.), *The Concept of Transitional Labour Markets and Some Policy Conclusions: The State of the Art*, TLM.NET document de travail n° 2003-01, 2003
- Schömann, K. and Siarov, L., *Market failure as a source of underinvestment in further training. Mutual Learning Programme Thematic Review Seminar "Sharing costs and responsibilities for lifelong learning"*, [www.mutual-learning-employment.net/Sharingcostsandresponsibilitiesforlifelonglearning](http://www.mutual-learning-employment.net/Sharingcostsandresponsibilitiesforlifelonglearning), Bruxelles, 28.09.2005, 2005a
- Schömann, K. and Siarov, L., *Correcting for Market Failure in Lifelong Learning, Mutual Learning Programme Synthesis Report Autumn*, 2005b
- Wasmer, E and Weil, P., *The Macroeconomics of Labour and Credit Market Imperfections*, document de discussion, ECARE, ULB, CEPR and NBER, novembre 2001.
- Wilthagen, T., *Managing Social Risks with Transitional Labour Markets in Mosley, H., O'Reilly, J. and K. Schömann (eds.), Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, États-Unis, 2002