



Organisation
internationale
du Travail

Analyse du Pacte Mondial pour l'Emploi

Bulgarie



Organisation Internationale du Travail

Analyse par pays du Pacte mondial pour l'emploi,

Bulgarie

Copyright © Organisation Internationale du Travail 2011

Première édition en 2011

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. De courts extraits pourront toutefois être reproduits sans autorisation, à condition de mentionner la source. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Les bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Veuillez vous rendre sous www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

ISBN 978-92-2-224218-4 (impression)

ISBN 978-92-2-224219-1 (web et pdf)

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les opinions exprimées dans les articles, les études et autres contributions signés relèvent de la seule responsabilité de leurs auteurs et leur publication ne constitue, de la part du Bureau international du Travail, aucune appréciation favorable.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT de nombreux pays ou directement à l'adresse: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Les catalogues et listes des nouvelles publications sont disponibles gratuitement à l'adresse précitée ou par courriel: pubvente@ilo.org

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns

Photocomposé et imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Préface

Des représentants des gouvernements et des organisations de travailleurs et d'employeurs ont adopté le Pacte mondial pour l'emploi lors de la Conférence internationale du Travail de juin 2009, en tant qu'instrument politique mondial plaçant l'emploi et la protection sociale au centre des réponses à la crise. Il est fondé sur l'Agenda pour le travail décent de l'OIT ainsi que sur les engagements pris par les mandants de l'OIT dans la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Le Pacte mondial pour l'emploi traite des conséquences sociales et sur l'emploi de la crise financière et économique internationale et propose des politiques visant à stimuler la création d'emplois, à étendre la protection sociale, à respecter les normes internationales du travail et à promouvoir le dialogue social, afin que les pays l'adaptent à leurs besoins nationaux. Le soutien au Pacte croît sans cesse, notamment avec son adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies et les Etats du Groupe des 20 (G20). L'OIT fournit une assistance technique et un soutien financier aux mandants qui ont décidé d'appliquer le Pacte dans leur contexte national. Sur demande du gouvernement de Bulgarie, l'OIT a collaboré avec ses mandants nationaux au soutien à leur application du Pacte.

L'analyse par pays relatif à la Bulgarie dans le cadre du Pacte mondial pour l'emploi a été élaborée par le Bureau international du Travail et mise à disposition des mandants bulgares dans le but d'alimenter leurs processus de dialogue politique national. Les travaux ont été menés dans le cadre des Dispositions spéciales adoptées par le Bureau pour aider les mandants à donner effet au Pacte mondial pour l'emploi. Spécifiquement, ces travaux se réfèrent à la Mission particulière no. 1 visant à "assurer un appui technique rationnel et intégré aux réponses opérationnelles des mandants dans les pays qui souhaitent appliquer les mesures préconisées dans le Pacte mondial pour l'emploi", coordonnée par José Manuel Salazar-Xirinachs, directeur exécutif du Secteur de l'emploi. Ils examinent la situation du pays et les réponses politiques en utilisant le Pacte comme grille de lecture intégrée. La structure de l'analyse suit un modèle fondé sur le Pacte mondial pour l'emploi. Elle reflète par conséquent fidèlement les informations dont les décideurs politiques du gouvernement, ainsi que les organisations d'employeurs et de travailleurs, ont besoin pour répondre efficacement à la crise et formuler des politiques à même de promouvoir une croissance créatrice d'emplois. Le projet d'analyse a été présenté aux mandants pour commentaires à plusieurs occasions. Ceux-ci ont fourni des informations extrêmement utiles, qui n'existaient pas ailleurs. Nous les remercions pour leurs contributions enrichissantes, qui ont servi à finaliser l'analyse.

Le présent rapport a été produit conjointement par des experts du siège de l'OIT, du Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale et l'Equipe d'appui technique au travail décent et le Bureau de pays de l'OIT pour l'Europe centrale et orientale à Budapest. La coordination principale était sous la responsabilité de M. Moazam Mahmood, directeur du Département de l'analyse économique et des marchés du travail. Nous remercions toutes les personnes qui ont participé à l'élaboration du présent rapport.

Nous espérons que ce document constituera une contribution utile au dialogue politique en Bulgarie.



Susanne HOFFMANN

Directeur régional pour l'Europe et l'Asie
centrale



Kari TAPIOLA

Conseiller spécial auprès du Directeur général

Table des matières

Préface	Error! Bookmark not defined.
Partie I: Aperçu des incidences de la crise sur le travail décent en Bulgarie	6
1. Incidences sur les principales variables macroéconomiques	6
2. Incidences sur l'économie réelle.....	8
3. Les incidences de la crise sur la croissance et l'emploi.....	12
3. Incidences sur le marché du travail et l'emploi	13
4. Incidences sur le système de protection sociale.....	23
5. Incidences sur les salaires et les conditions de travail	34
6. Impact sur les normes du travail, y compris la liberté d'association et le droit à la négociation collective	39
Partie II: Description des mesures de lutte contre la crise et des politiques de relance	43
1. Mesures visant à stimuler la demande effective: les politiques monétaires et fiscales, les stabilisateurs sociaux.....	43
2. Investissements en infrastructures.....	47
3 & 4 Mesures de préservation de l'emploi et d'intervention sur le marché du travail	49
5. Mesures spéciales pour l'emploi des jeunes.....	55
6. Autres programmes ciblés, tels que les programmes publics de garantie de l'emploi, les travaux publics d'urgence et autres dispositifs de création d'emplois directs	57
7. Soutien aux entreprises publiques et privées (y compris à des coopératives) et aux micro-entrepreneurs	58
8. Soutenir la création d'emplois dans tous les secteurs de l'économie, notamment dans l'agriculture, les infrastructures rurales et l'industrie	59
B. Créer des systèmes de protection sociale et protéger les populations.....	60
A. Système de protection sociale.....	60
B. Politiques salariales	62
C. Renforcer le respect des normes internationales du travail.....	63
D. Dialogue social: négocier collectivement, identifier les priorités, stimuler l'action.....	67
Partie III: recommandations politiques pour une mondialisation équitable et durable	70
1. Politique macro-économique pour la croissance et l'emploi, politiques commerciales et industrielles par la stimulation de la demande domestique et externe	70
2. Politiques du marché du travail	76
3. Propositions politiques en matière de protection sociale.....	77
4. Politiques salariales visant à réduire la pauvreté et l'inégalité, à accroître la demande et à favoriser la stabilité économique	79
5. Politiques pour les normes du travail.....	81

6. Politiques de dialogue social	82
7. Cohérence des politiques et coopération entre les ministères du gouvernement.....	83
8. Promouvoir un commerce efficace et bien réglementé, ainsi que des marchés profitant à tous et évitant le protectionnisme	83
9. Passage à une économie à faibles émissions de CO2 et respectueuse de l'environnement, qui contribue à accélérer le redressement de l'emploi, à réduire les clivages sociaux, à favoriser la réalisation des objectifs de développement et, ce faisant, à concrétiser le travail décent	84
10. Réduire l'emploi informel pour transiter vers l'emploi formel	84

Partie I: Aperçu des incidences de la crise sur le travail décent en Bulgarie

1. Incidences sur les principales variables macroéconomiques

Le modèle de croissance antérieur à la crise

La croissance précédant l'accord d'adhésion à l'UE était faible, malgré l'Accord de conseil monétaire (CBA)

Jusqu'à ce que la Bulgarie ait accepté les conditions de l'adhésion à l'UE en 2004, la croissance de son PIB était demeurée faible durant les dix années précédentes, avec des fluctuations parfois négatives. Elle était menacée par l'hyperinflation, la désindustrialisation et la pauvreté. Le tableau 1.1 montre qu'entre 1997 et 2003, la croissance annuelle du PIB a fluctué dans une fourchette de -6% à 5%. La formation brute de capital fixe a également été volatile, évoluant dans une fourchette de -21% à 35%. L'hyperinflation a fait rage dans la seconde moitié des années 1990, atteignant presque 1000% par an aux alentours de 1997. Il y a eu deux ans de croissance négative et certaines banques nationales ont fermé. La crise a entraîné un Accord de conseil monétaire (CBA) qui a ramené le taux d'inflation à deux chiffres et a permis une croissance positive et plus élevée du PIB. Les investissements directs étrangers (IDE) étaient faibles, atteignant juste 5% du PIB en 2003. La part de l'industrie a diminué, passant de 35% en 1995 à 29% en 2004. Comme conséquence de ce schéma de faible croissance, le seuil de pauvreté de 2 dollars par jour est passé de 2% en 1997 à 8% en 2001. Les inégalités de revenu se sont également accentuées, faisant passer le coefficient de Gini de 26 en 1997 à 34 en 2001, (tableau 1.1).

Reprise de la croissance avec l'adhésion à l'UE

En 2004, le pays est parvenu à un accord sur les conditions de l'adhésion à l'UE, ce qui a resserré la politique fiscale et conduit à une augmentation des entrées de capitaux, un accroissement de l'investissement intérieur, un boom du crédit et une reprise de la croissance. Le tableau 1.2 indique que la politique fiscale a été resserrée du fait uniquement du processus d'adhésion à l'UE. Le solde budgétaire du gouvernement qui était demeuré négatif jusqu'à 2003, est revenu dans le positif, passant à 3% en 2006. Le tableau 1.1 montre que les entrées de capitaux sous la forme d'IDE sont passées de 6% du PIB en 2002, à 11% en 2004, avec un pic à 30% du PIB en 2007. Cette tendance se reflète également dans la balance des opérations courantes (tableau 1.1), qui est passée de -5% en 2003 à -25% en 2008. La formation brute de capital fixe, qui stagnait en dessous de 20% du PIB jusqu'à 2003, a atteint un sommet à 33% du PIB en 2008. Sous l'effet des entrées de capitaux, le ratio crédit/PIB a augmenté de près d'un tiers du PIB en 2006 à deux tiers en 2007¹.

¹ Banque nationale bulgare, 2010, indicateurs macro-économiques; Département de la statistique, 28 avril.

Tableau 1.1. Les indicateurs économiques bulgares (Source: Eurostat ; Banque mondiale, indicateurs du développement dans le monde 2010)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produit intérieur brut													
PIB aux prix du marché (en millions de la monnaie nationale)	17433	22421	23790	26753	29709	32402	34628	38823	42797	49361	56520	66728	66256
Croissance du PIB (% annuel)	-6	4	2	5	4	4	5	7	6	7	6	6	-5
Composantes du PIB (% du PIB)													
Dépenses de consommation des ménages	73.0	67.5	71.3	69.2	69.5	71.1	70.3	69.3	70.2	70.4	69.1	68.2	65.4
Dépenses publiques	12.6	15.3	16.5	17.9	17.4	18.1	19.0	18.4	18.0	16.6	16.2	16.3	16.1
Formation brute de capital fixe	11.0	13.0	15.1	15.7	18.2	18.2	19.3	20.5	24.2	25.9	29.8	33.4	24.8
Exportation de biens et services	58.3	47.1	44.6	55.7	55.6	51.5	53.3	57.0	60.2	64.5	63.4	60.5	50.0
Importation de biens et services	53.7	46.8	50.3	61.1	63.1	59.9	64.0	68.5	76.4	83.3	85.5	83.3	57.7
Composantes du PIB (croissance annuelle en %)													
Dépenses de consommation des ménages	-10.0	2.6	9.3	4.9	5.2	6.5	3.4	5.5	7.6	4.1	13.0	4.8	..
Dépenses publiques	-20.9	35.2	20.8	15.4	23.3	8.5	13.9	13.5	23.3	14.7	21.7	19.6	..
Formation brute de capital fixe	-2.7	11.5	5.0	11.9	1.4	4.1	7.5	3.9	3.8	1.0	0.0	0.0	..
Exportation de biens et services	12.8	-4.7	-5.0	16.6	10.0	8.1	10.7	12.7	8.5	8.7	5.2	2.9	..
Importation de biens et services	10.9	12.1	9.3	18.6	14.8	5.0	16.4	14.5	13.1	14.0	9.9	4.9	..
Inflation													
Inflation, prix à la consommation (% annuel)	1058	19	3	10	7	6	2	6	5	7	8	12	4.6
Inflation, déflateur du PIB (% annuel)	949	24	4	7	7	4	2	5	4	8	8	11	..
Importations et exportations													
Exportations de biens et services (% du PIB)	58	47	45	56	56	52	53	57	60	65	63	60	..
Importations de biens et services (% du PIB)	54	47	50	61	63	60	64	69	76	83	85	83	..
Exportations de biens et services (balance des paiements, en milliards \$)	6.277	5.9813	5.7948	6.9998	7.2759	7.5574	10.043	13.961	16.158	20.391	25.076	30.589	..
Importations de biens et services (balance des paiements, en milliards £)	5.7303	5.9893	6.5615	7.6698	8.6039	8.7673	12.104	16.858	20.608	26.235	34.048	42.158	..
Pauvreté et inégalité													
Indice GINI	26	..	..	..	34	..	29	..	..	..	..	..	..
Taux de pauvreté à 1,25 \$ par jour (PPA) (en % de la population)	2	..	..	..	3	..	2	..	..	..	..	..	..
Taux de pauvreté à 2 \$ par jour (PPA) (en % de la population)	2	..	..	..	8	..	2	..	..	..	..	..	..
Valeur ajoutée par industrie (% du PIB)													
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	27	19	17	14	14	12	12	11	9	9	6	7	..
Industrie, valeur ajoutée (% du PIB)	29	32	29	31	30	29	29	29	29	31	32	31	..
Services, etc., valeur ajoutée (% du PIB)	45	49	54	55	56	59	59	60	61	61	61	62	..
Valeur ajoutée par industrie (constante 2000 USD)													
Agriculture, valeur ajoutée (constante 2000 milliards USD)	1.6234	1.6428	1.7332	1.5547	1.5593	1.6326	1.5951	1.6318	1.4767	1.462	1.0278	1.2801	..
Industrie, valeur ajoutée (constante 2000 milliards USD)	2.895	3.2395	3.0192	3.3543	3.4919	3.656	3.8644	4.0228	4.2119	4.5404	5.1751	5.328	..
Services, etc., valeur ajoutée (constante 2000 milliards USD)	5.4469	5.3489	5.6644	6.027	6.3102	6.6825	6.9966	7.3954	8.0093	8.5779	9.2213	9.7637	..
Investissements directs étrangers													
IDE, entrées directes (% du PIB)	4.87	4.22	6.32	7.95	5.98	5.80	10.49	10.80	15.86	24.51	29.60	18.45	9.50
IDE, sorties directes (% du PIB)	-0.02	0.00	0.13	0.03	0.07	0.18	0.13	-0.88	1.13	0.55	0.69	1.47	..
IDE, net (balance des paiements, USD actuels, millions)	506.5	537.2	801.7	998.2	803.3	876.3	2070.3	2879.2	4004.8	7582.8	11432.5	8472.2	..
Compte courant et compte de capital (en millions de la monnaie nationale)													
Compte courant + compte de capital	485.0	-44.0	-622.0	-731.0	1106.0	-928.0	1504.0	1146.0	2470.0	4468.0	-8343.0	7922.0	-2718.0
Compte de capital	0.0	0.0	-3.0	26.0	0.0	0.0	0.0	164.0	235.0	179.0	-587.0	277.0	478.0
Compte courant	485.0	-44.0	-619.0	-757.0	1106.0	-928.0	1504.0	1310.0	2705.0	4647.0	-7756.0	8199.0	-3196.0
Compte courant et compte de capital (% du PIB)													
Compte courant + compte de capital	2.8	-0.2	-2.6	-2.7	-3.7	-2.9	-4.3	-3.0	-5.8	-9.1	-14.8	-11.9	-4.1
Compte de capital	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.4	0.5	0.4	-1.0	0.4	0.7
Compte courant	2.8	-0.2	-2.6	-2.8	-3.7	-2.9	-4.3	-3.4	-6.3	-9.4	-13.7	-12.3	-4.8
Epargne													
Epargne brute (% du PIB)	13.4	16.6	13.1	12.7	17.0	17.3	16.0	16.6	15.8	12.9	12.0	13.6	..

Tableau 1.2. Balance du gouvernement bulgare (% du PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Prêts et emprunts nets	-	1.3	0.2	-0.3	0.6	-0.8	-0.3	1.6	1.9	3	0.1	1.8	-3.9

Source: Eurostat

Par conséquent, le PIB s'est stabilisé dans une fourchette de 6-7% par an entre 2004 et 2008, comme l'indique le tableau 1.1.

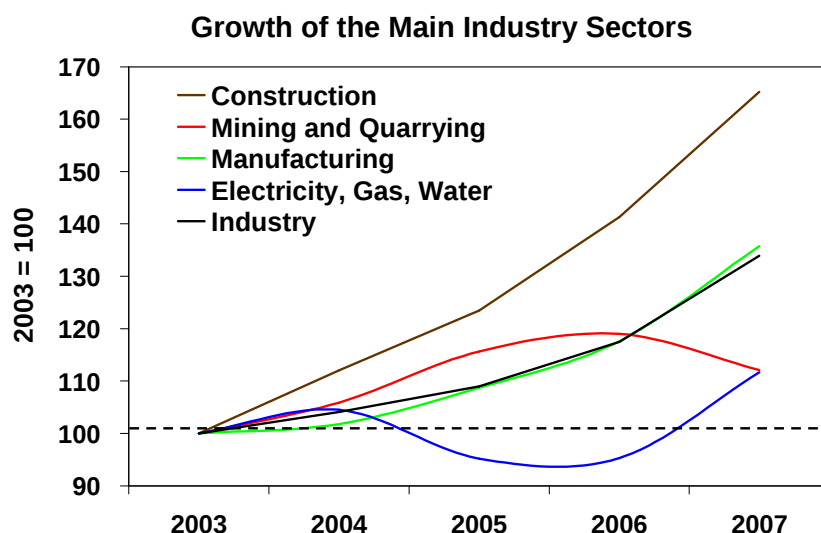
2. Incidences sur l'économie réelle

La relance de la croissance induite par l'adhésion à l'UE n'était pas entièrement fondée sur un accroissement de la compétitivité, de la productivité ou de la consommation

La reprise de la croissance du PIB a effectivement stabilisé la croissance industrielle, mais n'a pas suffisamment relancé les exportations. En effet, la plupart des investissements et de la croissance qui en résulte ont profité au secteur de la construction plutôt qu'à l'industrie manufacturière. La croissance de la productivité a donc été faible. Les fortes entrées de capital ont probablement aussi déplacé l'épargne domestique plutôt que de s'y ajouter. Et pour l'augmentation des entrées de capital, il y aurait eu un recul de la demande intérieure sous l'effet d'une baisse de la consommation et des parts de dépenses publiques.

Le tableau 1.1 indique que la part de l'industrie qui avait chuté au niveau de 2003 de 29% du PIB, est remontée à environ 31% du PIB en 2008. La part de l'agriculture a accusé un recul, passant de 11% en 2004 à 7% en 2008 et le secteur des services a également accru sa part: Celle-ci est passée de 60% à 62% et prédomine l'économie. La reprise de la croissance n'a pas été principalement due à un accroissement des exportations. La part des exportations dans le PIB, qui était montée à 57% en 2004, n'a gagné que 3% en 2008 quand elle s'est établie à 60%. La prédominance du secteur des services et la hausse modérée de l'industrie et des exportations a fait que la croissance ne s'est pas portée sur les produits manufacturés mais sur la construction. La figure 1.1 montre que durant cette période 2003-2007, le secteur de la construction a fait un bond, passant de 100 à 165, alors que celui de l'industrie manufacturière n'a atteint que 135. Il convient de noter que l'accroissement de l'industrie est modéré, à 110. Le tableau 1.3 confirme à nouveau que la part des dépenses en acquisition d'actifs corporels immobilisés, de 2003 à 2007, a été la plus élevée pour les services, avec 50% du total.

Figure 1.1. Croissance des principaux secteurs industriels en Bulgarie



Source: Institut national de la statistique

Tableau 1.3. Dépenses en acquisition d'actifs corporels immobilisés

	Volume (en mrd de BGN act.)		Composition (%)	
	2003-07	2007	2003-07	2007
Total	71,4	21,9	100,0	100,0
Services*	36,2	11,0	50,7	50,0
Industrie manufacturière	14,7	4,3	20,6	19,5
Approvisionnement en électricité, gaz et eau	7,0	2,0	9,8	9,1
Construction	5,9	1,8	8,3	8,2
Administration publique; sécurité sociale obligatoire	2,8	1,7	3,9	7,7
Agriculture, chasse, pêche et sylviculture	2,1	0,5	2,9	2,4
Mine et carrières	1,3	0,4	1,9	1,9
Education; santé et œuvres sociales	1,3	0,3	1,8	1,2

* (1) Négoce et réparation de véhicules automobiles et de biens personnels et ménagers; (2) Transport, stockage et communication; (3) Immobilier, location et vente; (4) Hôtels et restaurants; (5) intermédiation financière; (6) Autres activités d'intérêt général, sociales et personnelles.

La faible croissance dans l'industrie manufacturière et les exportations implique une faible croissance de la productivité. Le tableau 1.4 montre que la croissance de la productivité a été en fait plus élevée lors de la période de faible croissance du PIB de 1999 à 2004, à 4,6% par an, que lors de la période de forte croissance du PIB de 2004 à 2008, à 3,1% par an. Une évaluation de la productivité totale des facteurs (TFP), comme indicateur du changement technique dépouillé des hausses de production immédiates, présente la même structure. Le tableau 1.5 indique qu'au cours de la période 1998-2003, la productivité totale des facteurs oscillait entre 1,9% et 7,9% par an. Vers la fin de la période 2004-2008, elle a eu tendance à décliner, tombant de 3,7% à 1,3%.

Tableau 1.4. Productivité de la main-d'œuvre (15 ans et plus, des deux sexes)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Croissance moyenne annuelle (%)	
												1999 - 2004	2004 - 2008
PIB par habitant* (prix courants en USD)	1608.6	1546.1	1723.3	1988.4	2561.7	3175.8	3522.3	4122.3	5301.5	6560.7	6223.4		
PIB par personne engagée (1990=100)	108.4	117	122.7	127.9	130.5	135.6	140.3	144.4	149	153	..	4.6	3.1
PIB par heure ouvrée (1990=100)	103.3	111.5	116	121.1	124.2	127.3	132.1	136.4	140.2	142.7	..		

Source: KILM; *Perspectives de l'économie mondiale du FMI

Tableau 1.5. Productivité totale des facteurs (%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
α	83,1	83,1	82,6	80,8	81,9	80,5	79,1	75,9	73,3	69,9
β	16,9	16,9	17,4	19,2	18,1	19,5	20,9	24,1	26,7	30,1
y_t	4,0	2,3	5,4	4,1	4,5	5,0	6,6	6,2	6,3	6,2
l_t	-0,2	-2,1	-3,5	-0,8	0,2	3,0	2,6	2,7	3,3	2,8
k_t	1,8	2,2	2,3	3,3	2,9	3,7	4,2	6,2	7,7	9,7
TFP	3,9	3,7	7,9	4,1	3,8	1,9	3,7	2,7	1,8	1,3

α = élasticité emploi-PIB; β = élasticité capital-PIB; y : PIB; l : main-d'œuvre; k : capital

Source: L'information initiale sur la détermination d' α et de β est issue de: Main Economic Indicators, NSI, 2006 et du site NSI sur Internet. Les données concernant 1998-2006 étaient définitives alors que celles de 2007 étaient préliminaires. Les taux de croissance de la main-d'œuvre employée ont été calculés sur le site Internet du NSI (<http://www.nsi.bg/Gdp/Gdp.htm>) les données de 2007 étant préliminaires.

Table 1.6. Indicateurs du marché du travail bulgare

	Age	Sexe	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ratio emploi/population, par groupe d'âges et sexe													
Ratio empl./pop.	15+	Deux sexes	41	38.4	40.1	40.7	41.6	42.9	43.8	46.1	45.6	46.3	
Ratio empl./pop.	15+	Hommes	45.3	42.6	43.8	44.6	46.4	47.9	49.3	51.9	51.4	52.2	
Ratio empl./pop.	15+	Femmes	37	34.4	36.8	37.1	37.3	38.4	38.8	40.9	40.2	41	
Emploi (000's), par groupe d'âges et sexe													
Emploi (en milliers)	15+	Deux sexes	2848	2658.8	2778.1	2817.3	2885.8	2972.6	3034.8	3187.3	3135.1	3172.6	
Emploi (en milliers)	15+	Hommes	1511.5	1416.7	1452.7	1478.8	1536.2	1583.5	1628.5	1705.4	1681.5	1695.6	
Emploi (en milliers)	15+	Femmes	1336.5	1242.1	1325.5	1338.4	1349.6	1389.1	1406.4	1481.9	1453.6	1476.9	
Taux de participation de la main-d'œuvre (TPMO), par groupe d'âges et sexe													
TPMO	15+	Deux sexes	53.0	52.4	51.6	51.2	50.3	51.2	50.5	52.6	54.1	55.6	54.5
TPMO	15+	Hommes	57.8	57.4	56.9	56.3	56.0	56.8	56.5	58.3	60.2	62.3	61.2
TPMO	15+	Femmes	48.6	47.7	46.8	46.4	45.0	45.9	44.9	47.2	48.6	49.4	48.2
Total des chômeurs, par sexe													
Chômeurs (en milliers)	15+	Deux sexes		559.1	661.2	599.2	448.9	399.7	334.3	305.6			
Chômeurs (en milliers)	15+	Hommes		306.2	363.2	328.7	246.1	221.7	182.5	156.3			
Chômeurs (en milliers)	15+	Femmes		252.9	298.1	270.6	202.8	178.1	151.7	149.5			
Taux de chômage (%), par sexe													
Taux de chômage	15+	Deux sexes		17.1	19.4	17.6	13.7	12	10.1	8.9	6.9	6.3	9.1
Taux de chômage	15+	Hommes		17.6	20.2	18.3	14.1	12.5	10.3	8.6			
Taux de chômage	15+	Femmes		16.5	18.4	16.9	13.2	11.5	9.8	9.3			

Croissance moyenne annuelle (%)	
1999-03	2004-08
0.3	1.6

Malheureusement, les entrées massives de capitaux qui ont suivi l'adhésion ne se sont pas ajoutées à l'épargne domestique mais s'y sont substituées. Le tableau 1.1 montre que l'épargne brute, qui avait augmenté jusqu'à 17% en 2004, est retombée à 14% en 2008, tombant souvent même en dessous dans l'intervalle. Par conséquent, le principal facteur de croissance du PIB durant la période post-adhésion de 2004-2008 semble être les entrées de capitaux. Dans le tableau 1.1, la plus grande part de l'augmentation du PIB sur cette période est attribuable à la formation brute de capital fixe, avec une hausse de 13% pour atteindre 33%. La part de l'épargne nationale dans le PIB a été bien inférieure et est tombée à 14% au cours de cette période. Les entrées de capital ont représenté une part croissante du PIB en 2008, atteignant près de 20% de ce dernier. En comparaison, la part des exportations n'a augmenté que de 3% du PIB, la part des dépenses du gouvernement a fléchi de 2% et celle de la consommation intérieure a également baissé de 2%. Mais à côté du bond des entrées de capitaux, la Bulgarie a accusé un recul de la demande, avec des exportations peu soutenues et des baisses des dépenses publiques et de la consommation.

La reprise de la croissance induite par l'adhésion à l'UE a eu des incidences sur l'emploi et le chômage

La reprise de la croissance du PIB a eu un impact sur l'emploi. La relance de la croissance de l'emploi n'a pas été proportionnelle à celle du PIB, mais s'est améliorée par rapport aux années passées. Le taux de chômage a baissé et la structure sectorielle et professionnelle de l'emploi s'est diversifiée et améliorée. Le tableau 1.6 montre que la croissance de l'emploi sur la période 1999-03 a été très faible, avec 0,3% par an. En comparaison, la croissance de l'emploi à la fin de la période 2004-2008 a redémarré avec la relance de celle du PIB, passant à 1,6% par an. Entre 1999 et 2003, l'emploi a stagné à 2,8 millions. En 2008, il a augmenté à 3,2 millions. Par conséquent, le ratio emploi/population est passé de 42% à 46% à la fin de la période, avec des hausses significatives à la fois pour les femmes et les hommes. Le tableau 1.6 montre également que le taux de chômage à la fin de cette période a diminué de plus de moitié, passant de 13,7% en 2003 à 6,3% en 2008.

La hausse des chiffres de l'emploi et la baisse de ceux du chômage de 2004 à 2008 a contribué à diversifier les structures sectorielles et professionnelles en les améliorant sensiblement. Le tableau 1.7 montre que la part de l'emploi dans l'agriculture a chuté au cours des dix dernières années précédant la crise, tombant de 13% à 8%, la part de l'industrie est passée de 33% à 36% et celle des services de 54% à 57%. Le tableau 1.7 montre également qu'au cours de la décennie précédant la crise, la part de l'emploi salarié s'était accrue, étant passée de 83% à 88%, en grande partie sous l'effet d'une réduction des parts de l'emploi indépendant de 15% à 11% et de celles des travailleurs à leur compte de 12% à 8%.

Tableau 1.7. Statut dans l'emploi (part en %)

	2000			2008		
	Deux sexes	Hommes	Femmes	Deux sexes	Hommes	Femmes
Travailleurs salariés (employés)	83.1	80.1	86.6	87.6	85.3	90.2
Total de l'emploi indépendant (a + b)	14.6	18.2	10.5	11.4	14.1	8.3
Employeurs (a)	2.3	3.3	1.3	3.7	4.9	2.3
Travailleurs à leur compte (b)	12.3	14.9	9.2	7.7	9.2	6
Travailleurs familiaux collaborant à l'entreprise familiale	1.7	1.1	2.4	1	0.6	1.5
Non répertorié	0.5	0.6	0.5	..	..	..
Emploi précaire	14	16	11.6	8.7	9.8	7.5

Source: Indicateurs clés du marché du travail, 6e édition

3. Les incidences de la crise sur la croissance et l'emploi

Le principal mécanisme de transmission de la crise a été l'inversion des entrées de capitaux

On a observé que le principal facteur de reprise de la croissance du PIB après l'adhésion à l'UE a été la forte augmentation des entrées de capitaux. La crise financière a affecté ces entrées en les réduisant de manière significative. Le tableau 1.1 montre que les IDE ont culminé à 30% du PIB en 2007, retombant à 18% en 2008, pour finalement atteindre 10% du PIB en 2009. En termes nominaux, les IDE sont retombés de leur sommet de 9 milliards d'euros en 2007 à 7 milliards d'euros en 2008, pour atteindre finalement 3 milliards d'euros en 2009².

Le deuxième mécanisme majeur de transmission de la crise a été la chute des exportations

Le deuxième facteur majeur de croissance du PIB après l'adhésion à l'UE a été la hausse des exportations. La crise financière a affecté les exportations en les réduisant de manière significative. Le tableau 1.1 montre que la part des exportations dans le PIB est tombée de 63% en 2007 à 61% en 2008, et finalement à 50% en 2009. La valeur nominale des exportations est tombée d'un sommet de 15 milliards d'euros en 2008, à 11 milliards d'euros en 2009.

Le troisième mécanisme de transmission de la crise a été un repli de la demande intérieure

Selon les observateurs, la demande intérieure était déjà atone et avait été dynamisée par les entrées massives de capitaux, alors que l'inversion des entrées de capitaux avait conduit à un net recul de la consommation intérieure. Le tableau 1.1 montre que la consommation intérieure s'était stabilisée à environ 70% du PIB avant la crise. Elle est tombée à 68% en 2008, puis à 65% en 2009. Ce recul de la consommation intérieure a replacé ce facteur de croissance à un niveau inférieur à celui prévalant dans les années 1990, avant la mise en place du Conseil monétaire.

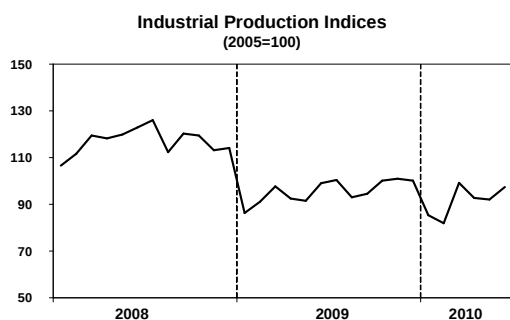
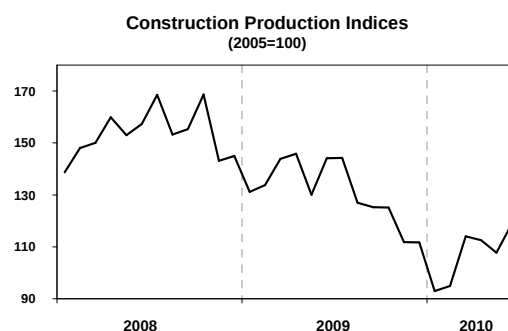
Par la suite, les facteurs combinés de l'offre et de la demande ont affecté la croissance des investissements et du PIB

Selon les observations effectuées, du côté de l'offre, le principal facteur de croissance des investissements et du PIB dans l'économie serait les entrées massives de capitaux. L'épargne nationale aurait été en baisse déjà avant la crise, et avait peut-être été remplacée par les entrées de capitaux. Du côté de la demande, les principaux facteurs de croissance des investissements et du PIB, plus faibles mais néanmoins significatifs, ont été les exportations et la consommation. La chute considérable à la fois dans l'offre de capital et dans la demande d'exportations et la consommation intérieure a entraîné une forte baisse de la croissance des investissements et du PIB. Le tableau 1.1 montre que la formation brute de capital fixe, qui avait atteint un sommet en 2008 à 33% du PIB, a accusé un net recul à 25% du PIB. Le tableau 1.1 montre également que, sous l'effet de la forte baisse des investissements, la croissance du PIB qui était demeurée stable à 6% par an à la veille de la crise, a fait une chute vertigineuse à -5% en 2009. Le PIB a ainsi accusé une contraction de 11% en l'espace d'un an.

Un resserrement du crédit affecte les entreprises et la production

Les sorties de capitaux ont affecté les grandes banques et leurs succursales nationales, réduisant le crédit aux entreprises. Par conséquent, les entreprises endettées ont dû fermer ou réduire la production et les services. La figure 1.2 montre que l'indice de production industrielle a chuté de 30% en 2008, a stagné en 2009 et aurait reperdu 9% début 2010. La figure 1.3 montre que l'indice de la construction est passé d'un sommet de 170 mi-2008 à 130 vers la fin de l'année et a continué à baisser pour atteindre 90 vers la fin 2009.

² Banque nationale bulgare, 2010, statistiques, avril.

Figure 1.2**[Indices de production industrielle]****Figure 1.3****[Indices de production dans la construction]**

Les secteurs les plus touchés par la crise ont été l'exploitation minière, la métallurgie, l'extraction de métaux, les produits chimiques, la construction, l'habillement et le textile, l'immobilier et le tourisme³.

Malaise général sur le marché de l'emploi

La partie qui suit examine en détail les effets de la crise sur le marché de l'emploi. On constate ici un impact macroéconomique plus large sur le marché du travail. Le chômage a augmenté et l'emploi et la participation de la main-d'œuvre ont baissé. Le tableau 1.6 montre que le taux de chômage enregistré s'est établi à environ 6% de la main d'œuvre à la veille de la crise. Ce taux de chômage a grimpé jusqu'à 9% en 2009, soit une hausse de 50%. Un effet de découragement des travailleurs est venu s'y ajouter, avec des personnes quittant les emplois enregistrés. Le tableau 1.6 montre que le taux de participation de la main d'œuvre qui était monté à 56% en 2008 est redescendu à 55% au cours de 2009.

3. Incidences sur le marché du travail et l'emploi

Tendances sur le marché du travail avant la crise

Jusqu'à ce que la crise frappe le pays à fin 2008, le marché du travail bulgare affichait de bonnes performances : l'emploi avait augmenté et le chômage avait diminué sensiblement depuis le début de la décennie. Une augmentation des niveaux de l'emploi a été enregistrée à partir de 2003, sous l'effet de l'amélioration des conditions économiques ainsi que des programmes de création d'emplois dans le secteur social. Sur la période 2003-2006, la croissance la plus rapide a été enregistrée dans le secteur de la construction (39%) alors que la croissance générale de l'emploi était de 8%. Les taux de l'emploi ont augmenté régulièrement depuis 2000, passant de 51,5% à 64% en 2008 (tableau 2.1). Cette bonne performance demeure toutefois en dessous de l'objectif de Lisbonne d'un taux d'emploi général de 70% d'ici 2010. En ce qui concerne le chômage, il se situait encore à 18% en 2000, soit nettement plus haut que la moyenne de l'Europe des 27 (9,2%). En dépit d'une croissance rapide au début des années 2000, le chômage est demeuré à 18% jusqu'en 2003, lorsqu'il est tombé à 13,7%. En 2008, le taux de chômage était tombé à 5,6% seulement – un chiffre légèrement inférieur à la moyenne européenne et en dessous de la plupart des grandes économies de l'Union⁴. La plus grande partie de l'emploi au cours de cette période provient du net recul du

³ Pour les détails, voir Loukanova et Markova, 2010, OIT.

⁴ Selon EUROSTAT, en 2008 il était inférieur à celui de l'Allemagne (7,3%), de la France (7,8%), de la Pologne (7,1%) et de la Slovaquie (9,5%).

chômage, depuis que les taux de participation de la main-d'œuvre se sont stabilisés (peu de personnes inactives sont entrées dans la main d'œuvre).

Tableau 2.1: Taux de chômage, de participation de la main-d'œuvre et de l'emploi en Bulgarie (%)

Taux de participation de la main-d'œuvre (15-64)					
	2003	2005	2007	2008	2009
Total	60.9	62.1	66.3	67.8	67.2
Hommes	65.4	66.9	70.6	72.5	72
Femmes	56.5	57.3	62.1	63.1	62.5
Taux de l'emploi (15-64)					
	2003	2005	2007	2008	2009
Total	52.5	55.8	61.7	64	62.6
Hommes	56	60	66	68.5	66.9
Femmes	49	51.6	57.6	59.5	58.3
Jeunes 15-24	20.7	21.6	24.5	26.3	24.8
Travailleurs âgés 55-64	30.1	34.7	42.6	46	46.1
Taux de chômage (15-64)					
	2003	2005	2007	2008	2009
Total	13.7	10.1	6.9	5.6	6.8
Hommes	14.1	10.3	6.5	5.5	7
Femmes	13.2	9.8	7.3	5.8	6.6
Jeunes (15-24)	28.2	22.3	15.1	12.7	16.2

Source: Institut national de la statistique (INS). Enquête sur l'emploi réalisée auprès des ménages.

Les incidences de la crise mondiale de l'emploi sur le marché du travail

D'après l'enquête sur l'emploi de 2009, le nombre total de personnes employées âgées de 15 ans et plus était de 3 171 600 au dernier trimestre 2009 et leur part relative dans la population du même groupe d'âges était de 48,2%. En comparaison avec la même période de 2008, le nombre de personnes employées a baissé de 191 900 et le taux d'emploi - de 2,6 pour cent.⁵ En 2009 la population économiquement active âgée de 15 à 64 ans était de 3 441 500 et représentait 67,2% de la population du même groupe d'âge. Comparé à 2008, le taux d'activité (15-64 ans) a perdu 0,6 pour cent. Le nombre total de personnes employées était de 3 253 600, dont 3 204 800 âgées de 15 à 64 ans. Le taux de l'emploi (15-64 ans) a baissé de 1,4 pour cent par rapport à 2008, et se montait à 62,6% en 2009. En 2010, le déclin s'est poursuivi: au cours des trois premiers trimestres, le nombre de personnes employées a reculé par rapport à la même période de 2009.

Selon l'enquête sur l'emploi réalisée auprès des ménages, le taux de chômage a augmenté de 1,2 pour cent par rapport à 2008 pour atteindre 6,8%. La hausse du taux de chômage a été plus marquée pour les hommes (1,5 pour cent) que pour les femmes (0,8 pour cent). Le chômage a ensuite atteint un record à 10,3% en février 2010 et semble s'être stabilisé à ce niveau élevé. Les chiffres des chômeurs découragés et de longue durée ont augmenté depuis le début de la crise.

⁵ INS, indicateurs clés de la Bulgarie, mise à jour du 2 avril 2010

Après trois ans de déclin constant, le taux de chômage des jeunes est reparti à la hausse, passant de 12,7% en 2008 à 16,3% en 2009. La hausse a été particulièrement significative pour les hommes jeunes dont le taux de chômage atteignait 18% en 2009. La moyenne des salaires en Bulgarie a augmenté de 15,3% au deuxième trimestre de 2009, par rapport aux chiffres de la même période de 2008. Ces tendances sont commentées plus en détail dans les sections suivantes.

Emploi et chômage par âge

Comme dans la majorité des pays, les taux de l'emploi sont plus bas pour les groupes des jeunes travailleurs et des travailleurs âgés. En 2008, près de 46% des travailleurs de 55 à 64 ans étaient employés, en comparaison avec le taux général de 64% (tableau 2.1). Il s'agissait, comme pour le taux général de l'emploi, d'une hausse significative par rapport au niveau de 2003 (30,1%) et d'un résultat remarquable pour la Bulgarie. Les résultats sur le marché du travail pour les jeunes travailleurs présentent toutefois de gros déficits: l'écart en matière d'emploi entre la population adulte (25 à 64 ans) et les jeunes travailleurs est frappant, avec près de 25% des personnes employées dans le groupe des 15-24 ans. Il s'agit d'une hausse plutôt modeste après les années 2000 par rapport à 20,7 en 2003. Dans ce groupe d'âge, le chômage a nettement baissé depuis 2000 et jusqu'à 2009 (tableau 2.2). Le chiffre record de 38,8% de jeunes gens au chômage dans la main-d'œuvre est retombé à 12,7 en 2008. La chute significative du chômage des jeunes ainsi que la hausse relativement modérée du taux de l'emploi dans le même groupe, mise en évidence précédemment, indiquent que les taux de participation des jeunes à la main-d'œuvre sont demeurés relativement stables au cours de la décennie. En 2009 toutefois, après plusieurs années de déclin constant du chômage, le chômage des jeunes a augmenté jusqu'à 16,2%, ce qui représente en pourcentage un changement d'environ 3,4% entre 2008 et 2009. En fait, les écarts en matière d'activité et d'emploi parmi les jeunes expliquent la plupart des différences existant dans les résultats du marché du travail en général entre la Bulgarie et les moyennes de l'UE. Des avis de vacances de postes concomitants et des faibles taux d'emploi et d'activité suggèrent qu'il existe des inadéquations des compétences – une offre excessive de travailleurs peu qualifiés face à une demande excessive en travailleurs hautement qualifiés. Cette situation fait penser que la Bulgarie possède un réservoir de main-d'œuvre sous-employée parmi les jeunes et que le défi consiste à trouver les moyens de l'exploiter et de le préparer à pourvoir aux vacances de postes existantes.

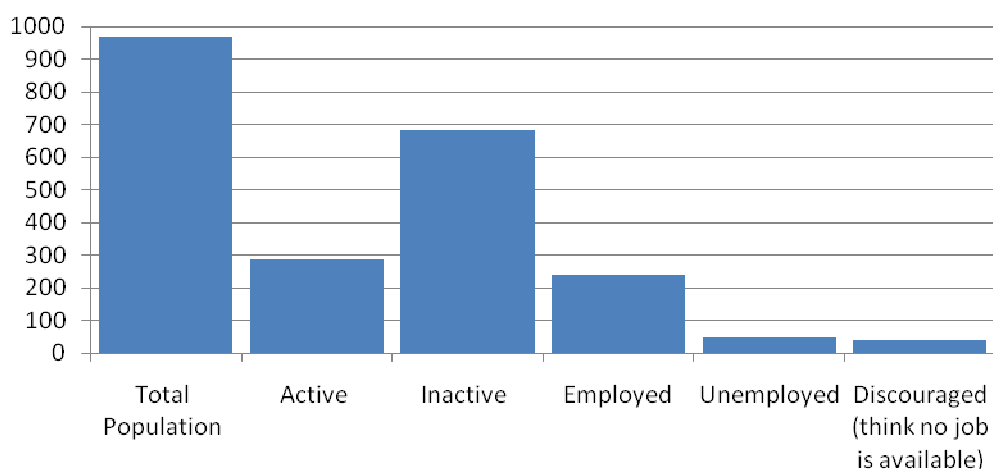
Tableau 2.2: Taux de chômage par groupes d'âge en Bulgarie (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	16.4	19.5	18.2	13.7	12.1	10.1	9	6.9	5.6	6.8
15-24	33.7	38.8	37	28.2	25.8	22.3	19.5	15.1	12.7	16.2
25-75	14.5	17.2	16	12.2	10.7	8.9	7.9	6.1	5	6

Source: Enquête sur la main-d'œuvre (LFS)

La figure 2.1 montre la répartition de la population des jeunes par statut d'emploi (en milliers) en 2009. Il est frappant de constater que le nombre de jeunes inactifs qui pourraient être considérés comme des travailleurs découragés (41 000) est très proche, en valeur absolue, de celui des jeunes chômeurs (46 200). Les jeunes travailleurs découragés, représentant 6% de la population inactive totale, ont cessé de chercher un emploi par certitude de ne rien trouver. Cinq autres pour cent des inactifs prétendent qu'ils ne travaillent pas car ils doivent s'occuper des enfants et de la famille. Ces chiffres montrent une part potentiellement considérable de jeunes (plus de 34 000) qui se révèlent être inactifs mais qui pourraient arriver sur le marché du travail si l'occasion se présentait et des structures d'accueil de la famille et des enfants étaient en place.

Figure 2.1 Répartition de la population jeune (2009).



Source: propre élaboration à partir des données d'Eurostat.

Le chômage de longue durée est également une caractéristique prédominante du chômage des jeunes. A compter de 2009, un grand nombre de jeunes chômeurs (plus de 30%) étaient restés sans emploi pendant plus d'un an. Alors que le déclin est évident sur les dix dernières années, il semble qu'il reste un noyau de jeunes chômeurs qui ne peuvent pas être facilement réinsérés sur le marché du travail.

Emploi et chômage par sexe

Comme dans beaucoup de pays, les taux de l'emploi pour les femmes se situent en dessous de ceux des hommes. Près de 68,5% des hommes entre 15 et 64 ans étaient employés par rapport à environ 59,5 en 2008 (tableau 2.3). Tout en étant inférieurs à ceux du chômage des hommes, les taux de chômage des femmes sont plus proches de ceux prévalant dans l'UE des 27 que ceux des hommes⁶. Les taux de chômage ont davantage augmenté pour les hommes que pour les femmes entre 2008 et 2009 (figure 2.1). En 2009, les chômeurs représentaient 238, 000 personnes, soit une augmentation de 19.2% par rapport à l'année précédente. Sur le nombre total de chômeurs, 130 000 (54,7%) étaient des hommes et 107 900 (45,3%) des femmes. De plus, selon l'Enquête sur la main-d'œuvre de 2009, la hausse des taux de chômage a été plus marquée pour les hommes (de 1,5 pour cent) que pour les femmes (de 0,8 pour cent).

Néanmoins, le statut professionnel des femmes demeure généralement inférieur à celui des hommes : elles dominent dans le groupe des chômeurs de longue durée (les taux du chômage de longue durée étaient de 2,9% pour les hommes et de 3,1% pour les femmes en 2009) et des travailleurs non rémunérés occupés dans les affaires familiales ; les femmes sont principalement cantonnées dans des professions et des activités économiques peu rémunérées – santé, éducation, tourisme, etc. La ségrégation horizontale des femmes et des hommes dans différents types d'emplois et leur ségrégation verticale à différents niveaux de la hiérarchie sont fondées sur des stéréotypes et des choix éducatifs qui mettront du temps à disparaître. La plus grande part de

⁶ Par exemple la différence entre l'UE et la Bulgarie était d'environ 3,7% au total, dont une variation de 6,5% attribuable aux hommes et de 0,7% aux femmes

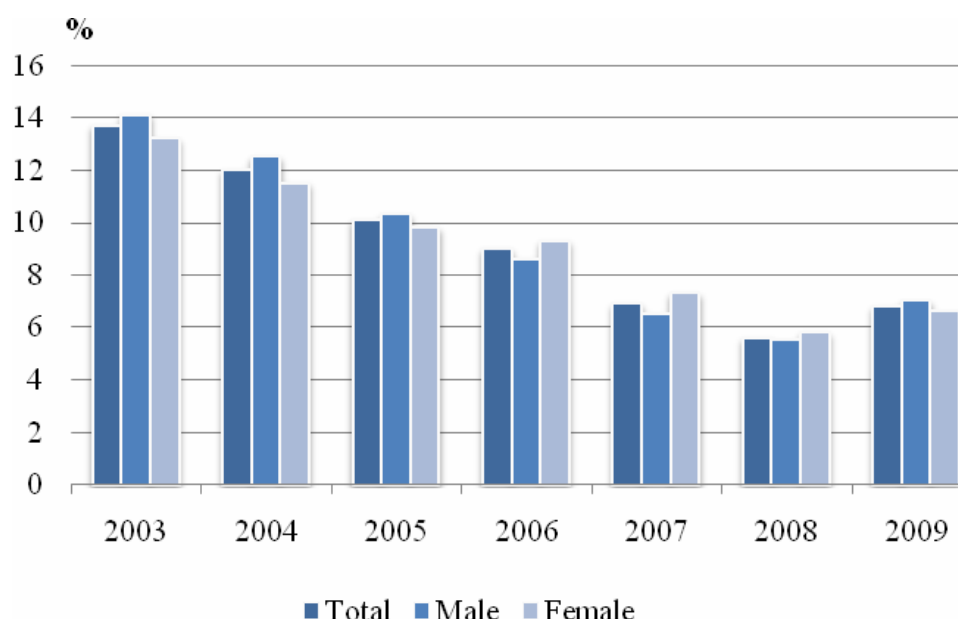
responsabilité des femmes dans l'éducation des enfants et les pratiques discriminatoires des employeurs sont un obstacle pour accéder à de bons postes, bien rémunérés, et bénéficier de promotions.

Tableau 2.3. Principaux indicateurs du marché du travail par sexe, 2008 et 2009 (%)

	2008	2009	Variation
Total			
Taux de participation à la main-d'œuvre	67.8	67.2	-0.6
Taux de l'emploi	64.0	62.6	-1.4
Taux de chômage	5.7	6.9	1.2
Taux de chômage de longue durée	2.9	3.0	0.1
Hommes			
Taux de participation à la main-d'œuvre	72.5	72.0	-0.5
Taux de l'emploi	68.5	66.9	-1.6
Taux de chômage	5.6	7.1	1.5
Taux de chômage de longue durée	2.7	2.9	0.2
Femmes			
Taux de participation à la main-d'œuvre	63.1	62.5	-0.6
Taux de l'emploi	59.5	58.3	-1.2
Taux de chômage	5.8	6.7	0.9
Taux de chômage de longue durée	3.1	3.1	0.0

Source: Enquête sur la main-d'œuvre

Figure 2.1 : taux de chômage par sexe



Source: Principaux résultats de la main-d'œuvre, quatrième trimestre, NSI 2010

Emploi par secteur

Entre 2003 et 2008, les hausses les plus significatives de l'emploi se sont produites dans le secteur de la construction, du commerce de gros et de détail, de la réparation de véhicules, des produits ménagers et, enfin, de l'industrie manufacturière. L'intermédiation financière et l'immobilier, la location et la vente ont progressé très rapidement en termes relatifs (35% et 34% entre 2003 et 2007, selon l'Institut national de la statistique) mais ont débuté à des chiffres plus petits. Selon l'enquête de la Banque mondiale sur le climat de l'investissement pour la Bulgarie, la plupart des créations d'emplois pendant la période précédant la crise (à savoir jusqu'à 2008 en Bulgarie) ont eu lieu dans des secteurs à main-d'œuvre relativement peu qualifiée où les salaires sont bas. Ceci s'explique en partie par la demande - une grande partie des investissements dans la construction et l'immobilier reflétant le niveau élevé de la demande pour ces services. Mais dans d'autres secteurs, il est possible qu'une offre importante de travailleurs peu qualifiés ait contribué à une croissance des bas salaires et des secteurs à main-d'œuvre peu qualifiée. Il est intéressant de constater par exemple que, selon les *business inquiries* de l'INS de mars 2010, 5,6% des entreprises industrielles désignaient la pénurie de main-d'œuvre comme facteur limitant leur activité.

Les baisses sectorielles les plus marquées après la crise mondiale de l'emploi se seraient produites dans le logement et la restauration (16,7%), l'agriculture, la sylviculture et la pêche (16,6%), ainsi que dans la construction (9%). Pour ce qui est de l'emploi, le recul le plus net a été observé dans l'industrie manufacturière, l'agriculture, l'immobilier et la construction (tableau 2.4).

Tableau 2.4: Emploi par secteur (en milliers)

	2008	2009	Variation en %
Total – toutes les branches NACE	3306	3205	-3.1
Agriculture, sylviculture et pêche	233	219	-5.7
Mines et carrières	35	34	-2.9
Industrie manufacturière	765	709	-7.3
Electricité, gaz, fourniture en vapeur et air conditionné	42	41	-2.6
Approvisionnement en eau, évacuation des eaux usées, gestion des déchets et services de réhabilitation	37	35	-6.0
Construction	338	320	-5.3
Commerce de gros et de détail, réparation de véhicules à moteur et de motocycles	524	521	-0.5
Transport et stockage	188	186	-1.2
Logement et restauration	167	167	0.0
Information et communication	71	70	-0.4
Finance et assurance	57	61	8.0
Immobilier	14	13	-6.5
Activités professionnelles, scientifiques et techniques	81	85	4.4
Activités administratives et de soutien	70	68	-2.0
Administration publique et défense; sécurité sociale obligatoire	234	233	-0.4
Education	204	189	-7.5
Santé et travail social	155	161	3.7
Arts et loisirs	42	40	-6.1

Source: Eurostat

Emploi et chômage par niveau d'éducation

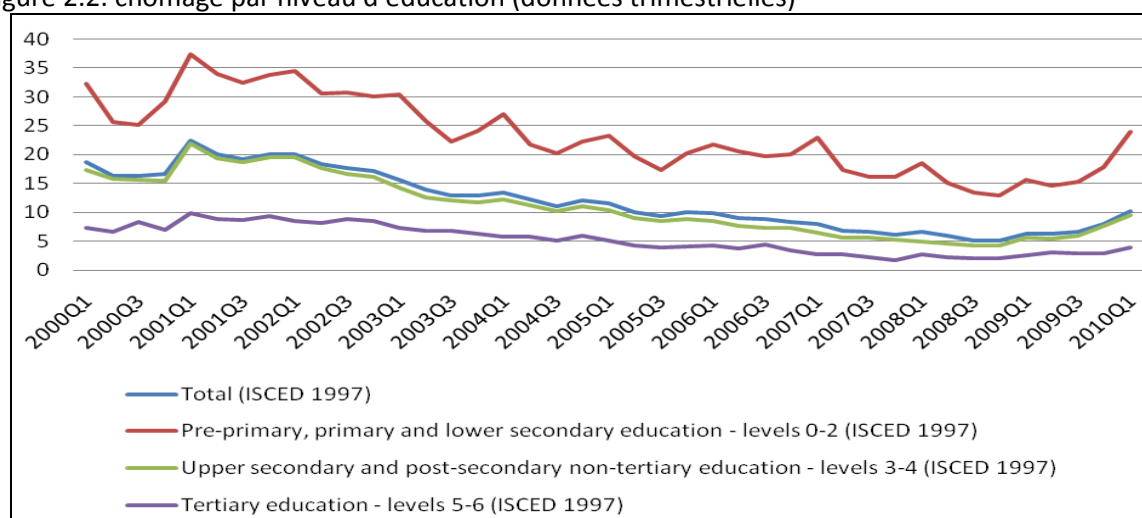
Les taux de l'emploi ont augmenté et le chômage a baissé pour presque tous les niveaux d'éducation depuis 2003 (Tableau 2.5). Les taux de chômage sont tombés d'environ 6,7% en 2003 à 2,3% en 2007 (NSI, LFS) pour les personnes âgées de 15 à 64 ans avec niveau d'éducation élevé; ce taux a toutefois augmenté, passant à 4.4% en 2009 (tableau 2.5). Les changements ont été moins importants pour les personnes disposant d'une éducation secondaire de deuxième cycle (de 11,9% en 2003 à 9.2% en 2009). Les personnes disposant d'une éducation primaire ou de premier cycle de secondaire ont été les plus touchées par la crise, avec une hausse de leurs taux de chômage en 2009 (figure 2.2).

Table 2.5 Statistiques par niveau d'éducation

<u>Statistiques par niveau d'éducation</u>	<u>2003</u>			<u>2009</u>		
	Taux d'activité	Taux de l'emploi	Taux de chômage	Taux d'activité	Taux de l'emploi	Taux de chômage
Education supérieure	75.2	68.5	6.7	88.1	85.5	4.4
Deuxième cycle du secondaire	68.4	56.5	11.9	74.6	70	9.2
dont: <i>secondaire professionnel</i>	56.9	45	11.9	79.3	74.4	9.2
premier cycle du secondaire	43.6	24.2	19.4	39.7	34.2	20.1
Education primaire ou inférieure	42.2	11.8	30.4	31.4	22.5	40.5

Source: Enquête sur la main-d'œuvre de l'Institut national de la statistique

Figure 2.2: chômage par niveau d'éducation (données trimestrielles)



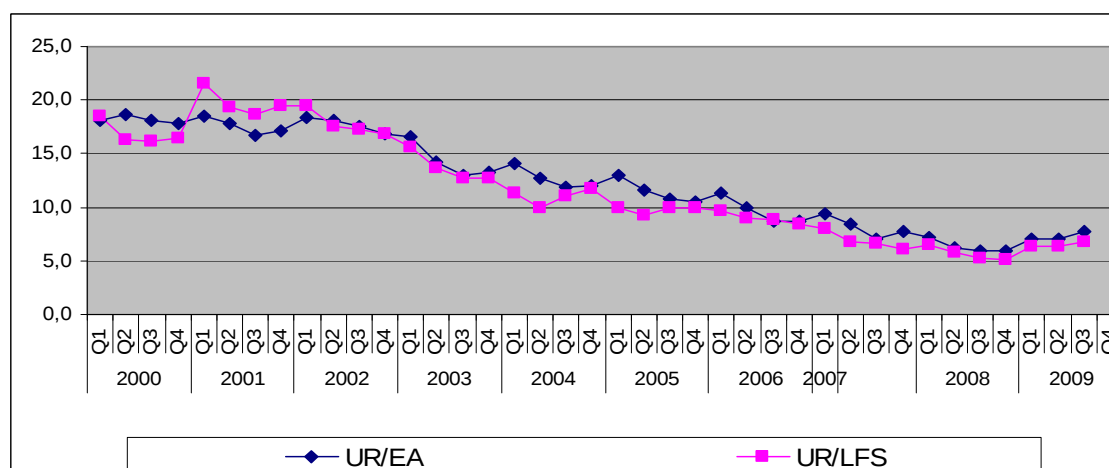
Source: Eurostat

Ces tendances sont révélatrices du chômage des jeunes: alors qu'une forte hausse du chômage a été observée pour les deux catégories de travailleurs les moins éduqués, un autre pic a été enregistré au cours du premier trimestre de 2010. Les jeunes disposant d'une éducation secondaire de premier cycle semblent avoir des difficultés à se remettre des pertes d'emplois dues à la crise, avec un taux de chômage déjà élevé pour cette catégorie (> 25%) culminant maintenant au-dessus de 40% (1^{er} et 2^e trimestres 2010).

Composition du chômage

Ainsi que nous l'avons souligné plus haut, le pays est revenu aux niveaux de chômage de mi-2007. Les informations provenant à la fois de l'Institut national de la statistique (LFS) et de l'Agence pour l'emploi indiquent clairement que la détérioration du marché du travail se poursuit. Il est intéressant de noter que les données émanant des deux sources (données administratives et de l'enquête sur la main-d'œuvre) pour les neuf mois de 2009 se recoupent presque (figure 2.3). Cela suggère que des sources de travail non déclaré sont également supprimées pendant la crise.

Figure 2.3: Comparaison des taux de chômage provenant des données administratives et de l'enquête sur la main-d'œuvre (en % de la main-d'œuvre)



Source: taux de chômage du NSI selon l'enquête sur la main-d'œuvre et les données administratives de l'Agence pour l'emploi.

Comme déjà dit, le taux de chômage de l'enquête sur la main-d'œuvre a augmenté de 1,2 pour cent entre 2008 et 2009, pour atteindre 6,8%, mais au cours du dernier trimestre de 2009, il a déjà atteint 7,9% et même 10,2% au premier trimestre 2010. Toutefois, les données des deuxième et troisième trimestres 2010 affichent un léger recul du taux de chômage, respectivement de 10% et 9,5%. La hausse du taux de chômage a été plus marquée pour les hommes (de 1,5 pour cent) que pour les femmes (0,8 pour cent). Le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) était de 16,2% en 2009. Le taux de chômage enregistré a augmenté de 1,3 pour cent entre 2008 et 2009 pour atteindre 7,6% mais la hausse s'est poursuivie jusqu'à 10,3% en février 2010. Depuis lors, il a reculé à 9,2% en juillet 2010. En termes de répartition par durée, le nombre de chômeurs de moins d'un an s'est accru de 39,6% par rapport à 2008 et a atteint 134,6 mille, soit 56,6% du total des chômeurs. Le nombre de chômeurs de longue durée est demeuré stable à environ 3%. En outre, le chômage continue à avoir une dimension régionale claire, avec le plus bas niveau à Sofia (3,9%) alors que le taux le plus élevé peut être trouvé dans le nord-est (tableau 2.6). Ceci reflète bien entendu dans une certaine mesure la spécialisation sectorielle de certaines régions et villes (métallurgie, industrie chimique, mines de charbon, machines-outils) mais suggère également que la mobilité territoriale de la main-d'œuvre bulgare est très faible. Dans la plupart des régions, le taux de chômage a augmenté en 2009 par rapport à l'année précédente. Finalement, le chômage revêt une profonde dimension ethnique, en particulier pour la minorité Rom⁷.

⁷ Les membres des groupes ethniques des Roms font face à des obstacles majeurs à l'emploi, sans doute en raison de leur faible niveau de qualification et d'éducation. Par exemple, les Roms n'ont pas bénéficié de l'amélioration des conditions sur le marché du travail en Bulgarie entre 2003 et 2008; leur taux de chômage en 2007 était d'environ 36%, comparé à 7% pour le pays en général.

Tableau 2.6: chômage, emploi et taux de participation à la main-d'œuvre par régions, 2009

	Taux de chômage 64	Taux d'emploi 64	Taux de participation à la main-d'œuvre	
Régions statistiques	Total	Total	Total	Femmes
Total	6.9	62.6	67.2	62.5
Nord-ouest	8.1	57.5	62.6	59.7
Centre-nord	8.4	57.9	63.3	57.5
Nord-est	10.5	59.2	66.2	59.9
Sud-est	6.7	61.2	65.6	59.1
Sud-ouest	4.2	70.4	73.4	70
Centre-sud	7.3	60.5	65.3	60.6
Régions urbaines	5.8	65.6	69.6	
Régions rurales	10.3	53.9	60.1	
<i>Sofia</i>	<i>3.9</i>	<i>73.3</i>	<i>76.3</i>	<i>72.8</i>

Source: Enquête sur la main-d'œuvre (2009) de l'Institut national de la statistique

Demande de main-d'œuvre

La crise économique et financière a eu un effet tangible sur la demande de main-d'œuvre, alors que les offices de l'emploi observaient une tendance à la baisse du nombre des avis de vacances de postes. La demande de main-d'œuvre au cours de la période janvier 2009-septembre 2009 a baissé de 2,4% par rapport à la même période en 2008. Ce résultat est attribuable à la diminution des avis de vacances de postes dans le cadre des mesures promotionnelles EAct – avec 6 486 postes de moins, ou 58,9%, liés à la réduction planifiée des ressources pour l'emploi ; la baisse sur le marché primaire du travail – avec 2 180 (1,9%). Toutefois, les programmes de promotion de l'emploi ont favorisé une hausse de 6,9%, soit 4 237 emplois en plus, en raison des nouveaux programmes et des nouveaux emplois relevant du programme «De l'assistance sociale à l'emploi». La facteur saisonnier influence la dynamique du marché du travail. La main-d'œuvre non qualifiée est encore recherchée en raison de l'augmentation des emplois financés dans le cadre des programmes de promotion de l'emploi – voir tableau 2.7.

Tableau 2.7: Avis de vacances de postes

Indicateurs	Janvier-septembre 2008		Janvier-septembre 2009	
	Chiffres	%	Chiffres	%
Avis de vacances de postes	188400	100,0	183971	100,0
Dont:				
1. Sur le marché primaire du travail	116267	61,7	114087	62,0
2. Mesures relevant de la Loi sur la promotion de l'emploi	11003	5,8	4517	2,5
3. Relevant de programmes de soutien de l'emploi	61130	32,5	65367	35,5

Source: Agence nationale pour l'emploi

Autres défis du marché du travail

Les défis existant sur le marché du travail sont amplifiés par le déclin et le vieillissement constants de la population en Bulgarie. Le contexte de départ pour la création d'emplois a changé avec la crise économique mondiale, qui affecte la demande de travail dans le pays. La croissance dans les secteurs qui étaient les moteurs de l'emploi jusqu'à maintenant – construction, industrie, immobilier et commerce – décline. Ce phénomène a poussé le chômage à la hausse depuis fin 2008, bien que la demande en travailleurs hautement qualifiés restera probablement forte. En effet, en dépit de la crise, il continue à y avoir de nombreuses vacances de postes non pourvues. Alors qu'une

grande partie de l'envolée du chômage est cyclique, il existe une raison structurelle majeure pour le chômage et le sous-emploi, qui sont principalement dus à l'inadéquation des compétences. En outre, l'impact négatif de la crise sur le marché du travail bulgare est exacerbé par l'existence de facteurs additionnels, tels que le retour d'un nombre croissant d'émigrants bulgares des pays dans lesquels ils travaillaient jusqu'à récemment (Espagne, Italie, Royaume-Uni, etc.).

De surcroît, si l'on considère les effets à retardement de la crise bulgare sur le marché de l'emploi (en règle générale), on peut être amené à penser que le taux de chômage pourrait atteindre des valeurs à deux chiffres au cours de la première moitié de 2010. Le budget de l'Etat table sur une projection de 11,4% pour 2010. Les syndicats et les organisations d'employeurs soutiennent toutefois que, compte tenu du nombre de chômeurs découragés et d'émigrants de retour, le niveau réel de chômage est en fait plus élevé et va encore monter (tableau 2.8). Les prévisions budgétaires pour 2010 à un niveau moyen de 11,4% suggèrent que le taux officiel de chômage excèdera 13,7% vers la fin de cette année. Si l'on considère les chômeurs permanents non-enregistrés et les chômeurs découragés ainsi que l'arrivée croissante de migrations de main-d'œuvre vers le pays, le taux de chômage réel en décembre 2010 devrait atteindre un point critique pour la tolérance sociale (19-20% en fonction de l'évaluation de la structure de la population économiquement active).

Tableau 2.8: Employés à temps partiel et chômeurs découragés en Bulgarie

			2003	2005	2007	2008	2009
Travail à temps partiel	Taux de l'emploi à temps partiel (en %)	Hommes	1.7	1.6	1.2	1.9	
		Femmes	2.7	2.4	2.1	2.7	
		Total	2.2	2	1.6	2.3	1.6
Travailleurs découragés	(en milliers)		2003	2005	2007	2008	2009
		Total	434.5	344.5	205.4	151.9	186.4
		Hommes	230.1	181.4	108.6	77	97.1
		Femmes	204.4	163.1	96.8	74.9	89.3
		15-64	431	341.5	201.1	149.9	184.2
		15-24	105.1	76.4	44.7	33.6	41.9
		25-34	95.6	71.8	34.6	27.3	33.1
		35-44	82.6	71.1	40.4	34.2	42.3
		45-54	99.3	77.7	44.4	30.8	40.6
		55 ans et plus	52	47.4	41.3	26	28.4

Source: Enquête sur la main-d'œuvre (2009) de l'Institut national de la statistique ICMT pour les données sur le chômage de longue durée et le travail à temps partiel

4. Incidences sur le système de protection sociale

La Bulgarie fournit une couverture sociale complète par le biais de l'assurance sociale, de l'assistance sociale et d'autres aides sociales. Afin d'analyser les incidences de la crise mondiale sur le système de protection sociale, cette section porte sur l'assurance-chômage, le système des retraites et les programmes d'assistance sociale pour les ménages à faible revenu. Le tableau 3.1 résume les indicateurs macroéconomiques clés et les indicateurs de sécurité sociale en 2008 et 2009. Le tableau 3.2 présente les taux de contribution à la sécurité sociale par branche bénéficiaire pour la période 2006-2010.

Tableau 3.1: Indicateurs clés de sécurité sociale, 2008-2009

Indicateurs	2008	2009				2009
		Q1	Q2	Q3	Q4	
PIB (en millions de BGN)	66,728	13,961	16,322	18,056	17,917	66,256
Inflation (en %)	12.3	..	..	..	..	2.8
Salaire moyen (BGN, mensuel)	524	563	588	583	625	..
Chômeurs enregistrés (en nombre d'individus)	233,719	247,813	264,309	290,526	321,272	280,980
Taux de chômage (en %)	6.31	6.69	7.14	7.84	8.87	7.59
Nombre de personnes assurées dans le NSSI (en milliers)	2,865	2,835	2,807	2,766	..	..
Revenu moyen assurable (BGN, mensuel)	500.56	540.18	555.11	551.10	..	..
Revenu des cotisations de sécurité sociale (en millions de BGN)	4,198	901	934	901	969	3,732
Transferts et subsides du budget de l'Etat (en millions de BGN)	2,237	783	544	792	1,755	3,874
Dépenses sur les prestations de sécurité sociale (en millions de BGN)	6,451	1,713	1,846	2,032	2,053	7,644
Nombre de pensionnés (en milliers)	2,215	2,197	2,190	2,188	2,189	2,193
Dépenses en pensions (en millions de BGN)	5,597	1,453	1,581	1,720	1,727	6,480
Nombre de personnes percevant des prestations de chômage	61,367	106,577	110,506	113,029	..	..
Dépenses en prestations de chômage (en millions de BGN)	99	42	57	68	72	238
Nombre de bénéficiaires de prestations de maladie (en milliers)	2,267	581	521	495	..	..
Dépenses en prestations de maladie (en millions de BGN)	278	83	82	89	94	348
Dépenses en prestations de maternité (en BGN)	197,814	69,735	60,433	84,533	86,224	300,925
Dépenses en prestations familiales (en BGN)	129,012	35,082	30,145	30,179	32,184	127,588
Pension moyenne (BGN, mensuel)	208.97	218.56	238.47	259.90	261.04	244.46
Pension sociale (BGN, mensuel)	80.17	92.53	92.53	100.86	100.86	96.70
Rente de vieillesse minimale (BGN, mensuel)	108.17	124.84	124.84	136.08	136.08	130.46
Rente maximale (BGN, mensuel)	490.00	490.00	700.00	700.00	700.00	647.50
Rapport de dépendance (%)	77.28	77.54	78.14	79.17	..	..

Source: NSSI

Table 3.2. Taux de cotisation à la sécurité sociale par branche, 2006-10

Taux de cotisation	A p. du 01.01.2006	A p. du 01.01.2007	A p. du 01.10.2007	A p. du 01.01.2008	A p. du 01.01.2009
1. Rente					
Catégorie III:					
a) personnes nées avant le 1.1.1960.	23%	23%	22%	22%	18%
b) personnes nées après le 31.12.1959.	19%	18%	17%	17%	13%
Catégories I et II:					
a) personnes nées avant le 1.1.1960.	26%	26%	25%	25%	21%
b) personnes nées après le 31.12.1959.	22%	21%	20%	20%	16%
Personnel militaire, enquêteurs et autres lois spéciales:					
a) personnes nées avant le 1.1.1960.	26%	26%	25%	25%	21%
b) personnes nées après le 31.12.1959.	22%	21%	20%	20%	16%
2. Maladie et maternité	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%
3. Accidents et maladies professionnelles (par activité économique)	0.4–1.1%	0.4–1.1%	0.4–1.1%	0.4–1.1%	0.4–1.1%
4. Chômage	3%	3%	1%	1%	1%
5. Fonds de pension des enseignants	4.3%	4.3%	4.3%	4.3%	4.3%
6. "Allocations garanties des travailleurs et des employeurs"	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.1%
7. Assurance de rente complémentaire:					
– Fonds de pension universel					
– Fonds de pension professionnel:	4%	5%	5%	5%	5%
Catégorie I	12%	12%	12%	12%	12%
Catégorie II	7%	7%	7%	7%	7%
8. Assurance-maladie	6%	6%	6%	6%	6%

Assurance-chômage

En Bulgarie, l'assurance-chômage est administrée par l'Institut national de la sécurité sociale (NSSI). L'allocation chômage est versée à toute personne sans emploi qui était assurée au moins neuf mois sur une période de 15 mois précédant le chômage. En octobre 2007, la cotisation à l'assurance-chômage a été réduite de 3% à 1% du salaire assuré.

Le tableau 3.3 résume les indicateurs de performance clés de l'assurance-chômage en Bulgarie. On y observe ce qui suit:

- Le nombre de personnes assurées a augmenté de 2006 à 2008. Il est redescendu depuis.
- Le nombre des chômeurs non enregistrés a baissé en 2008 mais est revenu en 2009 à son niveau de 2007 et a augmenté de 30% au cours du premier semestre 2010.
- En conséquence, le nombre de bénéficiaires de l'assurance-chômage a presque doublé, passant de 67 431 (29% des chômeurs enregistrés) en 2008 à 121 034 (43% des chômeurs enregistrés) en 2009, et a continué à augmenter pendant la première moitié de 2010.
- La somme mensuelle moyenne des prestations de chômage a augmenté de 34%, passant de 123 BGN en 2008 à 164 BGN en 2009. Les prestations de chômage moyennes en 2009 sont équivalentes à 68% du salaire minimum, soit 78% du seuil de pauvreté.

- Sous l'effet de la hausse à la fois du nombre des bénéficiaires et de la moyenne des prestations, les dépenses en prestations de chômage ont été multipliées par 2,4, passant de 99,4 millions de BGN en 2008 à 238,2 millions de BGN en 2009. Les dépenses en prestations de chômage sont demeurées à un niveau élevé au premier semestre 2010.

Après avoir atteint un sommet à 10,2% en février 2010, le taux de chômage a renoué avec la baisse. En avril 2010, le nombre des chômeurs enregistrés s'élevait à 368 000, dont 110 904 percevaient l'allocation chômage et environ 110 000 étaient au bénéfice d'une assistance sociale ou suivaient une formation professionnelle. Au total, ces bénéficiaires représentent plus de 60% des personnes sans emploi. La récente hausse substantielle des prestations de chômage démontre que les plans d'assurance-chômage existants ont répondu à la crise en stabilisant automatiquement l'économie bulgare. En plus de la forte demande en prestations, le revenu des cotisations de l'assurance-chômage a été réduit en raison de la diminution du nombre des personnes assurées et de la baisse du taux de cotisation depuis octobre 2007. En conséquence des effets combinés de ces mesures le fonds d'assurance-chômage devrait présenter un déficit de l'ordre de 40 000 BGN en 2009.

Tableau 3.3: Statistiques clés de l'assurance-chômage, 2006-10

	2006	2007	2008	2009	2010 T1-T2
Personnes assurées auprès du fonds de chômage (A)	2,065,539 (51%)	2,443,252 (49%)	2,483,975 (50%)	2,396,571 (50%)	2,260,096 (51%)
Personnes au chômage enregistrées (B)	356,054 (57%)	286,980 (60%)	233,719 (62%)	280,980 (58%)	364,564 (54%)
(B)/(A)	17%	12%	9%	12%	16%
Personnes au chômage enregistrées percevant une prestation de chômage (C)	70,014 (60%)	65,072 (62%)	67,481 (63%)	121,034 (54%)	146,738 (51%)
(C)/(B)	20%	23%	29%	43%	40%
Dépenses en prestations de chômage (en millions de BGN)	88,981	86,084	99,373	238,245	155,483
Moyenne des prestations de chômage mensuelles (en milliers de BGN)	106	110	123	164	177

Source: NSSI

Note: le pourcentage entre parenthèses indique la part des femmes.

Aperçu du système de retraite bulgare

En l'an 2000, le système de retraite de la Bulgarie a connu une réforme structurelle d'importance majeure. Il en résulte que le régime des pensions en Bulgarie a été réorganisé selon le modèle à trois niveaux suivant.

- Le régime étatique des retraites fournit un système de pensions à prestations déterminées, financé par des cotisations à la sécurité sociale. Près de 2,8 millions de travailleurs sont couverts par ce régime. L'Institut national de la sécurité sociale (NSSI) est l'agence administrative responsable de la gestion de cette assurance sociale étatique. Depuis 2006, l'Agence nationale du revenu est chargée de percevoir les cotisations à la sécurité sociale.

- Suite à la réforme de l'an 2000, deux types de régimes de retraite complémentaire obligatoire ont été mis en place. Premièrement, les employés et les travailleurs indépendants nés en 1960 ou après sont tenus de s'affilier aux Fonds de pension universels (FPU). Deuxièmement, les employés des catégories de travail I et II (c'est-à-dire les travailleurs exerçant leurs activités dans des conditions de travail pénibles et dangereuses, soit environ 4% des employés) sont tenus, quel que soit leur âge, de s'affilier aux Fonds de pension professionnels (FPP) en plus de leur affiliation aux Fonds de pension universels. Tant les FPU que les FPP sont des entités légales indépendantes gérées par des compagnies d'assurance privées (CAP) régulées par la Commission de supervision financière (CSF). Les cotisations aux régimes de retraite complémentaire obligatoire sont perçues par l'Agence nationale du revenu en tant que partie de la cotisation totale à la sécurité sociale et sont transférées aux caisses de retraites respectives.
- En outre, tout le monde a la possibilité de s'affilier à des fonds de pension complémentaires facultatifs. En 2007, des régimes de retraite professionnels basés sur des conventions collectives ont été introduits. Les tableaux suivants présentent un condensé des statistiques sur les fonds de pension complémentaires

Tableau 3.4: Affiliés aux fonds de pension complémentaires, par sexe, 31.12.2009

	Hommes	Femmes	Deux sexes
Fonds de pension universels	1,502,614	1,432,310	2,934,924
Fonds de pension professionnels	193,496	33,433	226,929
Fonds de pension facultatifs	349,276	249,060	598,336
Fonds de pension occupationnels	1,682	3,087	4,769

Source: Commission de supervision financière

Tableau 3.5: Statistiques des fonds de pension volontaires en Bulgarie, 2005-2007

	2005	2006	2007
Nombre de fonds de pension	8	8	9
Nombre de membres	551,943	567,772	594,718
Chiffre d'affaires (en milliers de BGN)	99,736	105,210	157,368
Dépenses pour les retraites (en milliers de BGN)	33,940	54,359	53,435
Total des placements des fonds de pension (en milliers de BGN)	401,949	493,844	655,880
Valeur de production – en milliers de lev	7687	8076	15448

Source: NSI, statistiques structurelles des entreprises, fonds de pension facultatifs

Incidences sur le financement des retraites étatiques

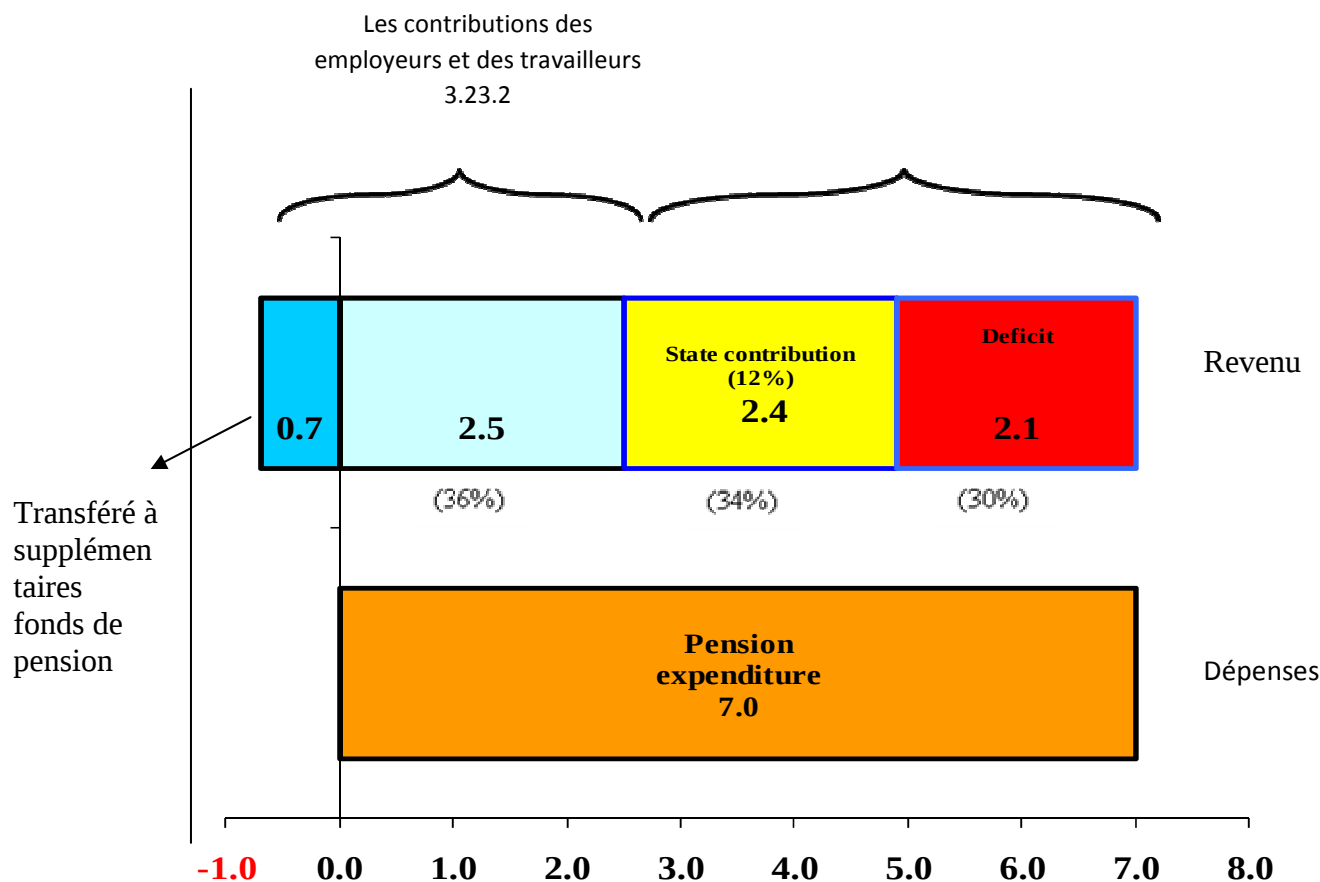
En Bulgarie, le régime des pensions étatiques occupe une place prédominante parmi tous les régimes de la sécurité sociale en termes de nombre de bénéficiaires et de montant des dépenses. En 2010, l'INSS verse des rentes à 2,2 millions de retraités, et ses dépenses sont estimées à 7 milliards

de BGN, ce qui représente près de 90% du total des dépenses de sécurité sociale. Pendant le processus de transition vers l'économie de marché, qui a eu lieu au cours des années 1990, la situation financière du système des pensions a connu une détérioration considérable dès lors qu'il a fallu fournir à un grand nombre de travailleurs licenciés des pensions de retraite, des pensions de retraite anticipée ainsi que des pensions d'invalidité. Pendant la dernière décennie, le fonds de la sécurité sociale accusait tous les ans un déficit, qui a été couvert par des transferts provenant du budget de l'Etat.

Conséquence immédiate de la crise internationale, l'augmentation du taux de chômage et les retards dans le paiement des salaires ont encore aggravé la situation financière du régime de retraites de l'Etat. Toutefois, la question du financement des retraites devrait être considérée dans une optique à plus long terme puisque la dimension du long terme est inhérente au système des retraites. A cet égard, il y a lieu de relever que le gouvernement a récemment mis en place les mesures suivantes concernant le régime de retraites.

- Du côté des recettes, le taux des cotisations à la sécurité sociale perçues auprès des employeurs et des employés a été progressivement réduit afin de renforcer la compétitivité des entreprises bulgares. En octobre 2007, le taux total de cotisation des pensions obligatoires (pour les travailleurs de la catégorie de travail III) a été abaissé de 23% à 22% (dans le même temps, le taux de cotisation pour l'assurance chômage a été réduit de 3% à 1%). De plus, en janvier 2009, le taux total des cotisations de retraite a été encore abaissé à 18%. Afin de compenser cette lacune de financement, une contribution de l'Etat de 12% a été introduite.
- Du côté des dépenses, le niveau des prestations a été relevé de différentes manières. En 2007, les rentes servies ont été indexées de 10% à deux reprises, une première fois en juillet et une deuxième fois en octobre. En juillet 2008, les rentes ont été indexées de 10,35% par rapport à l'augmentation de 9,5% initialement prévue. En octobre 2008, toutes les rentes constituées qui avaient été octroyées sous l'ancien régime ont été recalculées sur la base du niveau des salaires moyens assurés de 2007, ce qui a entraîné une augmentation de 5,8% du montant moyen des retraites. En 2009, après l'indexation de 9% introduite en juillet, le taux d'acquisition des droits à la rente dans la formule de pension a été relevé de 1% à 1,1% pour chaque année d'assurance. A la fin de l'année, des montants forfaitaires supplémentaires de 100 BGN en 2007 et de 150 BGN en 2008 ont été payés. Conséquence: en 2009, le montant moyen des pensions a atteint un niveau correspondant à 56,3% du salaire net moyen et à 44,1% du salaire brut moyen, alors qu'il était de 51,1% et 39,8% respectivement en 2000.

Figure 3.1: Illustration des recettes et dépenses du Fonds de pension de l'Etat bulgare en 2010 (en milliards de BGN)



Source: Calculs du BIT fondés sur des données NSSI

Par conséquent, le déficit du Fonds de pension étatique s'est considérablement creusé. Le graphique 3.1 illustre la structure des recettes et dépenses du Fonds de pension étatique bulgare en 2010. Il en ressort les remarques suivantes:

- Le montant total des cotisations de retraite perçues auprès des employeurs et des travailleurs est estimé à 3,2 milliards de BGN. Sur ce montant, 0,7 milliards de BGN sont transférés aux fonds de pension complémentaires obligatoires. Dès lors, les 2,5 milliards de BGN restants sont dévolus au Fonds de pension étatique. La contribution de l'Etat⁸, qui a été introduite en 2009, s'élève à 2,4 milliards de BGN. Toutefois, le niveau des dépenses des pensions dépasse toujours de 2,1 milliards de BGN l'ensemble des contributions de l'Etat, des employeurs et des employés.

⁸ Si la faible couverture de l'assurance de pension persiste, il se peut que les contributions gouvernementales aux travailleurs assurés aient des effets de distorsion encore plus marqués. D'un autre côté, la faible couverture du système de rentes pourrait aboutir au fait que davantage de personnes âgées se retrouvent sans retraite, ce qui, en retour, conduirait à une demande en assistance sociale pour les personnes âgées défavorisées.

- Les contributions au Fonds de pension étatique ne couvrent que 36% de ses dépenses de prestations (à l'exclusion des coûts administratifs). A l'inverse, le budget de l'État couvre 64% des dépenses du Fonds de pension étatique (34% des dépenses en matière de rentes) ainsi que les dépenses de couverture du déficit (30% des dépenses en matière de rentes).

La présente analyse montre que le Fonds de pension étatique bulgare n'est pas autofinancé par les cotisations des employeurs et des employés, et qu'il dépend fortement du transfert provenant du budget de l'État, que ce soit sous la forme de la contribution étatique ou de la couverture du déficit. A l'heure actuelle, le montant total du transfert du budget de l'État au Fonds de pension étatique est estimé à plus de 5% du PIB. Les dépenses étatiques consacrées aux pensions ont exercé une pression supplémentaire sur les autorités financières de Bulgarie qui ont souhaité satisfaire aux critères de l'UE dans le cadre des efforts déployés par la Bulgarie en vue d'accéder à la zone euro.

De surcroît, le système bulgare des retraites est préoccupant en termes de pérennité, compte tenu du taux de vieillissement accru de population, qui connaîtra une accélération à partir de 2020. A moins que des mesures ne soient prises maintenant pour corriger la base financière du système des retraites, il faut s'attendre à ce que le décalage budgétaire se creuse à l'avenir.

Incidences sur les placements des fonds de pension privés

Les fonds de pension gérés à titre privé ont été affectés négativement par le déclin des marchés boursiers. La plupart des fonds de pension privés ont investi dans des actions à raison d'une limite maximale de 25% du portefeuille total, ces placements étant fortement concentrés dans des actions bulgares. Le désengagement global des investisseurs institutionnels étrangers a entraîné un recul des actions de la Bourse de Sofia qu'ils détenaient, ce qui a déclenché une chute brutale des cours du marché. Le total des actifs nets des fonds de pension facultatifs a baissé de 29% en 2008, alors que leurs placements en actions se sont repliés de plus de 53%. Les fonds de pension privés bulgares ont enregistré des taux de rendement négatifs en 2008, qui se sont traduits par une chute des rendements de -10,5% pour les Fonds de pension universels, et de -12% pour les régimes de pension professionnels. La Commission de supervision financière (CSF) a annoncé que le taux de rendement moyen des Fonds de pension universels s'inscrivait à -7,5% en 2008, et a fait remarquer que les assureurs de pension avaient enregistré des taux de rendement positifs en 2009, atteignant en moyenne près de 8% pour l'ensemble des trois catégories de fonds d'assurance.

La crise a diversement affecté les différents types de régimes de retraite. De plus, les effets de la crise ont eu un impact différent selon les générations. Comme le résume le tableau I.3.6, les travailleurs les plus touchés sont ceux proches de l'âge de la retraite, à savoir ceux qui ont été longtemps affiliés aux plans de pension, et en particulier ceux dont le portefeuille de placements est fortement exposé à des actifs plus risqués, comme les actions. Dans le cas des régimes de pension complémentaires obligatoires en Bulgarie, le nombre des personnes les plus fortement touchées était assez limité, étant donné que la plupart des affiliés étaient âgés de moins de 50 ans et se trouvaient par conséquent en phase d'accumulation de leur épargne-retraite. Toutefois, l'expérience de la crise a révélé la sensibilité des fonds de retraite et leur variabilité dans des régimes à cotisations définies intégralement financées en matière de volatilité des marchés financiers et de la manière dont ses conséquences ont dû être supportées par les travailleurs.

Tableau 3.6: Effets de la crise sur les régimes de retraite par groupes de personnes

	Travailleurs jeunes/de la première tranche d'âge	Personnes proches de l'âge de la retraite	Retraités
Fortement affectés		Individus dans des régimes de retraite privés matures à prestations définies En particulier: i) là où l'exposition à des actifs plus risqués est plus forte; et ii) là où l'on exige des personnes concernées d'annualiser leur solde au moment du départ à la retraite	Retraités qui n'ont pas annualisé leurs soldes à cotisations définies au moment du départ à la retraite En particulier ceux qui sont plus fortement exposés à des actifs plus risqués
Moyennement affectés		Individus dans des régimes de retraite privés matures à prestations définies Systèmes publics, systèmes PAYG avec déficits	Retraités dans des plans de retraite avec ajustements automatiques des prestations (p. ex. indexation conditionnelle, mécanismes d'équilibrage, ajustement de durabilité)
Peu affectés	La plupart des individus de ce groupe	Individus avec des régimes de retraite à cotisations définies récemment établis	Retraités qui ont annualisé leurs soldes à cotisations définies avant la crise La plupart des retraités avec pensions privées ou publiques à prestations définies, prestations PAYG

Source: OCDE, Panorama des systèmes de retraite 2009: les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE.

Incidences sur les programmes d'assistance sociale

En Bulgarie, le nombre de personnes pauvres a été relativement constant et oscille entre 1,1 et 1,2 millions de personnes. On estime que 21% de la population vivait dans la pauvreté en 2008. La crise économique a accru les besoins en assistance sociale pour les ménages bulgares à bas revenus. La crise internationale a également affecté les envois de fonds provenant des Bulgares qui travaillent à l'étranger. Ces derniers constituent près de 7% de la consommation des ménages. La pauvreté globale devrait s'accroître jusqu'à 25% environ à la fin de 2010 (on estime que 182'000 personnes vivent au-dessous du seuil de pauvreté) alors que le nombre des personnes extrêmement pauvres pourrait s'accroître de 14% et dépasser la barre des 400'000. L'augmentation de l'extrême pauvreté est particulièrement sensible aux envois de fonds, puisque ces derniers constituent 30% de la consommation des ménages et 35% du revenu des familles qui en dépendent.⁹ En Bulgarie, les principales prestations d'assistance sociale sont le Revenu minimum garanti (RMG) et l'Allocation de chauffage (AC)¹⁰. Ces programmes fournissent des prestations en espèces aux ménages pauvres et vulnérables dont le revenu est tombé au-dessous d'un certain niveau minimal. Ce dernier est fixé

⁹ Banque mondiale, 2008, *Bulgaria; Living conditions before and after EU accession*

¹⁰ Autres prestations et programmes:

- (1) Prestations familiales à travers les prestations mensuelles pour les familles avec enfants (MBFC), congés de maternité, allocation de naissance pour les ménages non assurés et autres régimes de soutien dans le cadre de la Loi sur le soutien familial pour les enfants;
- (2) Prestations en espèces pour les personnes présentant un handicap par le biais d'un supplément mensuel pour intégration sociale (MSSI), qui fournit un supplément à la rente d'invalidité et soutient l'intégration sociale des personnes handicapées;
- (3) Le système d'aide sociale octroie également des services d'assistance sociale dans des institutions et des soutiens aux collectivités et aux familles.

chaque année par le Conseil des Ministres sous la forme du coût d'un panier de denrées alimentaires essentielles. Le niveau de ce panier est inférieur au salaire minimum, à la pension sociale ou à la prestation de chômage minimum.

Le RMG est accordé sous condition de ressources. L'éligibilité dépend du revenu et des actifs du ménage, du nombre des membres de la famille, de l'état de santé, du statut professionnel, de l'âge et d'autres exigences stipulées dans la Loi sur l'assistance sociale. Le montant du revenu minimum est déterminé par l'âge, la taille de la famille, la composition du ménage ainsi que d'autres critères. On obtient le montant de la prestation RMG en calculant la différence entre le revenu minimum ajusté et le revenu réel du ménage bénéficiaire au cours du mois précédent de la requête.

Les données des enquêtes sur les ménages 2007 de l'INSS montrent qu'une large portion des ressources du programme RMG ont atteint la population pauvre et vulnérable et les minorités ethniques, en particulier les Roms, qui représentent quelque 75% des bénéficiaires du RMG. Malgré l'efficacité du ciblage des prestations, ces programmes ont un impact assez limité sur la réduction de la pauvreté en raison du bas niveau des prestations et de leur mode de couverture des pauvres.¹¹ Sur la base des données de 2008, le taux de pauvreté en l'absence de tout transfert social était estimé à 43,5%. Ce taux a été substantiellement réduit, à 18,3%, suite au transfert de revenu dû au système des pensions, et il a été encore réduit à 14,4%, pour tenir compte des autres transferts sociaux.

La Bulgarie consacre environ 1,3 % de son PIB aux programmes de protection sociale, taux qu'il faut comparer à une moyenne de 2,5% pour les pays de l'OCDE et à une moyenne de 1,7% pour les pays de la CEA. Les programmes d'assistance sociale ciblés et les prestations de soins aux enfants représentent près de 80% des dépenses de la Bulgarie pour les programmes de sécurité sociale.

Ces dernières années, le gouvernement a durci les conditions d'éligibilité pour ces prestations d'assistance sociale afin d'inciter les bénéficiaires à rechercher plus activement un emploi. Depuis juillet 2006, la durée maximale d'octroi des prestations du RMG pour une personne bénéficiaire valide et en âge de travailler a été réduite à 18 mois. Les bénéficiaires ne peuvent pas déposer une nouvelle demande de prestations dans les 12 mois suivant la fin des prestations du RMG, bien qu'ils puissent s'inscrire dans des programmes de formation à l'emploi. Cette mesure a été appliquée avec rigueur depuis janvier 2008, ce qui a entraîné un recul substantiel du nombre de bénéficiaires, qui est passé de quelque 60'000 à moins de 50'000 personnes en deux mois seulement. De plus, la durée maximale des prestations du RMG a été encore réduite à 12 mois à partir de juillet 2008. Pour faire suite à la récente observation du Comité européen des droits sociaux, selon laquelle le durcissement des conditions d'éligibilité à l'assistance sociale violait la Charte sociale européenne, le gouvernement a amendé la législation. Toutefois, cet amendement n'entrera en vigueur qu'en 2011.

Une enquête réalisée par l'INS en avril 2008 montre que seuls 15% des bénéficiaires du RMG ont trouvé un emploi formel alors que 70% des bénéficiaires sondés sont restés sans emploi 3 mois après la fin des prestations du RMG, et que près de 15% d'entre eux travaillaient dans le secteur informel en tant qu'indépendants ou en emploi temporaire. Quelque 27% des anciens bénéficiaires du RMG ont répondu qu'ils n'avaient recherché aucun emploi après avoir perdu le soutien du RMG. Les principales raisons mentionnées sont le manque de qualification (près de 60% des bénéficiaires du RMG avaient une éducation du niveau de l'école primaire ou inférieur), le bas niveau des salaires offerts, les raisons familiales (soins aux enfants), la longue distance entre le domicile et le lieu de l'emploi offert. Les résultats de l'enquête ont aussi mis en évidence le soutien insuffisant de la part

¹¹ Banque mondiale, *Social Assistance Programmes: Cost, Coverage, Targeting and Poverty Impact*, septembre 2009, p. 2

des services publics de l'emploi: de nombreux ex-bénéficiaires du RMG ont déclaré qu'ils n'étaient pas informés de manière appropriée des opportunités d'emploi et que l'on ne leur avait pas rapidement proposé de participer à des programmes d'emploi, subventionné ou à des programmes de formation à l'emploi malgré le fait qu'ils avaient été précocement enregistrés et que des plans d'action individuels avaient été préparés très tôt.

Comme indiqué dans le tableau 3.7 ci-dessous, le budget du programme RMG n'a pas évolué en termes nominaux depuis 2006. En outre, le niveau des dépenses réelles a chuté rapidement, en particulier en 2008 lorsque le changement susmentionné des conditions d'éligibilité au RMG a été introduit. Il est à noter que le paiement de BGN 50 millions prévu pour l'Allocation de chauffage (AC) en 2009 a été reporté à 2010.

Tableau 3.7: Budget et dépenses du RMG, 2006-09 (en milliers de BGN)

Année	2006	2007	2008	2009
Budget	85,850	85,850	85,850	85,850
Réel	83,480	65,759	38,217	

Source: Agence de l'assistance sociale

De plus, des inquiétudes ont été exprimées, dès lors que le budget adopté pour 2010 a réduit de BGN 165,6 millions à BGN 65 millions les fonds alloués aux politiques actives du marché du travail. Cette réduction drastique aura un impact négatif sur la mise en œuvre du Programme social national «De l'assistance sociale à l'emploi», qui fournit à un groupe cible de 22'000 personnes un emploi subventionné conjugué à des prestations d'assistance sociale. En raison de la réduction budgétaire décidée en 2010, le programme ne peut recevoir qu'au maximum de 7'000 travailleurs par mois.

Seuil de pauvreté

La Bulgarie a introduit un seuil de pauvreté officiel en 2007. Depuis octobre 2009, le Conseil national pour la coopération tripartite (CNCT) a adopté un nouveau seuil de pauvreté qui s'élève à BGN 211 (environ 108 USD) par mois. Le tableau 3.8 ci-dessous présente les montants du seuil de pauvreté pour la période 2007-2010.

Depuis 2007, le Conseil des ministres a appliqué la méthode relative de mesure de la pauvreté adoptée par Eurostat afin de déterminer le seuil de pauvreté. Dans cette méthode, le seuil de pauvreté est fixé à 60% du revenu médian équivalent, fondé sur la classification des ménages selon le revenu total net par unité équivalente. Le taux de pauvreté en Bulgarie ne s'écarte pas significativement du taux moyen des États membres de l'UE. Toutefois, il y a une différence considérable dans le seuil de pauvreté lorsqu'il est mesuré en euros. Par exemple, le seuil de pauvreté en Bulgarie exprimé en euros est 2,8 fois inférieur au taux moyen des pays membres de l'UE-12 et 13 fois inférieur au taux moyen des pays de l'UE-15. Si on mesure le seuil de pauvreté en termes de parité de pouvoir d'achat (PPP), la différence s'amenuise considérablement. En termes de PPP, le seuil de pauvreté en Bulgarie est deux fois plus bas que la moyenne des pays de l'UE-12 et environ 5 fois inférieur à la moyenne des pays de l'UE-15.

Il y a eu récemment un débat sur l'introduction possible d'un mécanisme qui permettrait de lier le seuil de pauvreté au salaire minimum ou d'un mécanisme d'indexation des prestations de la sécurité sociale. Le gouvernement a la ferme intention d'améliorer la méthodologie de

détermination du seuil de pauvreté et d'élaborer un mécanisme approprié afin d'ajuster le seuil de pauvreté. Toutefois, la crise actuelle donne des raisons d'ajourner toute décision sur ces questions jusqu'au rétablissement de l'économie.¹²

Tableau 3.8: Revenu total des ménages selon la source, 2008 et 2009

Sources	Décembre 2008			Décembre 2009		
	Pourcentage (%)	Moyenne par ménage (BGN)	Moyenne par tête (BGN)	Pourcentage (%)	Moyenne par ménage (BGN)	Moyenne par tête (BGN)
Revenu total	100.0	925.28	376.23	100.0	812.90	331.62
Revenu total brut	96.4	892.31	362.83	95.0	772.58	315.17
Salaires et rémunérations	44.6	412.98	167.92	49.5	402.02	164.00
Autres gains	8.7	80.22	32.62	5.7	46.35	18.91
Revenu de l'emploi individuel	5.9	54.95	22.34	7.1	57.69	23.54
Revenu de la propriété	0.7	6.79	2.76	0.9	7.41	3.02
Rentes	20.0	185.35	75.37	27.4	222.42	90.73
Prestations chômage	0.2	1.59	0.65	0.6	4.81	1.96
Allocations familiales	0.5	4.87	1.98	1.0	7.88	3.21
Autres prestations sociales	14.8	136.95	55.69	2.3	18.73	7.64
Transferts réguliers entre ménages	0.9	8.60	3.50	0.6	5.27	2.15
Encaisses de ventes	0.5	4.33	1.76	1.0	8.24	3.36
Divers	3.1	28.64	11.65	3.9	32.08	13.09
Epargne utilisée	X	19.29	7.84	X	23.65	9.65
Prêts et crédits	X	10.37	4.22	X	8.14	3.32

INS, publié le 15.02.2010

5. Incidences sur les salaires et les conditions de travail ¹³

Ralentissement de la croissance salariale

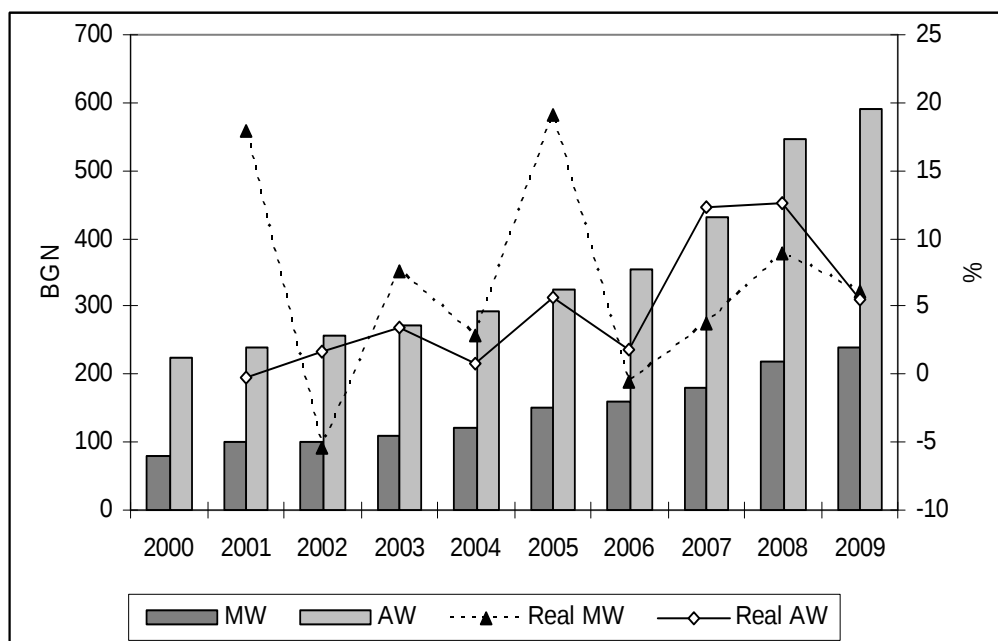
Il n'est pas surprenant de constater que les tendances salariales ont reflété le contexte économique. Durant la période antérieure à la crise, caractérisée par une forte croissance économique, la progression des salaires moyens était assez impressionnante. L'augmentation annuelle moyenne des salaires bruts nominaux pendant la période 2004–2007 s'élevait à 12,1%. Cette situation était due à une grande pénurie de main d'œuvre – en particulier de travailleurs qualifiés – mais aussi à la pratique continue de la négociation annuelle de seuils minimaux de sécurité sociale et à la signature, en 2007, du premier accord de partenariat social jamais conclu portant sur un indice national d'augmentation des salaires dans le secteur privé.

¹² Analyse du Conseil économique et social: "Tackling Poverty in Bulgaria", p. 10

¹³ Rédigé sur la base du rapport national réalisé par Vassil Tzanov dans D.Vaughan-Whitehead (Ed.), *Work Inequalities in the Crisis – Evidence from Europe*, à paraître (2011), BIT en collaboration avec Edward Elgar.

Étant donné que la crise n'a pas touché la Bulgarie avant la fin de 2008, les salaires ont continué à progresser fortement en 2008, mais ont commencé d'être affectés en 2009. Malgré la détérioration de l'économie et du marché de l'emploi, l'augmentation des salaires en termes nominaux et réels s'est poursuivie en 2009, mais à un rythme nettement moins soutenu. En termes nominaux, le salaire moyen a progressé de 8,4% en 2009 alors que des taux d'augmentation assez élevés avaient été enregistrés en 2007 (12,5%) et 2008 (22,2%).

Figure 4.1 : Dynamique des salaires nominaux et réels, 2000-2009



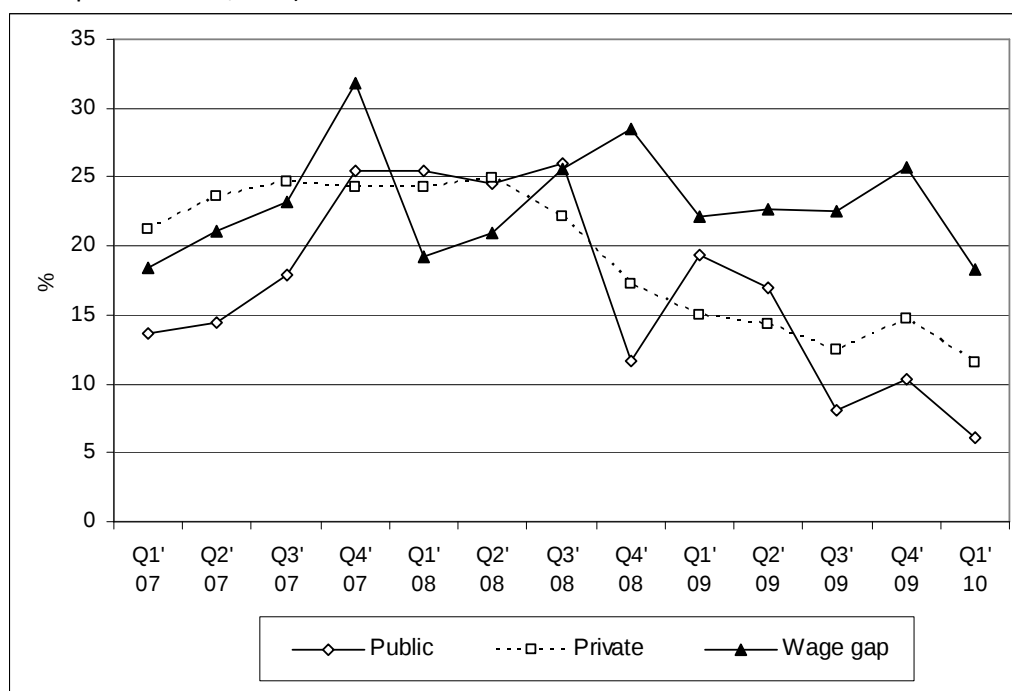
Source: NSI.

En termes réels, les salaires moyens ont aussi augmenté de 5,5% en 2009 contre 12,6% en 2008. Ainsi, la crise a commencé à affecter le niveau moyen des salaires en 2009, et l'on s'attendait à une nouvelle détérioration de la situation sur le front des salaires en 2010.

Un effet différencié dans le secteur public et dans le secteur privé

Incontestablement, l'impact salarial de la crise n'a pas été le même pour les employés du secteur public et pour ceux du secteur privé. Si le salaire moyen dans le secteur public demeure traditionnellement supérieur à celui du secteur privé – il était 30% plus élevé à la fin de 2007 – la crise a entraîné un sérieux recul de la croissance salariale moyenne des employés du secteur public en raison des coupes salariales introduites dans le secteur budgétaire en 2009. Ce processus s'est encore renforcé en 2010 (graphique 4.2). Résultat: l'écart salarial entre le secteur public et le secteur privé a diminué de 30 à 18% entre fin 2007 et début 2010 (graphique 4.2).

Figure 4.2: Salaires dans le secteur public et privé, 2007-2010
(variation en pour-cent T1/T1-4)



Source: NSI

Alors que les ajustements en matière d'emploi ont eu des répercussions plus dures pour les hommes parce qu'ils concernaient principalement des secteurs économiques à dominante masculine comme la construction et l'industrie, les femmes ont également été affectées par la crise dans une certaine mesure, du fait de son impact sur le niveau des salaires. Les données les plus récentes montrent que non seulement l'écart salarial entre hommes et femmes persiste en Bulgarie – on estime qu'il avoisinait les 16% en 2010,¹⁴ mais aussi que les effets de la crise sur les négociations salariales aggravent encore la situation. En fait, la décentralisation de la fixation des salaires et la promotion des salaires individualisés que l'on observe dans le pays indiquent que l'on est en train de s'éloigner des accords salariaux négociés d'une manière plus collective qui avaient contribué à réduire l'écart salarial. L'individualisation a donc été associée à une diminution de la transparence – introduction des bonus et des salaires liés à la performance – ces derniers étant souvent préjudiciables à la main d'œuvre féminine.

Salair minimum et augmentation des bas salaires

Le salaire minimum est déterminé par le Conseil des ministres après consultations avec les partenaires sociaux au sein du CNCT. Il n'y a aucune différenciation entre différentes catégories de travailleurs à cet égard. Pendant la période 2003 - 2007, le salaire minimum a augmenté de 50% en termes nominaux et de 23% en termes réels. A partir du 1er janvier 2009, le salaire minimum a été fixé à BGN 240 (environ € 120), soit une augmentation de 8% par rapport à 2008.¹⁵ Au cours de

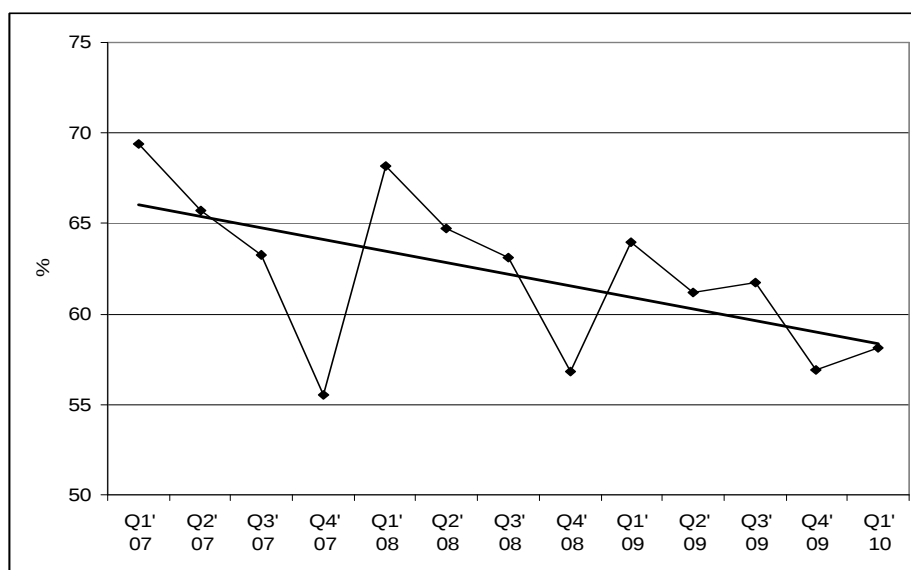
¹⁴ Données recueillies par le CITUB à l'occasion du 8 mars 2010, fondés sur les salaires moyens annuels de l'INS et les données de salaires des employés sous contrat

¹⁵ Dans la pratique, un niveau initial supérieur au salaire minimum est négocié au niveau du secteur économique et au niveau de l'entreprise. Par exemple, dans la nouvelle convention collective

l'année 2009, les syndicats ont demandé une augmentation supplémentaire du salaire minimum, mais le gouvernement a estimé que cela limiterait les opportunités d'emploi des travailleurs les plus vulnérables – à savoir les travailleurs faiblement qualifiés, les jeunes sans expérience professionnelle ou les personnes employées dans les secteurs les plus touchés par la crise économique actuelle. Le syndicat CITUB a fait part de son désaccord avec l'approche gouvernementale qui consiste à geler le salaire minimum. Les organisations patronales ont entièrement soutenu la décision de gel du salaire minimum obligatoire prise par le gouvernement, en arguant qu'il s'agissait d'une mesure raisonnable compte tenu de la crise économique et du risque de nouvelles pertes d'emplois. Pendant les discussions qui ont eu lieu lors de la réunion du CNCT en octobre 2009, des représentants du gouvernement ont déclaré qu'ils étaient disposés à adopter une politique des revenus plus souple en cas d'amélioration de la situation économique.

Toutefois, le salaire minimum et les salaires du secteur public ont été gelés pendant toute la période 2009 - 2010. Partant, cela a augmenté l'écart entre le salaire minimum et le seuil des bas salaires généralement défini comme constituant 60% du salaire médian. Le seuil des bas salaires a augmenté de 9,9%, mais le salaire minimum est demeuré inchangé pendant toute cette période. De ce fait, le ratio salaire minimum/bas salaires a enregistré une tendance à la baisse (graphique 4.3). Cela signifie que la pression exercée sur la tranche la plus basse de la distribution salariale s'est accrue pendant la crise, et que le nombre des travailleurs mal payés a rapidement augmenté. Près des 2/3 des femmes sont employées dans des secteurs à bas salaires.

Figure 4.3: Dynamique du ratio salaire minimum/bas salaires, 2007-2010



Résultat: tant le salaire minimum que le salaire moyen ont perdu du terrain par comparaison avec le minimum vital, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

du secteur de la métallurgie (janvier 2009), le salaire minimum a été fixé à BGN 350 (€179). Ces dernières années, on observe clairement une tendance selon laquelle une proportion de plus en plus faible d'employés à plein temps perçoivent le salaire minimum, la part des employés à plein temps étant passée de 16% en 2005 à 12,4% en 2007.

Tableau 4.1: Salaire minimum et salaire moyen comparés au seuil de pauvreté, 2007-10

	2007	2008	2009	2010
Seuil de pauvreté officiel (en BGN)	152	166	194	211
Salaire minimum (en BGN)	180	220	240	240
Salaire moyen (en BGN)	430	524	578*	600**
Salaire minimum / seuil de pauvreté officiel (en %)	118.4	132.5	123.7	113.7
Salaire minimum /salaire moyen (en %)	41.9	42.0	41.5	40.0

Notes: €1 = BGN 1.96.

*Pour les neuf premiers mois de 2009.

**Estimations pour les neuf premiers mois de 2010.

Source: ISTUR

Les données sur les travailleurs pauvres mènent aux mêmes conclusions. Bien qu'il ait légèrement baissé depuis 2005, pourcentage de travailleurs pauvres a commencé à augmenter rapidement entre 2008 et 2009 (voir tableau 4.2). La politique restrictive en matière de salaires et de revenus annoncée en 2010 pourrait encore contribuer à gonfler le nombre des travailleurs pauvres dans le pays.

Tableau 4.2. Pourcentage de travailleurs pauvres, 2004-2009 (%)

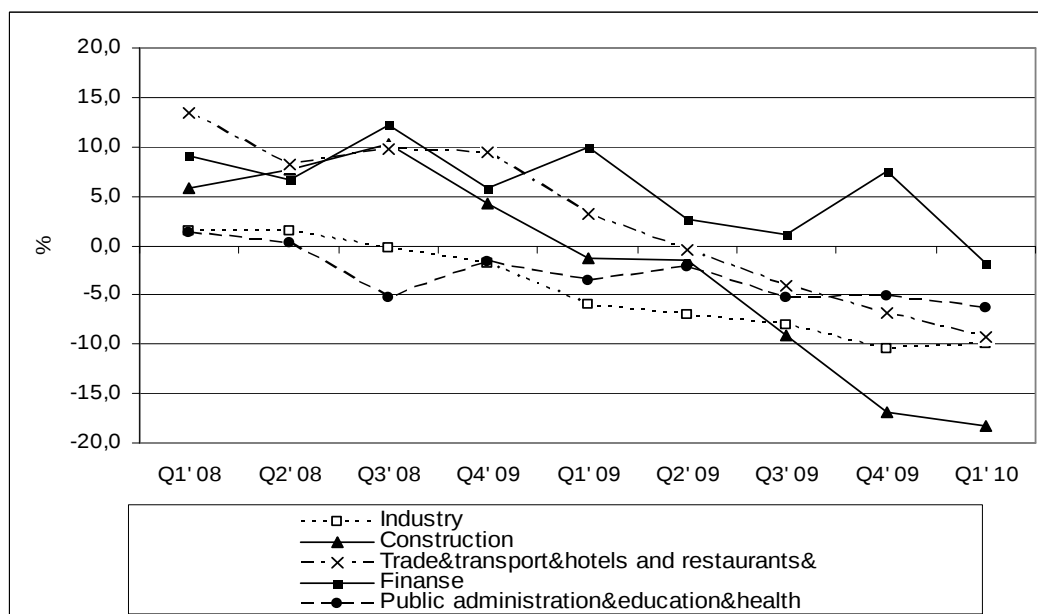
2004	2005	2006	2007	2008	2009
6.8	5.9	5.5	5.0	5.0	5.7

Source: INS.

Incidence sur d'autres conditions de travail

L'impact de la récession ne s'est pas limité à l'emploi et aux salaires. Il a également affecté toutes les autres conditions de travail, telles que le temps de travail, la santé et la sécurité sur le lieu de travail, la protection sociale et le dialogue social. L'un de ses effets majeurs a été la réduction du temps de travail. Alors que le nombre total des heures de travail avait baissé de 0,5% au premier trimestre 2009, début 2010, il a chuté de 7,5%. Cette réduction du temps de travail n'a pas été également répartie entre les secteurs économiques. La plus forte réduction a été observée dans les secteurs les plus touchés par la récession, tels que la construction et l'industrie manufacturière. Dans la construction, au cours de la deuxième moitié de 2009 et au premier trimestre 2010, le nombre d'heures ouvrées a baissé de 15% à chaque trimestre. Les heures ouvrées dans l'industrie ont également diminué d'environ 10% par trimestre après la mi-2009. La plus faible baisse du temps de travail a été enregistrée dans les services (commerce, transports, hôtels et restaurants) où le nombre total d'heures ouvrées a reculé de 5% par trimestre après mi-2009. Les services financiers et aux entreprises ont constitué une exception et ont connu un accroissement du temps de travail au cours des dernières années ; une réduction de 1,8% a uniquement été constatée au premier trimestre 2010.

Figure 4.4: Changements trimestriels des heures ouvrées dans des secteurs économiques sélectionnés, 2008-2010 (écart en % T1/T1-4)



Source: Comptes nationaux, INS.

Mis à part la durée du travail, la crise a également affecté d'autres conditions de travail. Le taux de chômage élevé pendant la récession a eu des répercussions négatives directes sur l'équilibre entre le travail et les responsabilités familiales. L'absence de travail régulier a influencé les projets des familles et la plupart d'entre elles passaient tout leur temps libre à la recherche d'un emploi. Ce phénomène a réduit le temps de travail consacré à la famille. La crise a également affecté l'investissement en capital humain. Alors que, durant la récession, le gouvernement continuait à mettre en œuvre les programmes de formation lancés au cours des années précédentes et en introduisait de nouveaux, les nouvelles restrictions budgétaires ont considérablement réduit le champ d'application de ces programmes. Le nombre de personnes sans emploi qui suivaient une formation professionnelle a baissé de 16 053 individus (soit presque divisé par 3) au cours de la période 2008-2009. Une nouvelle réduction était attendue en 2010. Cette forte contraction du nombre des destinataires de formation professionnelle suggère que la politique budgétaire restrictive du gouvernement pourrait ne pas être entièrement adaptée aux besoins croissants de soutien aux travailleurs qui ont perdu leur travail et qui auraient besoin d'être requalifiés pour trouver un nouvel emploi. Certaines données et études de cas font observer que les entreprises ont également réduit leurs programmes de formation internes (Tzanov, 2011) - des observations à replacer dans un contexte dans lequel déjà moins de 30% des entreprises proposaient une formation professionnelle (Atanasova, 2010).

6. Impact sur les normes du travail, y compris la liberté d'association et le droit à la négociation collective

Les dernières années ont été consacrées à l'harmonisation du droit du travail bulgare avec les directives européennes ou les conventions-cadres concernant l'accès au travail. Il s'agit du principal motif pour lequel les mandants bulgares se sont davantage intéressés aux agences de travail temporaire, au télétravail et au travail à domicile. Les partenaires sociaux ont exprimé leur

intérêt à coopérer avec l'OIT sur ces sujets. Certaines institutions financières internationales et les employés ont invoqué une plus grande flexibilité dans le marché du travail

La crise peut avoir des effets négatifs sur l'application des normes internationales de travail, car le chômage augmentant rapidement, il pourrait y avoir davantage de violations du droit du travail et de non-respect des normes. Il pourrait y avoir une incompatibilité entre flexibilité et sécurité sous la pression de la concurrence basée sur de faibles coûts de la main-d'œuvre et sur le besoin pressant de comprimer les dépenses en protection sociale. Plusieurs tentatives ont été réalisées pour modifier le Code du travail et ses règlements d'application, augmentant la durée du travail à temps partiel imposée par les employeurs en raison du manque de travail de 3 à 6 mois, ce qui a finalement abouti fin 2009. D'autres exemples concernent le règlement de la question des congés payés non utilisés par les travailleurs/les employeurs dans l'année en cours afin d'éviter de payer des compensations pour les congés non pris.

Le Gouvernement étudie la possibilité d'introduire une interdiction de grève pour les enseignants sur recommandation de la Commission contre la discrimination en Bulgarie. Cette recommandation a été émise à l'occasion d'un cas soumis par des groupes de parents à l'encontre des syndicats d'enseignants bulgares, invoquant que les étudiants ont été pénalisés par des actions de grève dans les écoles publiques par rapport aux écoles privées où il n'y avait pas eu de grève. Les syndicats bulgares ont porté l'affaire par devant le Comité de la liberté syndicale qui a considéré que la Décision N° 205 du 2 octobre 2008 rendue par un organe national indépendant ne pouvait pas dispenser le Gouvernement de ses obligations internationales. Il a rappelé que l'éducation n'était pas un service essentiel au sens strict du terme, mais a ajouté qu'en cas de grèves de longue durée, des services minimum pouvaient être mis en place dans le secteur de l'éducation, en totale collaboration avec les partenaires sociaux. Le Comité espérait que le gouvernement, lorsqu'il appliquerait la recommandation, tiendrait compte des principes de liberté d'association et garantirait que les organisations de travailleurs et d'employeurs concernées seraient dûment consultées au sujet des changements éventuels de la Loi sur les conflits collectifs du travail qui pourraient porter sur des questions ayant trait à la liberté d'association et à la négociation collective.

Incidences sur le dialogue social et les relations professionnelles

Comme dans de nombreux pays d'Europe centrale et de l'Est et au-delà, la crise économique mondiale, qui a pris les partenaires tripartites par surprise, semble avoir perturbé dans une certaine mesure le système des relations professionnelles en Bulgarie. Les relations entre le Gouvernement et les partenaires sociaux se sont rapidement détériorées après que la crise a touché l'économie bulgare au dernier trimestre 2008. En effet, le gouvernement n'a pas engagé de sérieuses consultations avec les partenaires sociaux sur la manière d'appréhender les conséquences de la crise et d'accélérer la reprise. Il pensait d'une part que l'impact de la crise sur l'économie bulgare serait limité, et, d'autre part, qu'il pourrait le gérer tout seul en ayant recours aux excédents budgétaires et à quelques mesures défensives, telles que le gel des salaires dans les services publics et la réduction des dépenses publiques.

Les institutions de dialogue social existantes, comme le Conseil national pour la coopération tripartite et le Conseil économique et social,¹⁶ étaient à peine mobilisées efficacement afin

¹⁶ Le Conseil national pour la coopération tripartite est une institution tripartite composée de 14 membres représentant le gouvernement, et les organisations d'employeurs et de travailleurs, créée en 1992. Le Conseil économique et social est une institution multipartite de 36 membres représentant les employeurs, les travailleurs et d'autres groupes de la société civile créé en 2004.

d'impliquer les partenaires sociaux dans la formation d'une réponse collective à la crise. Par conséquent, les deux principales confédérations de syndicats, à savoir la Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie (CITUB) et la Confédération des syndicats bulgares (Podkrepa), se sont retirés du Conseil national pour la coopération tripartite (NCTC) en novembre 2008, aux motifs que le Gouvernement agissait de manière unilatérale sur les questions telles que le gel des salaires dans les services publics (prévu à partir de juillet 2009), en violation du Pacte national sur le développement social et économique (Pacte national) alors en vigueur.

Début 2009, les deux organisations de travailleurs ont déposé plainte contre cinq décrets du Gouvernement devant la Cour administrative suprême (SAC) pour non-respect de la procédure de consultation des partenaires sociaux prévue par le Code du travail¹⁷ et des dispositions du Pacte national¹⁸. La Cour a confirmé la plainte contre le décret gouvernemental qui modifiait le calcul et le paiement de compensations financières au chômage¹⁹. Depuis lors et jusqu'à la nomination d'un nouveau gouvernement de coalition en juillet 2009, les consultations entre le Gouvernement et les partenaires sociaux ont été limitées et n'y a eu lieu que par des contacts informels. Néanmoins, un accord sur la mise en œuvre d'une durée de travail réduite a été conclu entre les partenaires tripartites²⁰.

*En 2008-2009, un nombre important d'actions professionnelles ont eu lieu, bien que les activités ne soient pas seulement liées aux effets de la récession économique. Les plupart des actions de grève avaient trait à la fermeture potentielle de l'usine métallurgique bulgare **Kremikovtzi AD** – l'une des plus grandes entreprises de sidérurgie d'Europe du sud-est. Des actions ont également été menées dans un certain nombre d'entreprises du secteur métallurgique en raison de l'intention des employeurs de réduire les niveaux de salaire et de supprimer des emplois. Ces actions ont surtout pris la forme de manifestations et de réunions de protestation. En outre, des manifestations de protestation ont été organisées par les deux principales confédérations de syndicats, à savoir le CITUB et Podkrepa, les 16 et 26 juin 2009, juste avant les élections. Par ces actions, les deux organisations syndicales ont tenté d'exprimer les inquiétudes des travailleurs à propos de la crise et de formuler des propositions pour le prochain gouvernement. Des protestations contre salaires impayés ont été organisées par les cheminots à Sofia et à Gorna Oriahovitza; par des travailleurs employés dans des usines de transformation de minerais et dans des usines de papier ainsi que dans les chantiers navals de Rousse, etc.²¹*

Toutefois, il convient de souligner qu'il n'existe pas suffisamment de statistiques officielles en Bulgarie sur les conflits professionnels, à savoir sur le nombre de grèves, de journées de travail

¹⁷ En Bulgarie, la consultation des partenaires sociaux par le gouvernement dans le processus d'adoption d'une législation dans le domaine de la sécurité sociale et des questions de niveaux de vie a été rendue obligatoire par la loi (Code du travail, article 3.2.

¹⁸ Lyuben Tomev "Renewed role for National Council for Tripartite Cooperation", 2009, Eurofound, disponible sous: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/07/articles/BG0907039I.htm>.

²⁰ Ribarova, E. "Impact of economic crisis on social partners and social dialogue"; disponible sous: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/07/articles/bg0907029i.htm>

²¹ Ribarova, E, op.cit.

perdues et sur le nombre de travailleurs concernés²². Cette lacune tend à indiquer que le niveau de conflits du travail pourrait être supérieur dans le pays en raison de la récession économique.

En 2010, les problèmes auxquels font face certains secteurs d'activité et la hausse du chômage pourraient provoquer davantage de conflits entre les employeurs et les syndicats, et davantage de tensions dans les relations professionnelles que les années précédentes. En Bulgarie, le dialogue social sectoriel et la négociation collective ont joué un rôle croissant depuis 2003-2004. Il existe actuellement 32 conventions collectives en vigueur au niveau sectoriel. Dans les secteurs les plus touchés par la crise, tels que l'industrie du bois et du papier, la métallurgie, l'habillement et la construction, les négociations entre syndicats et employeurs portaient principalement sur des questions relatives à la durée du travail, et notamment sur la promotion du travail de courte durée au niveau de l'entreprise afin de sauver des emplois et de promouvoir l'adaptabilité de l'entreprise. Dans certaines sociétés, des amendements à des conventions collectives existantes ont été négociés afin de fournir une protection sociale aux travailleurs licenciés.

Malgré la crise économique, les syndicats ont insisté sur le fait qu'ils revendiqueraient des salaires plus élevés dans la nouvelle vague de négociations dans les secteurs et les entreprises qui ont, jusqu'à maintenant, été épargnés par la récession économique mondiale, tels que les industries pharmaceutique, alimentaire et du tabac. Les incidences de la crise sur les syndicats ne sont encore pas très claires. Des fusions entre syndicats ont été encouragées depuis la fin des années 1990 parmi les membres du CITUB, mais jusqu'à maintenant, les résultats n'ont de loin pas atteint les objectifs fixés. Alors qu'il y a eu quelques fusions, un certain nombre de scissions ont également été observées au sein des confédérations nationales de syndicats.

En 2008, un certain nombre de scissions ont eu lieu dans des syndicats sectoriels, tels que les communications et la construction. Ces scissions ont été attribuées au besoin d'identification plus claire et de meilleure protection des intérêts des membres des syndicats. Dans certains cas, les changements ont été provoqués par des interférences de la direction dans les activités des syndicats, dans le but de créer des structures syndicales mieux appropriées²³.

En général, l'effectif des membres des syndicats et leurs ressources financières ont continué à diminuer, particulièrement depuis la grande vague de licenciements observée l'année dernière sous l'effet de la crise économique. Du côté des employeurs, si quelques organisations sont apparues, aucune scission importante ne s'est produite depuis celles qui avaient eu lieu au début des années 2000. En outre, de nombreux employeurs sont encore membres de plus d'une organisation d'employeurs, étant donné que ce n'est pas interdit par la loi. Toutefois, la fragmentation des organisations d'employeurs, notamment celles représentant les PME, semble affaiblir leur position sur la scène du dialogue social. Le processus de consolidation, principalement engagé par les grandes organisations afin de faire mieux entendre la voix des employeurs, devrait conduire à l'avenir à renforcer les partenariats ou à fusionner les organisations d'employeurs²⁴.

²² Bulgaria: industrial relations profile; disponible à l'adresse http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/bulgaria_4.htm.

²³ Ribarova, E. (op. Cit.).

²⁴ Voir http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/bulgaria_3.htm.

Partie II: Description des mesures de lutte contre la crise et des politiques de relance

Accélérer la création d'emplois et la reprise et soutenir les entreprises

1. Mesures visant à stimuler la demande effective: les politiques monétaires et fiscales, les stabilisateurs sociaux

Le plan de relance du gouvernement a été soumis à des contraintes très strictes en raison de l'adhésion à l'UE et de l'Accord du conseil monétaire

Le budget 2009 ne prévoyait pas de mesures de relance budgétaires, conformément à la règle des 90% préconisée dans la Loi sur le budget de l'Etat en 2009²⁵. Les autorités étaient très attachées aux politiques strictement macroéconomiques, ainsi qu'à une politique budgétaire prudente, dans le respect de l'Accord du conseil monétaire. Un certain nombre de mesures politiques avaient été mises en place par les régimes précédent et actuel. Cependant, le résultat net de ces mesures a été de contenir les dépenses compte tenu des revenus en baisse, afin de préserver l'objectif de l'équilibre budgétaire.

Les principales mesures budgétaires de lutte contre la crise comprenaient notamment²⁶:

- Des hausses des salaires et des rentes dans la fonction publique à hauteur d'environ 1,3% du PIB, mais avec un gel des salaires depuis début 2009
- Un accroissement des immobilisations de 0,1% du PIB
- Une baisse des cotisations de retraite
- Des garanties des dépôts à concurrence de 50 000 euros
- Un accroissement des mesures concernant les revenus, et notamment le prélèvement de droits d'accise
- La limitation des dépenses en réduisant la taille de l'administration, en gelant les salaires de la fonction publique et en orientant les investissements publics pour qu'ils absorbent davantage de financements de l'UE
- Continuer à viser l'objectif de rejoindre le mécanisme de change européen II

Le résultat budgétaire net de ces mesures peut être mesuré à travers le Tableau A.1.1. En 2007 et 2008, le budget du gouvernement affichait un excédent de près de 3% du PIB. Les revenus sont tombés de 40% du PIB en 2008 à 37% en 2009. Les dépenses ont reculé, passant de 38% du PIB

²⁵ Loubkanova et Markova 2010, op cit.

²⁶ Les mesures spécifiques au marché de l'emploi et à la protection sociale sont examinées aux sections suivantes.

en 2008 à 37% en 2009²⁷. Il s'ensuit un déficit d'environ 1% du PIB pour 2009. Ce déficit n'est toutefois pas dû à d'importantes mesures politiques conjoncturelles prises pour lutter contre la crise, il est simplement le résultat de la baisse des revenus sous l'effet de la crise.

Tableau A.1.1. Indicateurs budgétaires de la Bulgarie (en % du PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Revenu consolidé du budget de l'Etat	42.1	40.6	42.6	40.9	36.5	36.8	36.2
Dépenses consolidées du budget de l'Etat	39	37	39.1	38	37.7	38.2	36.2
Solde consolidé du budget de l'Etat	3.1	3.5	3.5	3	-0.8	-1.5	0

Source: Economist Intelligence Unit, mai 2010

En conséquence, les effets de la relance sur la croissance du PIB et sur l'emploi ont jusqu'ici été très limités

Les effets des mesures de relance sur la croissance du PIB et les principaux facteurs de croissance à la fois du côté de l'offre et de la demande ont été limités. Les incidences sur l'emploi sont donc pour le moment faibles. Le Tableau A.1.2 présente les incidences de la crise sur le PIB ainsi que les moteurs du PIB par trimestre. Il apparaît que la valeur nominale du PIB a été effectivement affectée au 1^{er} trimestre 2009, tombant de 17 milliards de leva au 4^e trimestre 2008 à 16 milliards au 1^{er} trimestre 2009. Au 1^{er} trimestre 2010, le PIB était encore à 16 milliards de leva. Le PIB ne s'était donc pas remis des effets de la crise au bout de cinq trimestres.

Tableau A.1.2: composantes du PIB par trimestre, de 2007 à 2010

	2007 Q1	2007 Q2	2007 Q3	2007 Q4	2008 Q1	2008 Q2	2008 Q3	2008 Q4	2009 Q1	2009 Q2	2009 Q3	2009 Q4	2010 Q1
Produit intérieur brut													
PIB (en millions de la monnaie nationale, corrigé des variations saisonnières)	13267.3	13705.1	14353.1	15059.2	15780.5	16398.4	16999.2	17328.2	16411.3	16609.8	16563.5	16635.9	16595.6
Composantes du PIB (% du PIB)													
Dépenses de consommation des ménages	76.9	69.0	64.7	68.2	77.2	67.7	63.7	66.4	74.0	64.0	60.8	64.7	68.3
Dépenses publiques	15.4	15.5	13.1	20.1	15.1	15.6	13.2	20.8	16.5	17.9	14.1	16.2	17
Formation brute de capital fixe	28.3	28.7	27.0	34.4	30.4	34.8	30.7	36.9	25.9	29.2	20.0	24.7	22.6
Exportation de biens et services	63.3	67.7	68.9	54.7	65.3	67.5	67.2	44.3	48.5	48.5	57.1	45.3	51.9
Importation de biens et services	92.2	87.8	80.9	83.5	93.1	94.2	79.4	70.6	65.5	60.6	53.1	53.5	60.4
Variations des stocks*	8.3	6.9	7.1	6.1	5.0	8.6	4.6	2.3	0.7	1.0	1.1	2.6	0.7

*et acquisitions moins cessions de valeurs. Source : Eurostat

²⁷ Il convient de noter que, comme la définition des dépenses du budget de l'Etat du tableau 7 est différente des dépenses de consommation finale du Gouvernement données au tableau 1, les valeurs sont différentes.

La raison pour laquelle le PIB n'est pas parvenu à se rétablir est que l'offre et la demande, facteurs de croissance, n'ont pas été eux-mêmes suffisamment influencés par les mesures politiques pour pouvoir se redresser. Du côté de la demande, la part de la consommation dans le PIB est tombée de 74% au 1^{er} trimestre 2009 à 64% au 2^e trimestre 2009 et n'était pas encore nettement remontée au 1^{er} trimestre 2010. La baisse de la demande intérieure s'est par conséquent poursuivie. Quant à l'autre moteur de la demande, les exportations, elles sont tombées de 67% du PIB au 3^e trimestre 2008 à 44% au 4^e trimestre 2008, et elles ne sont remontées à 52% du PIB qu'au 1^{er} trimestre 2010. Avec une telle dépression de la demande, l'autre facteur de croissance du PIB, à savoir l'offre, a reculé sans cesse. Le Tableau A.1.2 montre que la formation brute de capital fixe a culminé à 37% du PIB au 4^e trimestre 2008. Depuis lors, elle a amorcé une tendance au déclin, avec un niveau de 23% seulement au 1^{er} trimestre 2010. L'incapacité des moteurs du PIB à se rétablir a eu des incidences encore pires sur le marché du travail. Le tableau A.1.3 montre que l'emploi a connu un pic à 3,4 millions au 3^e trimestre 2008. Depuis lors, il a baissé régulièrement, jusqu'à 2,9 millions au 1^{er} trimestre 2010. Par voie de conséquence, le taux de chômage qui était tombé à 5,1% au 4^e trimestre 2008, a doublé pour atteindre 10,2% au 1^{er} trimestre 2010. Le chômage a augmenté de 163 000 personnes en 5 trimestres. En outre, l'effet induit par les travailleurs découragés a réduit le taux de participation de la main-d'œuvre, qui est passé de 68% de la population au 3^e trimestre 2009 à 66% au 1^{er} trimestre 2010, ce qui démontre qu'un autre modèle de croissance est nécessaire pour dynamiser celle-ci et l'emploi.

Table A.1.3: Indicateurs du marché du travail bulgare par trimestre de 2007 à 2010

	Age	Sexe	2007 T1	2007 Q2	2007 T3	2007 Q4	2008 T1	2008 Q2	2008 T3	2008 Q4	2009 T1	2009 Q2	2009 T3	2009 Q4	2010 T1
Ratio emploi/population, par groupe d'âges et sexe															
Ratio empl./pop.	15+	Deux sexes	59.7	61.6	62.7	62.9	62.6	63.9	65.0	64.3	62.6	63.3	63.1	61.2	58.8
Ratio empl./pop.	15+	Hommes	64.1	65.5	66.8	67.4	66.9	68.4	69.6	69.2	67.1	67.7	67.4	65.3	62.3
Ratio empl./pop.	15+	Femmes	55.4	57.7	58.6	58.5	58.4	59.5	60.4	59.6	58.3	59.0	58.9	57.2	55.3
Emploi (en milliers), par groupe d'âges et sexe															
Emploi (en milliers)	15+	Deux sexes	3099.2	3212.1	3265.6	3258.1	3238.6	3315.7	3360.3	3310.3	3214.0	3249.2	3231.7	3124.4	2969.1
Emploi (en milliers)	15+	Hommes	1642.0	1694.1	1730.6	1735.3	1713.1	1756.8	1786.9	1765.1	1703.9	1721.1	1712.6	1657.2	1561.5
Emploi (en milliers)	15+	Femmes	1457.2	1518.1	1535.0	1522.7	1525.5	1558.9	1573.4	1545.2	1510.1	1528.0	1519.0	1467.2	1407.6
Taux de participation de la main-d'œuvre, par groupe d'âge et sexe															
TPMO	15+	Deux sexes	64.9	66.1	67.2	67.1	67.0	67.9	68.5	67.8	66.9	67.6	67.7	66.5	65.5
TPMO	15+	Hommes	69.4	70.3	71.2	71.5	71.5	72.5	73.3	72.8	71.8	72.3	72.4	71.4	69.9
TPMO	15+	Femmes	60.5	62.0	63.3	62.7	62.6	63.3	63.8	62.8	62.2	63.0	63.0	61.7	61.1
Total des chômeurs, par sexe															
Chômeurs (en milliers)	15+	Deux sexes	271.3	236.8	234.2	214.1	227.3	206.1	184.4	176.1	220.3	221.2	233.4	271.7	339
Chômeurs (en milliers)	15+	Hommes	137.3	124.3	112.9	104.8	117.7	105.9	96.8	92.9	120.4	116.2	126.6	154.1	192
Chômeurs (en milliers)	15+	Femmes	134	112.6	121.3	109.4	109.5	100.2	87.6	83.2	99.9	105.1	106.8	117.6	147.1
Taux de chômage (en %) par sexe															
Taux de chômage	15+	Deux sexes	8.0	6.9	6.7	6.2	6.6	5.9	5.2	5.1	6.4	6.4	6.7	8.0	10.2
Taux de chômage	15+	Hommes	7.7	6.8	6.1	5.7	6.4	5.7	5.1	5.0	6.6	6.3	6.9	8.5	10.9
Taux de chômage	15+	Femmes	8.4	6.9	7.3	6.7	6.7	6.0	5.3	5.1	6.2	6.4	6.6	7.4	9.5

Source: Eurostat

2. Investissements en infrastructures

Améliorer le transport routier intérieur et international

Le réseau routier bulgare revêt une importance décisive pour relier le pays au reste de l'Union européenne, qui est son principal partenaire commercial. Plusieurs corridors routiers européens traversent la Bulgarie et permettent d'acheminer la grande majorité du commerce extérieur et des marchandises en transit à l'intérieur du pays. Le transport routier intérieur est aussi particulièrement important pour la Bulgarie à cause des caractéristiques géographiques et économiques du pays. Seuls 30% de la population vivent dans des villes de moyenne à grande importance. Le reste vit essentiellement dans de petites villes (40%) ou dans des zones rurales (30%), souvent séparées par des régions montagneuses à la population éparse, et dépend donc largement des transports routiers pour sa subsistance. Les activités économiques sont également très disséminées sur le territoire, avec des activités comme le tourisme et l'agriculture qui sont des sources potentielles de croissance.

Pendant les dernières décennies, la Bulgarie a développé un bon réseau routier de plus de 37 000 km, qui dessert toutes les collectivités locales et comprend 19 000 km de routes classées «routes républicaines nationales». Alors que l'infrastructure routière a plus ou moins suffi pendant la période de transition des 10 ou 15 dernières années, l'on craint maintenant que la qualité de cette infrastructure ainsi que sa capacité sur certains tronçons n'entravent le déplacement efficace des marchandises et des personnes et ne privent peut-être la Bulgarie d'une source importante de gains de productivité agrégée. Des études ont montré qu'un tiers seulement du réseau routier national était en bon état (voir tableau A.2.1). De plus, une partie considérable du réseau routier national de base a encore besoin d'être mis à niveau pour correspondre aux normes techniques et de sécurité européennes.

Compte tenu de la motorisation croissante, la faible sécurité routière devient une question sensible en Bulgarie. Tous les ans, les accidents de la route tuent près de 1 000 personnes et en blessent 10 000, qui sont parfois handicapées à vie. Avec près de 125 décès par collision routière par million d'habitants, la Bulgarie en compte environ deux à deux fois et demie de plus que les plus performants des Etats membres de l'UE, et se situe à 10 ou à 12% au-dessus de la moyenne de l'UE.

Tableau A.2.1: le réseau routier national bulgare et son état (2005)

Catégorie de route	Longueur (en km)	Bon état (en %)	Convenables (en %)	Mauvais état (en %)
Autoroutes	394	70	27	3
Catégorie I	2,969	51	19	30
Catégorie II	4,021	37	29	34
Catégorie III	11,735	28	33	39
Total (moyenne)	19,119	34	30	36

*Note: Plus de 21 000 kilomètres de routes locales ou communales ne figurent pas dans ce tableau.

Les investissements routiers se sont beaucoup concentrés sur des routes qui servent au transport international dans les principaux corridors européens. Ces investissements ont été entrepris dans le cadre du programme «Routes de transit», soutenu par la Banque européenne d'investissement (380 millions d'euros) et dont la cinquième phase est actuellement en cours. De 2007 à 2013, le Fonds de cohésion de l'Union européenne fournit davantage de financement (350 millions d'euros) pour les corridors européens dans le cadre du Programme opérationnel sectoriel Transport (SOPT). Le Deuxième programme visant à faciliter les échanges commerciaux et les transports (TTFSE II), financé par un prêt de la BM et par le gouvernement bulgare, a pour but de faciliter le commerce en augmentant la capacité, l'efficacité et la qualité des services sur certains passages frontaliers de l'Union européenne et en se concentrant surtout sur le réseau de transport transeuropéen. Le projet

de remise en état des infrastructures routières que finance la BM complète le programme Routes de transit et le SOPT en mettant l'accent sur l'amélioration et la modernisation d'environ 450 kilomètres d'une sélection de routes de catégorie II et III, ainsi que de certaines routes de catégorie I. L'objectif du projet est de diminuer les coûts du transport routier en améliorant l'état et la qualité du réseau routier au cours des premières années d'adhésion à l'Union européenne. Si l'importance de moderniser les routes de catégorie I de la Bulgarie est incontestée, les limites aux investissements du gouvernement ont relégué à un niveau de priorité inférieur la remise en état des routes des catégories II et III. Une croissance économique généralisée et un partage équitable des avantages qui en résultent ne sont pas seulement un objectif d'intégration dans l'UE, ils servent aussi le trafic international. Les réseaux routiers du bas de l'échelle fournissent l'accès à la terre et influencent directement la vie sociale quotidienne des 70% de la population qui vivent dans les régions rurales ou dans de petites villes. Le mauvais état des routes des catégories II et III et de certaines routes de catégorie I est une entrave à un développement économique équilibré et à un partage général des avantages tirés de la croissance économique. Avec une longueur totale supérieure à 15 000 km, le réseau routier du bas de l'échelle a un effet considérable sur le développement régional, notamment sur les industries manufacturières, sur celles des services, sur le tourisme, l'agriculture, et également sur les coûts des services sociaux et des contacts personnels. Le Projet de remise en état de l'infrastructure routière ne fournit pas seulement des financements pour des travaux de remise en état des routes, il comprend également des composantes d'appui technique visant à améliorer la capacité technique et institutionnelle de gestion du réseau routier en Bulgarie. La Banque européenne d'investissement fournit en outre des prêts pour améliorer les transports routiers urbains (projet de métro de Sofia: 105 millions d'euros; infrastructure municipale de Sofia: 43,5 millions d'euros) et pour financer les petites et moyennes entreprises du secteur de la construction, qui emploient la plus grande partie de la population du pays (50 millions d'euros).

Approvisionnement en eau et réseaux d'évacuation

Etant désormais membre de l'UE à part entière, la Bulgarie a aligné sa législation sur les Directives européennes sur l'environnement. L'un des objectifs de la Stratégie nationale de la Bulgarie sur l'environnement (2005-2014) est de «fournir de l'eau de bonne qualité et en quantité suffisante pour divers usages». Des plans-cadres pour la distribution d'eau et les systèmes d'égouts sont en cours de développement dans le pays et aideront à identifier les besoins de chaque service de distribution ou d'évacuation et à fournir des recommandations pour la conformité aux exigences techniques des directives européennes. L'on prévoit que ces plans-cadres conduiront aussi à des investissements (financés par l'UE et par d'autres sources) qui aideront la Bulgarie à appliquer entièrement les directives de l'UE dans le secteur de l'eau et des eaux usées et faciliteront l'intégration sociale du pays dans l'UE. Au total, les investissements de mise à niveau pour le secteur de l'eau et des eaux usées représentent 6,9 milliards d'euros, et ceux pour la gestion des déchets solides, 0,5 milliards d'euros, ce qui est bien au-delà de la capacité de financement du gouvernement.

Le gouvernement bulgare est en train de mettre en œuvre le Projet de développement des infrastructures municipales (2010 – 2015), financé par la BM (montant total: 81 millions d'euros), dont l'objectif principal est de fournir à des collectivités de régions sélectionnées un accès ininterrompu à l'eau. Il aidera également des municipalités à augmenter leur capacité de planification d'investissements, notamment en élaborant quarante-huit plans-cadres régionaux pour des systèmes de distribution de l'eau et d'évacuation. Ce projet soutient la réalisation des objectifs de la Stratégie nationale d'approvisionnement en eau et de gestion et développement des égouts, qui prévoit en priorité des investissements pour achever huit réservoirs/barrages d'approvisionnement en eau dont la construction avait été interrompue par manque de fonds. Trois de ces huit réservoirs – Luda Yana, Neikovtsi et Plovdivtsi – font partie de ce projet, qui prévoit également la remise en état du quatrième (Studena) pour assurer la sécurité d'approvisionnement.

Soutien aux municipalités et aux PME

La Banque européenne d'investissement (BEI) a prêté 70 millions d'euros pour des projets montés en Bulgarie par de petites et moyennes entreprises (PME) et par des municipalités dans les secteurs de l'énergie, de la santé, de l'éducation et du logement social, ainsi que pour des entreprises innovantes développant la société du savoir. Les fonds de la BEI soutiendront également des projets dans les domaines de l'industrie et des services, y compris dans le tourisme. De plus, le Mécanisme de financement des collectivités locales promeut des investissements municipaux, concernant surtout la construction, la mise à niveau et la rénovation d'infrastructures municipales de petite dimension, et assure pour les bénéficiaires finaux des allocations de 7,5% du montant du prêt de la BEI. Un financement pour des projets locatifs de PME est inclus.

3 & 4 Mesures de préservation de l'emploi et d'intervention sur le marché du travail

La Bulgarie a mis en œuvre toute une série de mesures pour combattre les effets négatifs de la crise économique. Jusqu'en 2007, l'objectif principal des politiques actives du marché du travail (PAMT) était de prévenir le chômage de longue durée et la marginalisation du monde du travail en augmentant l'employabilité; c'est pourquoi l'on a ciblé les groupes de chômeurs les plus vulnérables: chômeurs de longue durée, jeunes non qualifiés, personnes peu instruites ou sans qualification ni instruction, handicapés et chômeurs de plus de 50 ans. Ceci a été combiné, d'une part, à une stratégie d'activation par des coupes importantes dans le revenu de soutien aux chômeurs et aux inactifs (en âge de travailler), et d'autre part à un accès à une vaste gamme de programmes du marché du travail tels que subventions à l'emploi, formation d'adultes et perfectionnement des travailleurs employés (tableau A.3.1). Mais plus récemment, et à la suite de la crise financière mondiale, le gouvernement a revu sa politique du marché du travail en limitant certains efforts antérieurs pour fournir des emplois subventionnés à des personnes sans emploi non qualifiées. A la place, d'importantes ressources ont été allouées à la formation professionnelle, à l'orientation professionnelle et à des programmes de stages.

Le programme anticrise a été mis en œuvre pendant le deuxième trimestre 2009. Ces mesures s'ajoutaient au NEAP 2009 et aux programmes déjà réalisés dans le cadre du «HRD OP» (programme opérationnel pour le développement des ressources humaines). Leurs principaux objectifs englobaient des plans de réduction du temps de travail pour compenser la perte de revenus du travail, des mesures pour inciter les employeurs à conserver les emplois, des mesures d'encouragement à l'embauche de personnes issues de groupes à risques, la création de nouveaux emplois, des formations et une qualification professionnelle selon les programmes faisant partie du NEAP, ainsi que les financements fondés sur des projets présentés dans le cadre du «HRD OP».

Tableau A.3.1 Politiques du marché du travail introduites pour lutter contre la crise

	<i>Données en pour cent du PIB</i>					<i>Données en pour cent des dépenses totales des politiques du marché du travail</i>				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Services MT	0.07	0.07		0.05	0.05	8.91	10.03	9.51	10.53	11.25
	1	2	0.06	4	3					
		0.06	0.04	0.04	0.03					
Formation	0.06	6	5	1	5	7.53	9.19	7.13	7.99	7.43
Rotation & partage d'emplois										
	0.02	0.04	0.04	0.04	0.04					
Incitations à l'E	4	1	5	4	3	3.01	5.71	7.13	8.58	9.13
Soutien à l'E & réhabilitation	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00					
	8	9	8	6	6	1	1.25	1.27	1.17	1.27
Création directe d'emplois	0.36		0.28	0.21	0.17					
	4	0.31	6	1	3	45.67	43.18	45.32	41.13	36.73
Incitations à la création d'entr.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00					
	9	7	5	4	5	1.13	0.97	0.79	0.78	1.06
Soutien au revenu	0.26	0.21	0.18	0.15	0.15					
	1	3	2	3	6	32.75	29.67	28.84	29.82	33.12
Retraite anticipée										
	0.53	0.50	0.44		0.31					
PAMT	6	5	9	0.36	5	67.25	70.33	71.16	70.18	66.88
	0.26	0.21	0.18	0.15	0.15					
PPMT	1	3	2	3	6	32.75	29.67	28.84	29.82	33.12
	0.79	0.71		0.51	0.47					
Total PMT	6	7	0.63	2	2	100	100	100	100	100

Source: Eurostat

Des programmes de développement régional et des programmes pour augmenter la compétitivité dans les régions déprimées ont également été introduits: quatre-vingt dix millions de BGL ont déjà été alloués à ces programmes, qui sont principalement financés par le Fonds social européen (dans le cadre du «Programme opérationnel pour le développement des ressources humaines», HRD OP) et complétés par le budget de l'Etat.

Parmi les mesures comprenant des dispositions spéciales pour aider les jeunes chômeurs, on peut citer:

- Un nouveau programme d'apprentissage (durée: 12 mois au maximum) octroyant une allocation aux personnes à faible niveau d'instruction et de qualification et à celles qui ont quitté l'école prématurément, tandis que les entreprises qui les embauchent reçoivent des subventions couvrant les salaires et les contributions.
- Un nouveau programme de placement dans des administrations publiques (financé par le HRD OP) permettant d'embaucher des titulaires de diplômes universitaires qui ne trouvent pas d'emploi. En septembre 2010, le HRD OP a également lancé le dispositif «Création d'emplois pour les jeunes au moyen de possibilités de stages». Ce dispositif fournit des possibilités d'orientation et des services d'intermédiation à 15 000 chômeurs enregistrés de moins 29 ans et sans expérience professionnelle, qui ont terminé l'école secondaire ou sont porteurs d'un titre universitaire. 90% d'entre eux (13 500 personnes) auront la possibilité de participer à un stage dans leur domaine professionnel. Ce dispositif facilitera la transition entre l'éducation et l'emploi tout en permettant l'acquisition d'une expérience professionnelle, très importante pour obtenir les postes proposés par les employeurs. 35 millions de BGN du budget HRD OP ont été octroyés pour la mise en place de ce dispositif.
- Une révision des réglementations du travail à temps partiel, objet du Décret ministériel 44\2009, qui permet aux entreprises de doubler leur temps de recours à des travailleurs à temps partiel si les volumes de travail sont

diminués et de demander des subventions (financées par l'UE) pour l'introduction d'emplois partiels (un financement spécial est possible pour la formation de jeunes travailleurs); l'on comptait atteindre plus de 62 000 personnes formées.

L'impact net ou la portée de ces mesures ne sont pas faciles à quantifier. On ne dispose pas de données spécifiques de suivi pour le nouveau programme de placement dans les administrations publiques. En ce qui concerne la révision des réglementations du travail à temps partiel et de la rémunération correspondante, 19 485 employés ont reçu une rémunération pour travail à temps partiel en 2009, et 531 employeurs ont bénéficié de cette mesure. L'on ne connaît toutefois pas avec certitude la proportion des jeunes parmi les bénéficiaires. En revanche, en ce qui concerne la mise en place, par l'Agence nationale pour l'emploi du «HRD OP» intitulé «Intégration de groupes vulnérables sur le marché du travail», les indicateurs de traitement pour 2009 montrent que:

- Le dispositif d'allocations «Augmentation des emplois jeunes par une intégration durable sur le marché du travail en Bulgarie» est en cours de versement, pour un montant total de 15 millions de BGN.
- En 2009, une évaluation des besoins de formation dans le cadre du projet a couvert 5921 jeunes chômeurs du groupe cible et 4263 employeurs des régions cibles.
- La motivation à participer au projet s'est maintenue pour 6184 jeunes.
- 9396 jeunes ont soumis des demandes faisant état de leur intention de participer à la formation.
- Fin 2009, la commission de suivi du HRD OP a approuvé les critères de sélection de 12 opérations, pour un montant total de 798 millions de BGN²⁸.
- En mars 2010, des travailleurs au chômage ont bénéficié d'autres interventions conçues comme des mesures anticrise dans le cadre du HRD OP. Plus précisément, sous la rubrique «*Je peux*», plus de 12 000 bons pour un perfectionnement pour travailleurs employés ont été expédiés (sur 36 000 inscriptions). La deuxième phase de ce dispositif devait commencer en septembre 2010, avec environ 14 000 nouvelles inscriptions reçues en un mois. 436 places de travail étaient annoncées par des employeurs dans le cadre du dispositif «Développement». Enfin, 150 inscriptions d'employeurs pour des travailleurs à temps partiel ont été reçues pour le dispositif «Adaptation»²⁹.

²⁸ Dans le cadre du dispositif «Adaptation» du Programme opérationnel pour le développement des ressources humaines, des bourses mensuelles allant jusqu'à 68 euros (132 BGN) ont été octroyées à des personnes au chômage partiel pour qu'elles s'engagent dans une formation professionnelle de cinq mois. Selon les contrats en vigueur à la fin de 2009, quelque 21 974 employés participaient à des formations pour acquérir et améliorer une qualification professionnelle et des compétences clés pour le marché du travail. L'on ne dispose pas de données concernant la proportion des jeunes parmi ces employés.

²⁹ Voir www.eufunds.bg/document/738. Mise en œuvre des Fonds structurels dans le «Monthly brief» de la Bulgarie, mars 2010 et août/septembre 2010.

Tableau A.3.2: Promotion de l'emploi et mesures de formations, mars 2010

	Nombre de personnes	Nombre de personnes
Programmes de promotion de l'emploi – total	2 783	34 587
Programmes	2 713	25 283
De l'assistance sociale à l'emploi	1196	14746
Assistants personnels de handicapés	166	3133
Assistance à la retraite		1180
Début de carrière	3	372
Emploi et formation de personnes ayant un handicap permanent	12	2542
Melpomena	3	129
Programme «Crédit sans intérêts pour personnes handicapées»	20	
Programmes régionaux et de branches pour la formation et l'emploi	329	325
Projet pour jeunes ayant abandonné l'école		2
Soutien à la maternité		1313
Activation d'inactifs		102
Esculape		130
Centres familiaux pour enfants		
Nouvelle possibilité d'emploi»	46	175
Autres programmes mis en œuvre en partenariat avec les bureaux du travail	418	1134
Païement de suppléments à la rémunération de personnes ayant accepté le	508	
Projet de resocialisation de prisonniers par la formation professionnelle et	12	
Mesures	70	9304
Pour chômeurs jusqu'à 29 ans	15	1376
Pour jeunes chômeurs atteints de handicaps permanents et invalides de guerre ainsi que pour personnes qui quittent les institutions sociales		96
Pour la mobilité territoriale des chômeurs	1	
Pour des apprentissages pour chômeurs		2
Pour créer sa propre entreprise	12	
Pour les cinq nouveaux emplois ouverts par des micro-entreprises	8	579
Pour le travail à temps partiel	17	1264
Pour les personnes ayant un handicap permanent	2	832
Pour les parents célibataires et/ou les mères d'enfants jusqu'à 3 ans	2	576
Pour les mères (adoptives) ayant des enfants de 3 à 5 ans	2	324
Pour les chômeurs ayant purgé une peine de prison		13
Pour les chômeurs de plus de 50 ans	9	1294
Pour les 50 à 64 ans ayant un régime de retraite anticipée		8
Pour les chômeurs de longue durée	2	360
Pour les personnes en apprentissage		181
Pour un transport quotidien organisé pour des employés et des travailleurs		2399

Source: Agence nationale pour l'emploi

Emplois verts

La stimulation des emplois verts a été une mesure particulière faisant partie des politiques actives du marché du travail. L'on craint toutefois de devoir reporter sa mise en œuvre à cause de la récente nécessité de réagir plus spécifiquement à l'augmentation du chômage. Pendant la période 2008 – 2009, le Ministère de l'emploi et de la politique sociale a lancé un programme national de réhabilitation et de protection des forêts et d'amélioration des conditions environnementales dans le pays. Ce programme n'était pas combiné à une formation des personnes employées, et c'était là son point faible. Il a pris fin en 2009, et aucune initiative similaire n'a été prévue dans le plan de 2010. Le seul lien entre ce plan et l'économie verte est l'exigence d'une réglementation à élaborer pour la

création de lieux de travail verts. D'autres programmes de travail temporaire pour la collectivité existent, dans des activités importantes pour la protection de l'environnement, l'amélioration des infrastructures sociales dans les régions peuplées, la rénovation des bâtiments dans le sens d'une meilleure efficacité énergétique, le transport et le traitement des déchets ménagers, entre autres. Ces programmes sont lancés surtout en raison de leur importance sociale, consistant à offrir une transition vers l'emploi à des travailleurs peu qualifiés.

Petites et moyennes entreprises

La Banque bulgare de développement (BDB) a été créée après l'adoption d'une loi spéciale par le Parlement de la République de Bulgarie en avril 2008³⁰. Des lignes de crédit sont disponibles pour de petites et moyennes entreprises et pour des agriculteurs, dans le cadre d'un train de mesures intitulé «Flexibilité du marché» qui a été développé pour atténuer les effets de la crise financière mondiale sur l'économie bulgare. Le montant des ressources provenant de la BDB que les banques commerciales ont reçues et absorbées s'est élevé à 455 millions de BGN. Sur ce montant, 80 millions sont des lignes de crédit pour financer des exploitations agricoles, tandis que le solde a été alloué au financement de petites et moyennes entreprises (le secteur commercial reste celui qui a reçu le plus de crédits).

En décembre 2009, le Fonds national de garantie³¹ et la SG Expressbank ont signé un accord pour une ligne de garantie de 5 millions de BGN. Cet accord se propose de faciliter l'accès des PME bulgares au financement bancaire par des garanties supplémentaires de crédit. Le Fonds couvrira jusqu'à 50% du risque de crédit, et les 50 autres pour-cent seront couverts par la SG Expressbank. Le Fonds de national de garantie offre deux programmes de garantie. Le premier émettra des garanties de crédits d'investissements pour des petites et moyennes entreprises; des entreprises émergentes et existantes, actives depuis plus d'une année, pourront en faire la demande. Le second programme de garantie est destiné à des entreprises tournées vers les exportations et qui souhaitent toucher un crédit de fonctionnement.

Après des négociations entre le Ministère de l'économie, de l'énergie et du tourisme et le Fonds européen d'investissement (FEI) pendant l'initiative JEREMIE³², des ressources supplémentaires (200 millions d'euros) seront à disposition des entreprises, mais pas avant le début de 2011.

Evaluation des politiques du marché du travail de lutte contre la crise

Comme beaucoup d'autres pays européens, la Bulgarie a introduit et mis en œuvre des mesures anticrise pour atténuer les effets négatifs de la crise sur les marchés du travail. Selon la Commission européenne, environ dix-sept mesures ont été introduites en Bulgarie pour soutenir le

³⁰ Cette institution financière a pris la succession de la Banque d'encouragement. La mission de la Banque bulgare de développement est de soutenir le développement de l'économie bulgare en promouvant les exportations et de soutenir la mise en œuvre de la politique économique du gouvernement à l'égard des micro-entreprises et des petites et moyennes entreprises.

³¹ Le Fonds national de garantie est une filiale de la Banque bulgare de développement. Il a été fondé en 2008. On s'est servi de l'expérience des Fonds de garantie de pays comme l'Allemagne, la France et l'Autriche pour établir ce Fonds et développer les dispositifs de garantie. La SG Expressbank a été la dixième institution de crédit à signer un accord de garantie avec le FNG.

³² JEREMIE : *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*, une initiative conjointe de la Commission européenne (CE), de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement (FEI) pour promouvoir l'accès aux finances pour le développement de micro-entreprises et de petites et moyennes entreprises dans l'UE.

marché du travail et le pouvoir d'achat des ménages³³. Ces mesures ont surtout visé à renforcer la politique d'activation consistant à réduire considérablement le soutien sous forme de revenus aux chômeurs et aux inactifs (en âge de travailler) et à donner accès à une vaste gamme de programmes actifs du marché du travail (ALMP), comme décrit ci-dessus. Des efforts importants ont également été faits pour maintenir les travailleurs en emploi et maintenir les postes existants, notamment au moyen de dispositifs de réduction du temps de travail et de soutien aux PME.

En général, les interactions entre les diverses mesures et leur cohérence constituent une question essentielle: comment elles s'articulent dans leurs principes, leurs critères et leur population cible; et comment pondérer les coûts et bénéfices relatifs des différentes politiques. Ceci est particulièrement important quand les ressources sont limitées. Ces mesures ont eu des effets contradictoires. Pour commencer, l'Agence nationale de l'emploi (NEA) a rapporté que les dépenses totales en monnaie nationale pour les programmes d'activation (programmes, mesures et formation professionnelle) avaient baissé de 4,4% entre 2008 et 2009³⁴. Toutefois, le nombre de bénéficiaires en 2009 a légèrement dépassé celui de 2008 (114 230 contre 112 228), ce qui indique que davantage de bénéficiaires ont été soutenus avec moins de ressources. En outre, sur le nombre total de bénéficiaires, 69 975 ont trouvé un emploi, une augmentation de 4,7% par rapport à l'année précédente. Cet impact apparemment positif n'est pas confirmé si l'on décompose davantage les chiffres considérés. En effet, les mêmes données montrent un net recul dans le nombre de jeunes chômeurs (<29 ans) qui ont bénéficié de «mesures» spécifiques d'insertion (6148 en 2008 contre 1954 en 2009)³⁵. Cette tendance est incompréhensible au regard de l'augmentation du taux de chômage des jeunes pendant la même période. Une explication partielle pourrait être la diminution du taux d'activité des jeunes. En effet, le taux d'activité pour les 15 à 24 ans a passé de 30,1 à 29,5, et celui des 25 à 29 ans, de 80,1 à 77,3).

La NEA rapporte également qu'en 2009, 40 341 chômeurs de moins de 29 ans (soit 19,2% de leur nombre total) ont trouvé un emploi par l'intermédiaire de services de placement gouvernementaux, et que parmi les 8973 chômeurs qui ont participé à des cours de formation professionnelle en 2009, les jeunes de moins de 29 ans représentaient plus du quart (26.4%)³⁶. De plus, en 2009, 2852 étudiants ont participé à des activités de groupe en orientation professionnelle et en comportement actif sur le marché du travail.

Fait saillant étant donné la situation générale de qualification des jeunes chômeurs, la NEA a choisi d'accorder la priorité à des postes vacants pour main-d'œuvre peu qualifiée. En effet, la proportion des postes vacants pour chômeurs à faible niveau de qualification et d'instruction reste élevée, même si presque aucun changement n'a été rapporté en 2009 (de 78,8% à 79%)³⁷. Cela est peut-être lié au fait que les chômeurs ayant un niveau d'instruction primaire ou inférieur ont représenté 29,3% du nombre total de chômeurs qui se sont adressés aux services d'emploi national, et que les chômeurs illettrés ont constitué 5,1 % du total.

En ce qui concerne le reste des activités de la NEA et des centres pour l'emploi, l'on ne dispose pas de données (accessibles au public) quantifiant le nombre de bénéficiaires par âge.

Il y a lieu, en outre, de signaler certains principes généraux importants: par exemple, les stratégies d'activation perdent en efficacité lorsque la demande en main-d'œuvre est faible et que moins de postes sont vacants. Dans un contexte de compression de personnel et de qualifications inadéquates, l'intervention peut même n'avoir qu'un effet limité de réduction du chômage et de l'activité et plutôt contribuer à augmenter encore la pauvreté. L'effondrement du recrutement et

³³ UE, 2009

³⁴ Ministère du travail et de la politique sociale (2009): Yearbook (p. 14)

³⁵ Voir: http://www.az.government.bg/eng/internal_en.asp?CatID=15/07&WA=NumCharts/ActivePolicy.htm

³⁶ Ibid (p. 19)

³⁷ Ibid (p. 12)

des possibilités d'emploi est un gros problème et constitue, à long terme, un facteur de chômage. L'OCDE, reconnaissant cette situation, a récemment recommandé de recentrer une partie de l'approche d'activation pour privilégier une stratégie de «formation d'abord» plutôt que de «travail d'abord», surtout pour les personnes exposées au risque de chômage de longue durée (OCDE 2009b). Une autre problématique est celle des dispositifs de chômage partiel. Ils devraient aider à entretenir la demande de main-d'œuvre, et à diminuer les coûts de la main-d'œuvre pour les employeurs sans que ceux-ci aient à recourir aux licenciements. Cette mesure est par définition limitée à une période particulière et est devenue un dispositif assez onéreux. Elle ne devrait pas non plus empêcher, le cas échéant, un changement d'affectation sur le long terme (on sait que les changements d'affectation et la rotation volontaire de main-d'œuvre sont susceptibles d'apporter des niveaux plus élevés de productivité de la main-d'œuvre). Un autre élément primordial de la réaction à la crise a consisté à maintenir la demande de main-d'œuvre en créant des postes et en soutenant les entreprises. Il s'agit là de réactions déterminantes; il importe toutefois que ces mesures n'aient pas des aspects seulement quantitatifs, mais aussi qualitatifs, et que la promotion de l'emploi ne fasse pas l'objet d'un marchandage au détriment de la qualité de l'emploi.

Enfin, les politiques de marché du travail qui ont été mises en œuvre devraient soutenir les changements structurels nécessaires en Bulgarie. Il existe sur le marché du travail d'importants déséquilibres auxquels il faudrait pallier: déséquilibres régionaux dans les chiffres du marché du travail, fortes disparités dans le revenu par personne, etc. Enfin, l'ampleur de l'économie informelle continue de poser problème dans les résultats économiques et sociaux, créant de graves distorsions du marché du travail et des déficits en matière de sécurité sociale.

5. Mesures spéciales pour l'emploi des jeunes

La Bulgarie a mis en œuvre un large éventail de mesures pour pallier aux effets négatifs de la crise économique. Certaines d'entre elles comprenaient des dispositions pour aider les jeunes, d'autres ciblaient la main-d'œuvre en général. Dans la première catégorie, on peut citer:

- Un nouveau programme d'apprentissage (durée: 12 mois au maximum) octroyant une allocation aux personnes à faible niveau d'instruction et de qualification et à celles qui ont quitté l'école prématurément, tandis que les entreprises qui les embauchent reçoivent des subventions couvrant les salaires et les contributions.
- Un nouveau programme de placement dans des administrations publiques (financé par le HRD OP) permettant d'embaucher des titulaires de diplômes universitaires qui ne trouvent pas d'emploi. En septembre 2010, le HRD OP a également lancé le dispositif «Création d'emplois pour les jeunes au moyen de possibilités de stages». Ce dispositif fournit des possibilités d'orientation et des services d'intermédiation à 15 000 chômeurs enregistrés de moins de 29 ans et sans expérience professionnelle, qui ont terminé l'école secondaire ou sont porteurs d'un titre universitaire. 90% d'entre eux (13 500 personnes) auront la possibilité de participer à un stage dans leur domaine professionnel. Ce dispositif facilitera la transition entre l'éducation et l'emploi tout en permettant l'acquisition d'une expérience professionnelle, très importante pour obtenir les postes proposés par les employeurs. 35 millions de BGN du budget HRD OP ont été octroyés pour la mise en place de ce dispositif.
- Une révision des réglementations du travail à temps partiel, objet du Décret ministériel 44/2009, qui permet aux entreprises de doubler leur temps de recours à des travailleurs à temps partiel si les volumes de travail sont diminués et de demander des subventions (financées par l'UE) pour l'introduction d'emplois partiels (un financement spécial est possible pour la formation de jeunes travailleurs); l'on comptait atteindre plus de 62 000 personnes formées.

L'impact net ou la portée de ces mesures ne sont pas faciles à quantifier. On ne dispose pas de données spécifiques de suivi pour le nouveau programme de placement dans les administrations publiques. En ce qui concerne la révision des réglementations du travail à temps partiel et de la rémunération correspondante, 19 485 employés ont reçu une rémunération pour travail à temps partiel en 2009, et 531 employeurs ont bénéficié de cette mesure. On ne connaît toutefois pas avec certitude la proportion des jeunes parmi les bénéficiaires. En revanche, en ce qui concerne la mise en place, par l'Agence nationale pour l'emploi du «HRD OP» intitulé «Intégration de groupes vulnérables sur le marché du travail», les indicateurs de traitement pour 2009 montrent que:

- Le dispositif d'allocations «Augmentation des emplois jeunes par une intégration durable sur le marché du travail en Bulgarie» est en cours de versement, pour un montant total de 15 millions de BGN.
- En 2009, une évaluation des besoins de formation dans le cadre du projet a couvert 5921 jeunes chômeurs du groupe cible et 4263 employeurs des régions cibles.
- La motivation à participer au projet s'est maintenue pour 6184 jeunes.
- 9396 jeunes ont soumis des demandes faisant état de leur intention de participer à la formation.
- Fin 2009, la commission de suivi du HRD OP a approuvé les critères de sélection de 12 opérations, pour un montant total de 798 millions de BGN³⁸.
- En mars 2010, des travailleurs au chômage ont bénéficié d'autres interventions conçues comme des mesures anticrise dans le cadre du HRD OP. Plus précisément, sous la rubrique «*Je peux*», plus de 12 000 bons pour un perfectionnement pour travailleurs employés ont été expédiés (sur 36 000 inscriptions). La deuxième phase de ce dispositif devait commencer en septembre 2010, avec environ 14 000 nouvelles inscriptions reçues en un mois. 436 places de travail étaient annoncées par des employeurs dans le cadre du dispositif «Développement». Enfin, 150 inscriptions d'employeurs pour des travailleurs à temps partiel ont été reçues pour le dispositif «Adaptation»³⁹.

Quant à la seconde catégorie, au bénéfice de tout le spectre des travailleurs au chômage, on y trouve des programmes instaurant des subventions publiques, des programmes de courtage en placement, des politiques d'activation et des travaux publics. De plus, la Bulgarie a mis en place un filet de sécurité sociale relativement étendu, comprenant un Revenu minimal garanti (RMG). L'Etat demande à ceux qui veulent en bénéficier de s'enregistrer en tant que chômeurs auprès des bureaux locaux du travail et de participer à des activités⁴⁰.

Ces mesures ont eu des effets contradictoires. Pour commencer, l'Agence nationale pour l'emploi (NEA) a rapporté que les dépenses totales en monnaie nationale pour les programmes d'activation (programmes, mesures et formation professionnelle) avaient baissé de 4,4% entre 2008 et 2009⁴¹. Toutefois, le nombre de bénéficiaires en 2009 a légèrement dépassé celui de 2008 (114 230 contre 112 228), ce qui indique que davantage de bénéficiaires ont été soutenus avec moins de ressources. En outre, sur le nombre total de bénéficiaires, 69 975 ont trouvé un emploi, une augmentation de 4,7% par rapport à l'année précédente. Cet impact apparemment positif n'est pas confirmé si l'on décompose davantage les chiffres considérés. En effet, les mêmes données montrent un net recul du nombre de jeunes chômeurs (<29 ans) qui ont bénéficié de «mesures»

³⁸ Dans le cadre du dispositif «Adaptation» du Programme opérationnel pour le développement des ressources humaines, des bourses mensuelles allant jusqu'à 68 euros (132 BGN) ont été octroyées à des personnes au chômage partiel pour qu'elles s'engagent dans une formation professionnelle de cinq mois. Selon les contrats en vigueur à la fin de 2009, quelque 21 974 employés participaient à des formations pour acquérir et améliorer une qualification professionnelle et des compétences clés pour le marché du travail. L'on ne dispose pas de données concernant la proportion des jeunes parmi ces employés.

³⁹ Voir www.eufunds.bg/document/738. Mise en œuvre des Fonds structurels dans le «*Monthly brief*» de la Bulgarie, mars 2010 et août/septembre 2010.

⁴⁰ Banque mondiale (2009) «*Bulgaria: Social Assistance Programs: Cost, Coverage, Targeting and Poverty Impact*». A la page 25, le rapport précise qu'en 2007, près des trois quarts de tous les bénéficiaires du RMG étaient enregistrés auprès de l'Office de l'emploi de l'Etat, que plus d'une des personnes formées par cet office sur dix s'est vu proposer un emploi, et que 90% d'entre elles l'ont accepté — un taux d'acceptation bien meilleur que pour les personnes ne bénéficiant pas d'un RMG.

⁴¹ Ministère du travail et de la politique sociale (2009): Yearbook (p. 14)

spécifiques d'insertion (6148 en 2008 contre 1954 en 2009)⁴². Cette tendance est incompréhensible au regard de l'augmentation du taux de chômage des jeunes pendant la même période. Une explication partielle pourrait être la diminution du taux d'activité des jeunes. En effet, le taux d'activité des 15 à 24 ans est passé de 30,1 à 29,5, et celui des 25 à 29 ans, de 80,1 à 77,3).

La NEA rapporte également qu'en 2009, 40 341 chômeurs de moins de 29 ans (soit 19,2% de leur nombre total) ont trouvé un emploi par l'intermédiaire de services de placement gouvernementaux, et que parmi les 8973 chômeurs qui ont participé à des cours de formation professionnelle en 2009, les jeunes de moins de 29 ans représentaient plus du quart (26.4%)⁴³. De plus, en 2009, 2852 étudiants ont participé à des activités de groupe en orientation professionnelle et en comportement actif sur le marché du travail.

Fait saillant étant donné la situation générale de qualification des jeunes chômeurs, la NEA a choisi d'accorder la priorité à des postes vacants pour main-d'œuvre peu qualifiée. En effet, la proportion des postes vacants pour chômeurs à faible niveau de qualification et d'instruction reste élevée, même si presque aucun changement n'a été rapporté en 2009 (de 78,8% à 79%)⁴⁴. Cela est peut-être lié au fait que les chômeurs ayant un niveau d'instruction primaire ou inférieur ont représenté 29,3% du nombre total de chômeurs qui se sont adressés aux services d'emploi national, et que les chômeurs illettrés ont constitué 5,1 % du total. En ce qui concerne le reste des activités de la NEA et des centres pour l'emploi, l'on ne dispose pas de données (accessibles au public) quantifiant le nombre de bénéficiaires par âge.

6. Autres programmes ciblés, tels que les programmes publics de garantie de l'emploi, les travaux publics d'urgence et autres dispositifs de création d'emplois directs

Le principal projet dans ce domaine est le Projet d'investissement social et de promotion de l'emploi (SIEP), qui a commencé en 2003 (prêt de 50 millions d'USD de la BM) et a reçu en 2007 une extension de 19,3 millions d'USD sous le nom de «Supplément SIEP». Le projet SIEP comporte deux volets de base:

- Infrastructure communautaire pour une initiative de développement (CIDI)
- Initiative bulgare «Marché du travail actif»(BALMI)

L'objectif général du projet était d'améliorer le niveau de vie de personnes prisonnières de «poches de pauvreté» persistantes et localisées en Bulgarie, parmi les chômeurs de longue durée et certaines minorités ethniques (Roms, Turcs). Comme ces groupes cibles vulnérables souffrent de multiples désavantages (par exemple exclusion, capital social faible, faible accès aux marchés et aux services de base, peu d'emploi, bas revenus), le projet complète le système de protection sociale existant, relativement bon, en proposant une série d'instruments axés sur le développement des biens individuels et communautaires des personnes pauvres et vulnérables vivant dans ces poches. Le projet a aidé de petites communautés de plusieurs manières:

- En réadaptant des infrastructures sociales petites, mais importantes; en aidant à renforcer l'initiative communautaire et en apportant aux pauvres des services qui leur manquent ;
- En fournissant des programmes de marché du travail adaptés pour soutenir directement la création d'emplois et la transition entre chômage et emploi permanent ;

⁴² Voir: http://www.az.government.bg/eng/internal_en.asp?CatID=15/07&WA=NumCharts/ActivePolicy.htm

⁴³ Ibid (p. 19)

⁴⁴ Ibid (p. 12)

Les principaux accomplissements de ce projet sont:

- i) le financement de plus de 320 microprojets municipaux et 50 microprojets communautaires ;
- ii) près de 670 000 personnes ont bénéficié de petites améliorations des infrastructures sociales et de services au niveau municipal et communautaire, grâce à 327 sous-projets répondant à une demande;
- iii) plus de 935 000 jours de travail temporaire ou permanent ont été créés ;
- iv) de toutes les personnes employées dans les microprojets d'infrastructure, 1 600 étaient des chômeurs de longue durée.

Dans le volet «Marché du travail actif», 13 000 personnes ont bénéficié de services liés à l'emploi ou ont été placés.

En vue d'un financement de l'Union européenne (UE), la Bulgarie a également développé un programme spécial, intitulé Programme opérationnel pour le développement des ressources humaines, qui a abordé des problématiques du marché du travail et de développement des capacités humaines. La préparation de projets et d'activités permettant de satisfaire aux critères d'un financement dans le cadre de ce programme a constitué l'une des priorités du pays au cours des dernières années. L'Agence de l'emploi a directement repris le modèle de cette initiative pour préparer et dynamiser la capacité aux niveaux central et local, en vue de la mise en œuvre ultérieure du programme de l'UE.

7. Soutien aux entreprises publiques et privées (y compris à des coopératives) et aux micro-entrepreneurs

Mesures spéciales pour les PME, les micro-entreprises et les coopératives

Micro, petites et moyennes entreprises (MSM) en Bulgarie ne jouent pas seulement un rôle clé dans la production globale de l'emploi, mais ils sont aussi la principale force motrice en tant que fournisseurs de biens et de services dans les secteurs les plus dynamiques, en particulier dans le tourisme. Leur importance en tant que source de la demande intérieure et de l'emploi est susceptible d'augmenter à mesure que la demande du gouvernement conduit est limitée par la nécessité de limiter le déficit budgétaire. Toutefois, le dynamisme de ces entreprises est confronté à une capacité limitée pour définir et mettre en œuvre des mesures de soutien politique et d'encouragement pour le développement de l'entrepreneuriat et le développement des PME. Cette situation est particulièrement clair vis-à-vis d'un examen pauvres concernant les compétences, la formation commerciale et l'amélioration globale du faible niveau de productivité de la base de l'entreprise de la Bulgarie. Certains travaux ont déjà été fait, par exemple, par l'Association bulgare qui fournit un soutien commercial pour les PME.

Même si la Bulgarie a réussi à gérer l'impact de la crise sous un angle macroéconomique (par exemple par d'importantes réserves, une inflation basse, de bons niveaux d'IDE (investissement direct étranger), l'effet de la crise mondiale sur les MPME a été lourd, car les conditions de la demande se sont contractées et le pays n'est pas aussi compétitif que certains concurrents régionaux et mondiaux. Soutenir les MPME signifie aussi qu'il faut aborder les principales contraintes infrastructurelles (physiques, institutionnelles, communication) et la transformation de la production, dans un contexte de chocs extérieurs et d'incertitude grandissante dans la région et dans le monde. C'est pourquoi il est nécessaire d'associer les mesures de soutien aux entreprises à d'autres changements structurels importants. La pression sur les MPME est également venue de conditions de crédit plus restrictives, car la baisse de la demande a influencé et considérablement ralenti la croissance du crédit, dans un contexte où le financement transfrontalier s'est trouvé presque au point

mort et où les banques ont dû s'appuyer sur une mobilisation des dépôts intérieurs. Le secteur bancaire, toutefois, conserve des liquidités et reste bien capitalisé.

Dans le cas de la Bulgarie, les interventions pour soutenir le secteur des MPME sont des instruments essentiels pour les objectifs de croissance de l'emploi et de l'économie. Ces interventions politiques pour soutenir le secteur des MPME devraient être particulièrement ciblées en fonction des facteurs suivants: changements dans l'environnement des entreprises, réformes sectorielles spécifiques, renforcement des pratiques de fonctionnement, promotion du partenariat et intégration des entreprises sur un marché régional élargi (l'UE). L'écart considérable entre les normes et entre les niveaux de productivité représente un défi majeur.

L'on pourrait adopter des mesures plus spécifiques qui permettraient d'améliorer considérablement l'environnement des entreprises: traitement fiscal des mesures d'encouragement, disponibilité d'informations relatives au marché, lutte anti-corruption, disponibilité de devises étrangères et promotion d'une communication de base et d'une infrastructure Internet: connexion, accès, formes de paiement électronique. Au-delà de ces mesures, il sera nécessaire d'être plus attentif aux possibilités et aux problèmes des différents secteurs.

Malgré d'importantes améliorations obtenues grâce au Programme de convergence 2009-12 de la Bulgarie en matière de rationalisation du droit des affaires et de son application, rappelons que la récession mondiale révèle la nécessité pour les entreprises bulgares d'augmenter leur compétitivité et leur adaptabilité, notamment en améliorant la qualité du cadre réglementaire et en renforçant l'innovation et l'absorption de technologie. Cela implique également des réformes dans le domaine réglementaire et administratif, une amélioration des compétences de la main-d'œuvre, et des mesures de promotion de l'innovation.

Des secteurs tels que l'agroalimentaire réclament encore des interventions majeures pour améliorer les normes d'hygiène et de qualité, notamment sanitaires et phytosanitaires. Dans le domaine des ressources naturelles, les entreprises ont besoin d'une forte assistance pour se conformer à toute une série de normes et, en particulier, pour moderniser l'industrie minière. Dans les industries manufacturières, notamment dans des domaines comme la pâte et le papier, les industries ont besoin d'investissements majeurs pour l'amélioration technologique et les normes environnementales. Dans l'immobilier et le tourisme, il est nécessaire de renforcer un cadre de concurrence adéquat, pour un bon comportement des entreprises sur le marché et pour qu'elles améliorent leur productivité. Dans le secteur financier, des lignes de crédit ont été établies pour les PME, mais les sources de financement devraient être diversifiées pour permettre une durabilité à long terme; d'importantes améliorations sont toutefois signalées dans l'organisation d'autres sources de financement pour les entreprises.

Bien que d'importantes banques publiques (par exemple, la Banque bulgare de développement - BDB) aient été créées pour fournir des lignes de crédit aux PME, l'on se heurte tout de même à des restrictions considérables pour atteindre les clients, se conformer aux exigences de base, changer l'état d'esprit des banques commerciales, les modes de communication opaques, etc.

8. Soutenir la création d'emplois dans tous les secteurs de l'économie, notamment dans l'agriculture, les infrastructures rurales et l'industrie

Sans objet dans le présent contexte.

B. Créer des systèmes de protection sociale et protéger les populations

A. Système de protection sociale

Assurance-chômage

En règle générale, la première réponse politique à une augmentation du chômage devrait consister en des politiques macroéconomiques et en des mesures sur le marché du travail et concernant la formation. Néanmoins, des politiques de protection contre le chômage sont nécessaires afin d'éviter une situation dans laquelle la crise économique conduirait à un niveau de détresse inacceptable, alors que les politiques macroéconomiques et les mesures prises sur le marché du travail mettent du temps à porter leurs fruits.

En Bulgarie, le plan d'assurance-chômage existant a en fait joué un rôle indispensable pour atténuer les conséquences immédiates du chômage, agissant comme stabilisateur intégré de l'économie nationale. Cependant, il convient de noter que le rôle essentiel de l'assurance-chômage est de fournir une garantie de revenu contre le risque de perte temporaire d'un gain à cause du chômage et qu'elle ne peut pas constituer une solution globale aux répercussions sociales et économiques du chômage de longue durée.

Réforme des retraites

Le système de retraites bulgare fait face à un défi financier imminent et à des préoccupations à long terme concernant sa pérennité, compte tenu du vieillissement de la population. Une grande partie du déficit actuel du Fonds de pension de l'Etat est dû à la réduction progressive des taux de cotisation et aux augmentations discrétionnaires du niveau des prestations au cours des dernières années. La crise économique n'a fait qu'aggraver le problème. Bien que la politique en matière de rentes ait besoin de prendre en compte le contexte économique environnant, elle devrait être fondée sur une perspective à long terme au regard des caractéristiques du système de retraites.

Dans ces circonstances, le Gouvernement a créé un Conseil consultatif sur la réforme des retraites composé d'un petit nombre d'experts, afin de discuter de la réforme des retraites à mettre en œuvre en 2012 ou plus tard. Le Conseil consultatif a présenté les quatre options suivantes pour restaurer l'équilibre financier du Fonds de pension de l'Etat.

- L'option 1 propose d'allonger de 3 ans la durée de service nécessaire pour avoir droit à la rente de vieillesse sans changer l'âge normal de la retraite actuel (actuellement 63 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes). La durée de service requise sera de 40 années pour les hommes (actuellement 37 années) et de 37 années pour les femmes (actuellement 34 années). La date d'entrée en vigueur proposée est le 1^{er} juillet 2011.
- L'option 2 suggère d'augmenter l'âge normal de la retraite des femmes (actuellement de 60 ans) de 4 mois par an à compter de 2012 jusqu'à ce qu'il atteigne celui des hommes (63 ans). Puis, l'âge normal de la retraite des deux sexes serait élevé à 65 ans d'ici 2018.
- Avec l'option 3, les hommes et les femmes auraient droit à la retraite à 65 ans avec 15 ans d'années de cotisation. Des dispositions transitoires pour les retraites anticipées seraient mises en place pour permettre de passer progressivement de l'ancien au nouveau régime.
- L'option 4 propose d'ajuster l'âge normal de la retraite des femmes (actuellement 60 ans) avec celui des hommes (actuellement 63 ans). Cette mesure est combinée avec différentes mesures de restriction des coûts des dispositions existantes.

Les experts du Conseil consultatif sont d'avis que l'Option 1 est la plus réaliste. Toutefois, compte tenu des multiples facettes que revêtent les conséquences de la crise, le calendrier de la réforme des retraites semble être au point mort pour le moment. Les observations suivantes ont été faites concernant les quatre options formulées par le Conseil consultatif.

- Premièrement, les mesures proposées dans les quatre options susmentionnées concernent le changement des conditions d'admission qui affectent les travailleurs récemment retraités. Il convient également de noter que modifier la méthode d'indexation des rentes est largement adoptée par de nombreux pays pour restaurer la solvabilité à long terme. Comme expliqué plus haut, la Bulgarie a récemment opéré plusieurs indexations de rentes discrétionnaires. Il est suggéré que le pays établisse une règle stricte en matière d'indexation des rentes et préserve le Fonds d'amendements *ad hoc* fréquents pour des motifs politiques.
- Deuxièmement, aucune des quatre options ne propose d'augmentation du taux de cotisation. Un simple calcul montre qu'une hausse supplémentaire de 10,5 pour cent (ce qui porterait donc la cotisation totale à 28,5%) serait nécessaire pour éliminer le déficit, en admettant que l'Etat continuera à payer 12% de cotisation. Par rapport à d'autres pays d'Europe centrale et de l'Est, la Bulgarie possède encore une marge de manœuvre budgétaire potentielle dans la cotisation sur salaire, bien que les effets d'une augmentation du taux de cotisation sur la compétitivité internationale et sur les aspects de répartition doivent être évalués avec prudence.
- Troisièmement, étendre le champ des bénéficiaires du système de rentes par une meilleure observation de la loi et un prélèvement efficace des cotisations est également crucial pour réduire le nombre de personnes sans couverture de rente à l'avenir et pour améliorer l'équilibre des fonds de pension à court et moyen terme.

Le dilemme auquel fait face le système de retraite bulgare est de trouver comment améliorer la pérennité du système compte tenu du vieillissement de la population, tout en garantissant un niveau de prestations approprié et un mécanisme pour en préserver la valeur. A cet égard, il convient de noter que la Bulgarie a ratifié la convention n° 102 de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum) en 2008.

Généralement, le déficit financier peut être comblé soit en augmentant les revenus, soit en réduisant les dépenses, soit encore en combinant les deux. C'est pourquoi il y a des chances pour que toute mesure visant à restaurer la stabilité du système doive demander à toutes les parties prenantes de partager ce fardeau – soit en payant davantage de cotisations, soit en percevant moins de prestations. Etant donné que la réforme des retraites touche inévitablement les intérêts divergents des acteurs tripartites, le processus de réforme devrait rechercher un consensus national sur un train de mesures acceptables par toutes les parties prenantes. En outre, la pérennité des régimes publics de retraite est largement tributaire de la question de savoir si la génération des actifs va s'engager à payer pour la génération des personnes âgées. Par conséquent, la réforme proposée devrait être supportée par les futures générations cotisantes. Les retraites sont un système à long terme et la réforme des retraites est un processus à long terme. La mise en œuvre de mesures de réforme nécessite une période de transition suffisamment longue pour éviter des changements brutaux dans les projets de vie des travailleurs proches de la retraite. En outre, selon les prévisions, la dépendance démographique devrait gravement se détériorer à partir de 2020. Il est par conséquent impératif que les décideurs prennent des mesures pour mettre en œuvre les mesures de réforme destinées à garantir la viabilité du système à long terme.

Assistance sociale

L'assistance sociale a joué un rôle annexe dans l'atténuation des effets négatifs de la crise, en fournissant des soutiens de revenu et d'autres prestations à la population qui n'était pas couverte par l'assurance sociale. En outre, les programmes d'assistance sociale visent à réduire les poches de pauvreté existantes et l'exclusion sociale. Malgré l'augmentation de leur demande en période de crise, les programmes d'assistance sociale font face à un défi pour garantir un budget suffisant afin de fournir aux pauvres une protection du revenu adéquate. De telles restrictions des programmes ne sont pas entièrement cohérentes avec la politique du marché du travail. Tout d'abord, eu égard à son faible niveau, le revenu minimum garanti n'agit sans doute pas comme un facteur dissuasif dans la recherche d'un emploi. Les obstacles à l'emploi résident ailleurs, comme dans la faiblesse des qualifications et de la mobilité des demandeurs d'emploi et dans le nombre limité des opportunités de travail. Deuxièmement, la Bulgarie a imposé une limite à la durée des prestations de revenu minimum, à la différence de nombreux Etats de l'UE qui ont adopté des approches discrétionnaires sur les sanctions des prestations, afin de forcer les demandeurs d'emploi à coopérer et à convenir d'une sortie vers l'emploi durable. Ce point est considéré comme essentiel pour l'activation d'individus

fortement désavantagés, les Roms en particulier, compte tenu du fait que la majorité de bénéficiaires du RMG sont des Roms et que ces derniers ne disposent souvent que de qualifications limitées et d'aucun historique d'emploi formel. Troisièmement, il existe une absence de coordination institutionnelle, étant donné que les services d'emploi demeurent entièrement séparés de l'administration de l'assistance sociale. L'expérience bulgare présente un défi sur la manière de concevoir une politique de protection sociale qui soutienne une relance ferme de l'emploi, eu égard aux ressources limitées et réduites.

Le Projet d'intégration sociale (SIP) de la Banque mondiale devrait démarrer en 2010. Il vise à promouvoir l'intégration sociale en augmentant la préparation scolaire des enfants de moins de sept ans, ciblant les familles à faible revenu et marginalisées comptant des enfants handicapés ou présentant d'autres besoins spéciaux. Dans le cadre de sa composante de services sociaux intégrés et de prestations familiales, le projet propose aux municipalités des projets communautaires relatifs à des investissements en infrastructures et en services. Il fournit une série de services sociaux et familiaux pour les parents et les enfants des groupes marginalisés et pour les enfants présentant un handicap. Par le biais de sa composante de renforcement des capacités, le projet offre des activités de renforcement des capacités au niveau central et municipal, afin de soutenir le développement et de piloter le lancement d'un programme national de préparation à la scolarisation. Le financement du Fonds social européen (FSE) permettra de couvrir une grande partie des activités de renforcement des capacités. Cette composante soutient également la vérification du projet et l'inspection des travaux pour les sous-projets municipaux.

B. Politiques salariales

Quel rôle jouent les questions salariales dans les réponses politiques à la crise?

Comme nous l'avons décrit plus tôt dans ce rapport, d'importantes décisions ont été prises en 2009 sur le front des salaires. Alors que les syndicats réclamaient des augmentations du salaire minimum, le Gouvernement a pris la décision de geler ce dernier en raison de la morosité de l'économie et de l'emploi. Parallèlement, la décision de limiter les dépenses publiques et les déficits budgétaires ont conduit le gouvernement à prévoir des réductions des salaires dans le secteur public en 2009, politique qu'il entend poursuivre en 2010-2011.

Le processus tripartite mené début 2010 et qui a abouti à la conclusion, en mars, d'un accord sur une série de 60 mesures politiques a donné une nouvelle opportunité aux trois parties prenantes de discuter de la politique des salaires et des revenus. Il convient de rappeler que la Bulgarie jouit d'une tradition de négociation tripartite, notamment en matière de politique des revenus qui a, par le passé (début 2000 avec l'aide du BIT), abouti à la conclusion d'un pacte sur la politique des salaires et des revenus.

Ce nouvel accord sur la liste des mesures touche différents aspects des questions salariales.

Il insiste tout d'abord sur la priorité d'éradiquer le phénomène de non-paiement ou de retards de paiement des salaires. La mesure 50 vise notamment à introduire une collecte systématique d'informations sur les salaires impayés par activité et région, ainsi qu'au niveau national afin d'essayer d'améliorer la capacité de tous les acteurs à mener des actions plus ciblées et plus adaptées pour traiter ce problème. Les autorités elles-mêmes sont invitées à garantir le paiement des salaires et des cotisations d'assurance en retard auprès de leurs sous-traitants et leurs fournisseurs (Mesure 26).

Une légère amélioration des sommes payées dans le cadre de la procédure de protection des exigences des travailleurs en cas de faillite de l'employeur ont également été décidées (Mesure 55). L'une des dispositions centrales est sans aucun doute l'accord sur l'établissement d'un mécanisme pour relever le salaire minimum à compter du 1^{er} juillet 2010, reflétant à la fois les paramètres économiques et sociaux (Mesure 36). Ceci est particulièrement important compte tenu de la difficulté à parvenir à un quelconque accord sur une augmentation du salaire minimum et de la décision finale du Gouvernement consistant à geler le salaire minimum prise au cours des mois qui précédaient. Dans le même temps, la volonté de faire un usage élargi de la possibilité offerte par le Ministre du travail d'étendre les conventions collectives à toutes les entreprises d'un secteur donné représente un important pas en avant qui pourrait stimuler encore la progression des salaires malgré le contexte général de déclin dans la syndicalisation et dans la couverture de la négociation collective (Mesure 51).

Cependant, hormis les deux mesures susmentionnées, aucun grand progrès ne semble avoir été accompli sur le front des salaires. Le salaire minimum n'a pas été relevé en juillet 2010, ce qui pourrait faire augmenter encore le nombre de travailleurs faiblement rémunérés déjà constatée en 2009. Le processus d'extension de la couverture des conventions collectives à toutes les entreprises du secteur est donc demeuré peu utilisé en 2010. En outre, le cadre global de réduction des dépenses publiques qui est inclus dans cette liste de mesures continuera à influencer sur la progression des salaires, soit par des réductions de ces derniers dans des secteurs bien définis de l'administration publique, tels que l'éducation et la sécurité sociale (Mesure 19), soit par la suppression de prestations non-matérielles, telles que les allocations de vêtements attribuées auparavant à certaines entreprises publiques et municipales (Mesure 20). La prochaine section va examiner comment les mesures précitées pourraient être compatibles avec le type de redressement économique qui semble être nécessaire en Bulgarie et contribuer, à long terme, à l'établissement d'un modèle économique plus équilibré et durable.

C. Renforcer le respect des normes internationales du travail

La Bulgarie détient l'un des records de ratification des Conventions de l'OIT, avec un total de 99 conventions ratifiées, dont 80 sont en vigueur. Toutes les conventions fondamentales ont été ratifiées ainsi que toutes les conventions concernant la gouvernance, à l'exception de la Convention sur l'inspection du travail (agriculture), 1969.

L'engagement dont a fait preuve la Bulgarie au sujet de la mise en œuvre des normes de travail internationales est confirmé par le fait que 18 nouvelles ratifications ont été enregistrées depuis 2000:

Convention	Date de ratification
<u>C102 Convention concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952</u>	14:07:2008
<u>C122 Convention sur la politique de l'emploi, 1964</u>	09:06:2008
<u>C146 Convention sur les congés annuels des gens de mer, 1976</u>	12.06.2003

<u>C147 Convention sur la marine marchande (norme minima), 1976 (et son protocole)</u>	24:02:2003
<u>C156 Convention sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981</u>	03:04:2006
<u>C163 Convention sur le bien-être des gens de mer, 1987</u>	01:03:2004
<u>C164 Convention sur la protection de la santé et les soins médicaux (gens de mer), 1987</u>	24:03:2005
<u>C166 Convention sur le rapatriement des marins (révisée (révisée), 1987</u>	30:07:2003
<u>C173 Convention sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992</u>	28:09:2004
<u>C177 Convention sur le travail à domicile, 1996</u>	17:07:2009
<u>C178 Convention sur l'inspection du travail (gens de mer), 1996</u>	09:06:2005
<u>C179 Convention sur le recrutement et le placement des gens de mer, 1996</u>	12:06:2003
<u>C180 Convention sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996</u>	24:02:2003
<u>C181 Convention sur les agences d'emploi privées, 1997</u>	24:03:2005
<u>C182 Convention sur les pires formes de travail des enfants, 1999</u>	28:07:2000
<u>C183 Convention sur la protection de la maternité, 2000</u>	06:12:2001
<u>Convention du travail maritime, 2006</u>	12:04:2010
<u>P147 Protocole de 1996 relatif à la convention no 147 sur la marine marchande (normes minima), 1976</u>	09:06:2005

Au cours des vingt dernières années, la Bulgarie a coopéré activement avec l'OIT dans le domaine des normes internationales du travail en matière de liberté d'association, de négociation

collective, de discrimination à l'emploi, de travail des enfants, de travail maritime, de sécurité sociale, etc. Durant la période 2000-2008, la Bulgarie a participé à plusieurs projets relatifs à la Déclaration de l'OIT de 1998 et a reçu des conseils sur les questions de négociation collective, de médiation et d'arbitrage en cas de conflits du travail, sur le droit de grève, la réglementation de la discrimination, la conciliation du travail avec les obligations familiales, etc. La Bulgarie a été rattachée au programme sous-régional de lutte contre le travail des enfants de l'IPEC pendant presque six ans et les activités ont été finalisées fin 2009. L'importance que le Gouvernement bulgare attribue au transport maritime et son engagement dans l'amélioration de la sécurité maritime et de la performance des flottes internationales a été soulignée lorsqu'il a accueilli le premier Séminaire régional pour les pays européens à Varna, capitale bulgare de la marine, en septembre 2006, soit sept mois après l'adoption de la CTM de 2006. En février 2010, la Bulgarie a été le deuxième membre de l'UE à ratifier la Convention du travail maritime récemment adoptée, considérée comme le quatrième pilier du régime de réglementation international du transport maritime. La Bulgarie a joué un rôle très actif dans le processus d'élaboration de la CTM de 2006 et sa ratification n'a fait que démontrer à nouveau l'engagement permanent du pays en faveur des objectifs de l'OIT, en particulier dans ses activités de normalisation.

La récente ratification en 2008 de la Convention n° 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum) de 1952 prouve également la détermination de la Bulgarie de garantir les normes minimum approuvées au niveau international en matière de sécurité sociale. Alors que les pays ratifiant la Convention n° 102 sont tenus d'appliquer la protection fournie par la Convention à au moins trois branches de la sécurité sociale, la Bulgarie a accepté sept des neuf branches de sécurité sociale, à savoir celles ayant trait aux soins médicaux, aux prestations en cas de maladie, de vieillesse, de survivants, d'accidents du travail, ainsi qu'aux allocations familiales et de maternité. En établissant les principes de base et le cadre légal régissant la sécurité sociale, la Convention n° 102 pose un niveau minimum de protection à respecter et garantit la responsabilité générale de l'Etat concernant le service des prestations de sécurité sociale et une saine gestion du système. En mai et juillet 2010, le Gouvernement a demandé et accueilli des missions d'assistance du BIT visant à l'aider à rédiger le premier rapport détaillé sur l'application de la Convention n° 102. La ratification de la Convention n° 102 constitue un garde-fou important contre les mesures législatives régressives utilisées comme un moyen de lutter contre les effets de la crise économique et sociale. Alors que la crise économique a entraîné des changements importants dans le Code d'assurance sociale, concernant notamment la compensation du chômage et les congés de maladie, un rapide aperçu des réformes réalisées récemment montre que les amendements législatifs semblent avoir été opérés en consultation avec les partenaires sociaux sur la base des dispositions de la Convention n° 102. Par exemple, selon un récent amendement, les trois premiers jours de congé de maladie seront désormais payés par l'employeur et le reste sera supporté par l'Institut national de la sécurité sociale, ce qui ne contredit pas la disposition correspondante de la Convention. Bien que la partie de la convention n° 102 traitant des prestations de chômage n'ait pas été acceptée, les amendements introduits au sujet des prestations de chômage visaient à restaurer une équité en introduisant un principe d'assurance de base – la corrélation entre le volume de la compensation et le montant des cotisations, ce qui est également conforme à la philosophie de la convention n° 102. Par ailleurs, en se mettant d'accord en mars 2010 avec les partenaires sociaux sur le contenu du train de mesures anticrise, le Gouvernement a abandonné son plan initial d'accroître les cotisations de santé et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ainsi que sur l'introduction de mesures de taxation des rentes de pensionnés en activité. Les défis dans le domaine de la sécurité sociale demeurent toutefois nombreux et comprennent notamment l'amélioration de la collecte des cotisations de sécurité sociale en luttant contre la fraude fiscale et celle à la sécurité sociale, l'amélioration de l'accès aux soins médicaux ainsi qu'aux services médicaux des personnes pauvres ou socialement vulnérables qui ont perdu droit à l'aide sociale, la hausse des niveaux minimum des prestations de chômage,

vieillesse, survivants, accidents du travail et invalidité ainsi, que l'amélioration du niveau et de la couverture d'assistance sociale. La réforme des retraites en cours représente un défi car elle doit être comparée aux normes minimales établies par la Convention n° 102.

Les dernières années ont été consacrées à harmoniser le droit du travail bulgare avec les directives européennes ou les conventions-cadres concernant l'accès au travail. Il s'agit du principal motif pour lequel les mandants bulgares se sont davantage intéressés aux agences de travail temporaire, au télétravail et au travail à domicile. Les partenaires sociaux ont exprimé leur intérêt à coopérer avec l'OIT sur ces sujets.

D'après la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), un certain nombre d'améliorations peuvent être apportées de manière à donner effet aux normes de l'OIT ratifiées, le cas échéant avec la coopération technique du BIT⁴⁵:

- *Liberté d'association et négociation collective* (1) Mesures visant à amender la Loi sur la fonction publique afin de garantir le droit de grève et le droit à la négociation collective des fonctionnaires publics qui ne peuvent pas être considérés exerçant une autorité au nom de l'Etat ; (2) mesures visant à amender la loi sur le règlement des différends collectifs de travail au regard des principes de liberté d'association ; (3) mesures visant à amender la Loi sur le transport ferroviaire de manière à garantir qu'un minimum de services soient définis avec la participation des organisations de travailleurs et d'employeurs, (4) mesures nécessaires pour garantir une protection adéquate contre les actions d'interférence des organisations d'employeurs, (5) amendements au Code du travail de manière à éliminer les exigences imposées aux organisations pour s'affilier à une organisation nationale de manière à pouvoir conclure des accords aux niveaux des secteurs et des branches.

- *discrimination face à l'emploi et égalité des salaires*: (évaluation de l'écart de salaire entre les sexes: mesures prises ou envisagées pour remédier à l'augmentation de l'écart de salaires entre les sexes dans le secteur public ainsi que dans d'autres secteurs économiques où il est particulièrement prononcé ; évaluation objective de l'emploi: mesures prises ou envisagées pour promouvoir le développement et l'utilisation de méthodes visant à garantir une évaluation objective des emplois, sans égard au sexe).

- *travail des enfants*: (mesures visant à prévenir et à éliminer l'exploitation sexuelle commerciale des enfants et à évaluer les effets des mesures prises pour protéger les enfants des rues et les enfants mendiants des pires formes du travail des enfants, ainsi que les résultats obtenus).

- *Heures de travail (C1 et C30)* (mesures demandées pour amender le code du travail qui autorise des exceptions à la norme générale de huit heures par jour et 48 heures par semaine (conditions actuelles au-delà de celles prescrites par la convention représentant un risque réel d'abus et une menace majeure pour la santé et la protection sociale des travailleurs).

⁴⁵ CEACR: Observation individuelle concernant la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, Bulgarie (ratification: 1959) Publication: 2010; CEACR: Observation individuelle concernant la Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, Bulgarie (ratification: 1959) Publication: 2010; CEACR: Observation individuelle concernant la Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession, 1958, Bulgarie (ratification: 1960) Publication: 2010 ; CEACR: Observation individuelle concernant la Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, 1999, Bulgarie (ratification: 2000) Publication: 2009; CEACR: Observation individuelle concernant la Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, Bulgarie (ratification 1955) Publication: 2005

- Sécurité et santé au travail (C120) (le nombre des violations de cette convention a augmenté dans le pays et il devient urgent de prendre des mesures pour mettre en place des peines dissuasives pour violations de la législation en la matière).

En outre, les instruments récemment adoptés par l'OIT en matière de santé et de sécurité au travail, d'heures de travail et de cessation des rapports de service n'ont pas été ratifiés, alors que le niveau d'accidents professionnels a été jugé extrêmement élevé par le Comité européen des Droits sociaux à la lumière de la Charte sociale européenne révisée.

D. Dialogue social: négocier collectivement, identifier les priorités, stimuler l'action

Après la formation d'un nouveau gouvernement de coalition en juillet 2009, les partenaires sociaux ont demandé l'établissement d'une commission tripartite pour surveiller les évolutions économiques et sociales dans le pays et pour débattre des dernières mesures de lutte contre la crise. Ils ont également demandé la réactivation du dialogue social par branche, afin de mettre au point des mesures sectorielles spécifiques.

Le nouveau Gouvernement a répondu de manière positive et a mis en place un groupe de travail tripartite au sein du CNCT de manière à examiner les nouvelles mesures pour traiter les conséquences de la crise. Il a invité les syndicats CITUB et Podkrepa à revenir à la table du dialogue social. Dans le même temps, le nouveau Vice-premier ministre et Ministre des finances, Simeon Djankov, a enjoint les ministres à engager le dialogue avec les syndicats de branches et les organisations d'employeurs, de manière à relever les défis auxquels font face certains secteurs et industries. Ces initiatives destinées à promouvoir la confiance ont incité le CITUB et le Podkrepa à revenir au NCTC et la coopération tripartite a repris.

Le renouveau du rôle du Conseil national pour la coopération tripartite

Les membres du NCTC ont tenu leur première réunion le 5 août 2009, sous la présidence du Vice-premier ministre, après plusieurs mois d'interruption. Les partenaires tripartites ont répertorié trois axes de priorités sur lesquels agir: préserver les emplois, maintenir la stabilité financière des systèmes de sécurité sociale bulgares et promouvoir une utilisation efficace des fonds publics. Ils ont convenu d'élaborer une enveloppe de mesures anticrise et de commencer à travailler immédiatement sur leur mise en œuvre d'ici fin 2010. Au cours de cette réunion, sur la proposition du Ministre du travail et de la politique sociale, Totyo Mladenov, et avec l'accord des partenaires sociaux, il a été décidé d'annuler le projet proposé par le gouvernement précédent⁴⁶, censé subventionner les vacances de 5 000 pensionnés et de redéployer les ressources pour fournir de la nourriture et un soutien de revenus aux groupes vulnérables de la société frappés par la crise économique.

Le Gouvernement a convenu de la possibilité d'admettre quelques hausses de revenus mi-2010, s'il y a suffisamment de ressources au budget. A la demande des syndicats, il a accepté de repousser provisoirement la mise en œuvre du projet de réforme des retraites. En outre, il a revu son intention de réduire rapidement les cotisations des employeurs au fonds d'assurance, en raison du grave déficit financier de ce dernier.

En février 2010, les représentants du CITUB et de Podkrepa ont exprimé leur mécontentement vis-à-vis de la mise en œuvre du programme gouvernemental de lutte contre la crise et ont demandé

⁴⁶ *Garantir des possibilités pour une vieillesse active, participation des retraités à la vie sociale et prévention de leur exclusion sociale.*

aux deux autres parties d'entamer de nouvelles négociations sur un paquet anticrise plus efficace. Pendant ce temps, les deux confédérations lançaient des négociations avec les dirigeants des six organisations de représentants des employeurs à propos d'un paquet de mesures anticrise.

Les partenaires sociaux sont parvenus à un consensus sur presque toutes les mesures proposées par les parties. A la mi-mars, ils ont soumis un paquet de 50 mesures anticrise à court terme et ont appelé le gouvernement à négocier au Conseil national pour la coopération tripartite (NCTC). Les négociations tripartites ont débuté le 23 mars. Plus de 90 mesures étaient à l'ordre du jour: 43 d'entre elles ont été proposées par le Gouvernement et 50 par les partenaires sociaux. Les débats longs et animés ont abouti à un «Accord sur le paquet anticrise contenant 59 plus 1 mesures», qui a été signé par les trois parties le 30 mars⁴⁷.

Ce paquet contient des mesures visant à promouvoir l'emploi et la pérennité des entreprises, à soutenir le revenu des ménages et à consolider le budget de l'Etat à travers des réductions des dépenses et la création de nouvelles recettes (voir la liste complète des mesures à l'annexe 1). Les mesures concernant la promotion de l'emploi et l'aide au revenu des ménages ont été adoptées principalement sous la pression des syndicats, bien que les employeurs les aient fortement soutenues. Les représentants du Gouvernement et des partenaires sociaux ont salué l'excellente coopération et l'esprit de partenariat qui a régné entre eux et qui ont permis de parvenir à un compromis. Par exemple, le gouvernement a renoncé à son projet d'accroître les contributions au fonds d'assurance-maladie et d'augmenter la taxe sur la valeur ajoutée⁴⁸.

Plusieurs mesures du paquet convenu par les partenaires tripartites ont été mises en place à ce jour et d'autres sont en cours d'application. Les confédérations de syndicats ont demandé au Gouvernement d'entreprendre une révision conjointe du plan d'application des mesures du paquet anticrise en septembre 2010. Cette révision n'a pas encore eu lieu.

Le rôle actif des partenaires sociaux

Les partenaires sociaux ont joué un rôle actif dans le contexte actuel de crise économique. Non seulement ils ont contribué à formuler la réponse tripartite à la crise mais ils ont été les initiateurs de négociations et de consultations bipartites à tous les niveaux, avec des résultats intéressants. Par exemple, le 16 juin 2010, quatre représentants des organisations d'employeurs et les deux principales confédérations de syndicats (CITUB et Podkrepa) ont conclu un accord sur la réglementation du travail à domicile. Les principales questions abordées dans cet accord sont la définition du travail à domicile, les formes de contrats, le temps et la discipline de travail, ainsi que les conditions de travail. Parallèlement, les partenaires sociaux dans l'industrie bulgare du textile et du cuir ont reconduit leur convention collective en avril 2010. L'accord conclu entre les deux parties de l'industrie a maintenu un pacte sur les salaires et sur les emplois en dépit du contexte économique morose. Des accords ont également été enregistrés au niveau des entreprises – par exemple, le plan

⁴⁷ La 60e mesure proposée par le gouvernement concernait le paiement des trois premiers jours de congé de maladie. Actuellement, les employés reçoivent de l'employeur 100% de leur salaire journalier pour le premier jour de congé de maladie. A partir du deuxième jour, ils en perçoivent 80%, mais ce montant est pris en charge par l'Institut national de la sécurité sociale. Il a été proposé que l'employeur paie les deux premiers jours et que le troisième soit à la charge de l'employé. Les syndicats se sont opposés à cette proposition, avançant qu'elle viole les droits des employés. Cependant, le Ministre des finances, Simeon Dyankov, a déclaré que le cabinet ferait usage du droit d'ajouter la mesure unilatéralement au paquet.

⁴⁸ Daskalova, N. (op. Cit.).

social convenu à Carlsberg Bulgarie – au cours de la même période, démontrant la vitalité du dialogue social bipartite en Bulgarie dans un contexte économique difficile.

Retour des tensions entre le gouvernement et les partenaires sociaux

Les incidences de la crise économique sur l'équilibre financier des fonds de pension et de la sécurité sociale et l'influence des politiques d'austérité mises en œuvre à travers l'Europe ont incité le Gouvernement à commencer à amender le Code de sécurité sociale et à réformer le système de santé. La première réforme, suspendue à la demande des syndicats, inclut l'élévation de l'âge de la retraite⁴⁹. Le geste du Gouvernement a provoqué la colère des syndicats, poussant ces derniers à organiser des protestations nationales le 7 octobre 2010. Les syndicats ont également appelé le Gouvernement à entamer des négociations de manière à parvenir à un consensus sur les réformes prévues, comme en 1999, lorsque les partenaires tripartites sont parvenus à un compromis sur la réforme des retraites qui a conduit à la réduction des dépenses en matière de rentes de la fonction publique⁵⁰. De leur côté, les organisations d'employeurs sont en faveur des projets du Gouvernement concernant la réforme des retraites.

Il est difficile de dire si le gouvernement accèdera aux requêtes des syndicats et engagera le dialogue avec eux de manière à aboutir à un consensus sur les réformes des systèmes de retraites et de santé. La durabilité du dialogue social en Bulgarie, qui avait pris de l'élan depuis que la nouvelle coalition avait accédé au pouvoir en juillet 2009, dépendra dans une large mesure de la manière dont le gouvernement gèrera la réforme des pensions: par le dialogue social et la coopération tripartite ou unilatéralement. Le succès de la mise en œuvre des mesures anticrise arrêtées en mars 2010 dépendra de la poursuite du dialogue social dans le pays.

Renforcer les capacités de l'administration du travail et de l'inspection du travail

Au cours des deux dernières années, l'Agence nationale pour l'emploi a continué son travail pour améliorer la qualité des services qu'elle fournit en matière d'emploi. L'ANE a été engagée dans l'organisation de plus de 30 salons de l'emploi – spécialisés et universels, sur lesquels un contact direct était établi entre les chômeurs et les employeurs, et ceux-ci ont été incités à participer plus activement au marché du travail primaire. Les employés de l'ANE et les bureaux du travail locaux ont été formés pour mettre en œuvre les politiques de l'emploi, pour améliorer l'organisation du travail et offrir des services de haute qualité, afin de renforcer la capacité des employés à appliquer le URD OP à travers le système EURES.

Le personnel de l'inspection générale du travail comprend 491 membres, dont 381 sont des inspecteurs du travail avec éducation supérieure. Les salaires sont bas, mais des efforts ont été déployés pour améliorer les compétences et la formation des inspecteurs dans les domaines de l'informatique, de la planification, des pratiques anti-corruption, du dialogue avec les partenaires sociaux, de la mise en œuvre de l'Acquis communautaire européen, etc.

L'Agence nationale pour l'emploi et l'Inspection générale du travail font partie des rares organes de l'Etat à ne pas faire face à des réductions d'effectifs à la suite de la présence croissante de ces institutions en période de crise.

Cependant, certains problèmes persistent, tels que la pénurie de personnel d'inspection du travail par rapport à la charge qui leur est confiée (une grande quantité de tâches administratives),

⁴⁹ La proposition du Gouvernement vise *inter alia* à allonger l'âge légal de la retraite de 34 à 37 années de service pour les femmes et de 37 à 40 années de service pour les hommes.

⁵⁰ Ghellab, Y. (2008) "Social dialogue on pension reform in South Eastern Europe: A survey of the social partners"; DIALOGUE Paper No. 20, novembre.

l'insuffisance de la mise en œuvre de certaines dispositions juridiques dans certains domaines et les activités industrielles et les difficultés découlant de la structurelles en cours et juridiques inspecteurs changements ont pour superviser les procédures relatives aux cas de licenciement collectif, l'application de la Loi promotion de l'emploi, l'utilisation des fonds accordés en vertu des programmes d'emploi, le respect de la loi sur les services de placement et l'emploi des jeunes travailleurs. En outre, la supervision de l'enregistrement des contrats de travail, précédemment exercées par l'Institut national d'assurance, a été transférée à l'inspection du travail, qui sont également en charge de la délivrance des autorisations et de permis et d'enregistrement des conventions collectives. De plus les salaires des inspecteurs sont faibles, et il ya un certain manque de connaissances sur la planification, la tenue du dialogue avec les partenaires sociaux, et la mise en œuvre de l'acquis communautaire européen, etc

Partie III: recommandations politiques pour une mondialisation équitable et durable

1. Politique macro-économique pour la croissance et l'emploi, politiques commerciales et industrielles par la stimulation de la demande domestique et externe

Dans n'importe quel pays, l'adoption d'une politique visant à contrecarrer la crise risque de manquer son objectif. En Bulgarie, une telle politique est étroitement liée à plusieurs paramètres, d'où la difficulté de parvenir au redressement souhaité.

L'un de ces paramètres a été que les mesures de relance anticycliques prises en Bulgarie afin de lutter contre les incidences de la crise ont eu des effets extrêmement limités. Ces mesures politiques ont dû s'inscrire de force dans le cadre des dispositions de l'accord d'adhésion à l'UE et celles des conventions collectives. Un budget équilibré, sinon excédentaire, paraît être de rigueur. C'est la raison pour laquelle les mesures de politique économique ont été réellement conçues dans le but d'empêcher la chute des revenus en prévoyant des dépenses correspondantes permettant de contenir le déficit budgétaire. Dès lors, l'ampleur du plan de relance ne saurait représenter véritablement une part significative du PIB.

Un second paramètre a été le fait que le modèle de croissance antérieur à la crise semble avoir été induit par l'offre. A ce moment-là, le principal moteur de la croissance résidait dans l'arrivée massive de capitaux qui avaient afflué en Bulgarie une fois conclu l'accord d'adhésion à l'UE. Représentant quelque 30% du PIB à leur apogée, ces investissements directs étrangers (IDE) ont eu pour effet de faire culminer la formation brute de capital fixe à un tiers du PIB. Hélas, ces afflux élevés de capitaux ont aussi entraîné un déplacement de l'épargne au lieu de venir s'ajouter à cette dernière. Dès lors, la croissance de la période antérieure à la crise est devenue ainsi doublement tributaire de ces afflux d'investissements.

Un troisième paramètre résidait dans la faiblesse complémentaire du côté de la demande. Ce sont en effet les exportations qui étaient le moteur de la croissance du côté de la demande. Toutefois, la part des exportations à la croissance du PIB n'avait pas beaucoup progressé. Et des indicateurs de productivité montraient que ces niveaux d'investissement élevés n'avaient pas été orientés dans le sens d'une augmentation de la compétitivité. En fait, la productivité ainsi que les taux de productivité totale des facteurs étaient plus élevés avant ces entrées de capitaux. On a constaté que ces afflux considérables allaient pour une grande part dans l'immobilier et dans la construction plutôt que dans des biens commercialisables plus compétitifs. D'où un prix à payer encore plus lourd pour avoir tablé sur une reprise économique essentiellement induite par les exportations.

Un quatrième paramètre a été la faiblesse du côté de la demande due au bas niveau de la consommation intérieure. Alors que le rôle des salaires dans le modèle de croissance propre à la période d'avant la crise a été étudié de manière plus détaillée dans un chapitre distinct, on a observé qu'une faiblesse dans les salaires se traduisait par une faiblesse dans la consommation intérieure. Dans le modèle de croissance tiré par les afflux de capitaux extérieurs, la consommation domestique a effectivement chuté. Mais la progression de ces afflux a permis un boom du crédit qui occultait la faiblesse de la consommation. Partant, si ces afflux d'investissements avaient cessé à ce moment-là, on aurait assisté à un effondrement de la demande dans l'économie.

La crise a bouleversé ce modèle de croissance. Le sens des flux de capitaux s'est inversé sans qu'il n'y ait tendance au rétablissement. Les exportations ont plongé, avec une légère tendance à la remontée. La consommation a chuté, sans tendance notable à la reprise. Par conséquent, la formation brute de capital fixe a commencé à décliner. Dès lors, on ne peut certainement pas s'attendre à ce que les afflux d'investissements soient le moteur du rétablissement. Le niveau de l'épargne domestique étant bas, on ne peut s'attendre non plus à ce que l'investissement domestique entraîne le redressement économique. Et comme les exportations ne progressent que faiblement, on ne peut pas s'attendre davantage à ce que la demande exogène déclenche à elle seule le redressement visé. Compte tenu des contraintes pesant sur les dépenses gouvernementales liées à l'adhésion à l'UE et aux conventions collectives, ces dépenses ne peuvent être qu'un facteur limité de croissance du PIB. Ce qui implique qu'il faut créer de la demande intérieure afin de stimuler la reprise.

Si la demande domestique doit être la clé de voûte du modèle de rétablissement économique, cela implique que les salaires et la productivité devront jouer un rôle majeur à cet égard. Le dialogue social dans le pays montre que les travailleurs et les employeurs entendent le considérer comme une option politique crédible et réalisable.

Un modèle plus équilibré et durable pour la croissance et l'emploi

Il y a eu toutefois une continuité politique entre le modèle de croissance précédant la crise et celui de la politique de crise auquel on a actuellement recours pour aider l'économie à se rétablir après cet énorme impact exogène. Par conséquent, la politique de crise a été contrainte de respecter les exigences des quatre paramètres suivants:

- (i) Contraintes de l'adhésion à l'UE et contraintes des conventions collectives pesant sur la politique macro-économique ne laissant que peu de place à la gestion de la demande par la politique fiscale et monétaire
- (ii) Croissance induite par l'offre générée par des investissements élevés, alimentés à leur tour par des IDE élevés, mais avec une chute de l'épargne domestique
- (iii) Nouvelle faiblesse du côté de la demande due à une faible croissance des exportations, qui s'explique à son tour par une faible croissance de la productivité
- (iv) Et une faiblesse supplémentaire du côté de la demande en raison du faible niveau de la consommation intérieure, reflétant à son tour une faiblesse dans les salaires et la protection sociale.

Chacun de ces paramètres de la politique macro-économique a rendu l'économie vulnérable au choc exogène de la crise financière globale et aux efforts de rétablissement qui ont suivi. L'accession à l'UE et les dispositions des conventions collectives n'ont pas permis de disposer ne serait-ce que d'une petite marge de manœuvre pour la gestion de la demande intérieure afin de combattre le choc exogène de l'assèchement du crédit qui a fait chuter la demande domestique. Le modèle de croissance induite par l'offre aurait été approprié s'il avait été davantage fondé sur l'épargne intérieure, mais comme il l'était surtout sur les IDE, il était ainsi exposé à cette vulnérabilité exogène, puisque l'on ignore tout du calendrier ou de l'ampleur de l'inversion de ces flux de capitaux. La faiblesse du côté de la demande due au faible niveau de croissance des exportations n'a pas permis d'échapper à la crise de manière compétitive par le biais des exportations en raison des faiblesses sous-jacentes en matière de productivité. Cette morosité de la demande causée par la faible

progression de la consommation domestique n'a pas permis d'atténuer la crise, ni d'en sortir, en raison des faiblesses sous-jacentes dans le domaine des salaires et de la protection sociale.

Aussi, le rétablissement après la crise et le retour à la croissance du PIB et à l'emploi nécessitent-ils un peu plus d'équilibre dans chacun de ces paramètres de politique macro-économique. En effet, l'étude de l'OIT réalisé pour le G20 montre que les pays qui avaient un meilleur ratio entre la croissance de leur PIB et celle de leurs emplois présentaient à long terme de meilleurs équilibres entre la croissance de l'emploi et celle de la productivité, entre la croissance des salaires et celle de la productivité, et entre la croissance des exportations et celle de consommation intérieure⁵¹.

Partant, il est nécessaire d'instaurer un meilleur équilibre entre chacun de ces quatre paramètres de politique macro-économique afin de rétablir la croissance du PIB et de l'emploi à court et à moyen terme. Le présent document peut en donner les grandes lignes et des spécifications plus détaillées seront fournies une fois que nous connaîtrons les résultats de l'accord tripartite sur ces questions.

Chacun de ces paramètres implique un compromis entre des objectifs conflictuels. Ce qui est nécessaire, c'est un meilleur équilibre dans le compromis entre les objectifs en compétition. Cet équilibre peut être illustré.

Politique budgétaire et monétaire

L'adhésion à l'UE et les structures des conventions collectives ont entraîné un resserrement rigoureux de la politique budgétaire. Celle-ci a dû se préoccuper davantage de la chute des revenus consécutive à la crise que de l'augmentation des dépenses gouvernementales pour compenser le recul de la demande agrégée. Dès lors, il n'a pas été réellement possible d'adopter une politique anticyclique. Il s'agit de trouver ici un compromis entre les efforts déployés pour rester sur les rails de l'adhésion à l'UE et respecter les prescriptions des conventions collectives, ce qui est très important et, d'autre part, de reconnaître aussi l'effondrement de la demande et le rôle nécessaire du gouvernement, qui doit permettre une politique budgétaire compensatoire en gérant un déficit temporaire pendant cette période de crise.

A cet égard, le FMI lui-même, qui défendait auparavant un objectif d'inflation à 2% par an, avec une politique correspondante de resserrement des déficits budgétaires, est en train de défendre actuellement un objectif d'inflation plus large, à 4% par an, ce qui autorise des déficits budgétaires plus élevés. En effet, les Perspectives économiques mondiales du FMI du mois d'octobre soutiennent l'idée qu'une réduction de 1% des dépenses peut réduire la croissance du PIB de 0,5% par an et peut accroître le taux de chômage de 0,3% par an⁵².

Il existe de surcroît une marge de manœuvre budgétaire du côté des recettes, qui ont elles aussi été faibles en Bulgarie. Les recettes de la Bulgarie reposent davantage sur les impôts indirects (taxe sur la valeur ajoutée) qui grèvent les catégories de revenus plus basses, et sont donc des impôts régressifs, au lieu de se fonder sur des impôts directs sur le revenu et la fortune, qui sont plus progressifs. Il est dès lors nécessaire d'améliorer le ratio entre imposition directe et imposition indirecte.

L'augmentation de l'assiette et du rendement des l'impôt sur le revenu doit être un projet à moyen terme, mais il s'agit d'un projet essentiel qui doit permettre une politique budgétaire plus expansionniste lorsque cela deviendra nécessaire.

⁵¹ OIT 2010, The Employment Intensity of Growth in the G20 Countries, with some Lessons for Jobs Recovery in the Short to Medium Term.

⁵² FMI, 2010, Perspectives de l'économie mondiale, octobre.

Croissance induite par l'offre alimentée par les entrées de capitaux

Une croissance induite par l'offre, avec des niveaux d'investissement élevés, est une stratégie défendable au vu de l'exemple par excellence que constitue la Chine. Et ce ne sont pas non plus les afflux de capitaux qui empêchent d'accroître le niveau des investissements, comme c'est le cas en Bulgarie. Ainsi, tabler sur les afflux de capitaux pour augmenter les investissements et la croissance est une stratégie parfaitement valable. La faiblesse de la Bulgarie provient du taux de corrélation inverse qui existe entre les IDE et l'épargne domestique. La Bulgarie devient ainsi un cas d'école illustrant l'hypothèse Griffin-Enos des afflux de capitaux qui se substituent à l'épargne au lieu de venir s'y ajouter⁵³. Avec la chute de l'épargne domestique, l'économie devient extrêmement vulnérable aux fluctuations des entrées de capitaux. S'y ajoute peut-être également une relation causale, dès lors que ces afflux entraînent un recul de l'épargne intérieure, d'où la création d'un déséquilibre structurel au niveau macro-économique.

Mais une fois que ces flux se sont inversés et qu'il n'y a aucune certitude sur le moment ou l'ampleur de leur retour, l'économie devient alors entièrement tributaire de l'épargne domestique. L'accroissement de ce taux d'épargne afin de réduire cette dépendance vis-à-vis des afflux de capitaux est un défi à relever à moyen et à long terme. Une variable d'importance cruciale qui permet d'augmenter l'épargne domestique et, également, l'investissement domestique, réside dans le spread bancaire, c'est-à-dire l'écart entre les taux d'intérêt payés par les banques sur les dépôts d'épargne et les taux d'intérêt qu'elles imputent sur leurs prêts. On augmente le spread bancaire afin d'attirer les flux de capitaux, mais une telle mesure va à l'encontre de l'encouragement à l'épargne et à l'investissement domestiques. En revanche, si l'on abaisse le spread, il se peut que ces afflux diminuent, mais l'épargne intérieure aura tendance à progresser compte tenu de l'incitation accrue à épargner due à l'augmentation des taux sur les dépôts d'épargne, et l'investissement domestique aura lui aussi tendance à s'accroître au vu de la plus forte incitation à emprunter due à la réduction des taux d'intérêt sur les prêts.

Croissance des exportations soutenue par la demande, compétitivité et politique industrielle

Alors que le modèle de croissance bulgare a été davantage soutenu par l'offre, du côté de la demande, en revanche, ce sont les exportations qui ont été le principal moteur de la croissance. Toutefois, la croissance des exportations n'a pas été très élevée. La compétitivité a été faible parce que la croissance de la productivité était basse, et en particulier celle des taux de productivité totale des facteurs. Une politique d'augmentation des exportations doit se fonder sur la réduction des Coûts Unitaires de la Main-d'œuvre (CUM) de deux manières: par le biais de la dévaluation compétitive et en augmentant la productivité. Certaines parties du monde sont en train d'être rattrapées par la dévaluation compétitive avec la chute du dollar, le reniement sous-évalué et la faiblesse de la livre sterling, mais l'euro, le yen, le won, le baht et la roupie se sont renforcés. Pour la Bulgarie, le choix de l'adhésion à l'UE et les contraintes des conventions collectives excluent la dévaluation externe. Une dévaluation interne pourrait être possible en abaissant le niveau des salaires réels, mais dans une récession caractérisée par un chômage galopant et par la chute des revenus individuels, une telle option serait indéfendable à cause des coûts élevés qu'elle impliquerait pour les individus ainsi que pour l'économie dans son ensemble. Le seul levier sur lequel on peut agir reste donc la productivité.

S'il est certain que la productivité est une variable qui ne peut être influencée qu'à moyen terme et qu'elle s'accroît proportionnellement au développement des ressources humaines, on peut toutefois soutenir qu'elle peut être aménagée dans le sens d'une politique industrielle. Les caractéristiques propres à l'investissement n'ont pas induit des augmentations accrues de la productivité parce que l'investissement a été relativement moins orienté sur la fabrication et les biens commercialisables, et qu'il a été relativement plus axé sur les actifs immobiliers, la construction et les biens non commercialisables. L'expérience des pays de l'Est et du Sud-est asiatique montre que ce

⁵³ Griffin K et Enos, 1972, World Development

type de politique industrielle, en ciblant certaines industries, peut accroître leur productivité, réduire leurs CUM et renforcer leur compétitivité à l'exportation. Ha Joon Chang soutient que si une politique de sélection des gagnants n'a pas porté ses fruits dans bon nombre d'autres régions du monde, la solution consiste simplement à améliorer la moyenne au bâton en prenant avec plus de soin les bons choix politiques en matière de politique industrielle⁵⁴. Dans le cas de la Bulgarie, il est clair qu'il est nécessaire d'opérer une révision globale qui devra passer en revue la politique industrielle dans son ensemble afin de cibler les secteurs porteurs et les investissements en infrastructures entièrement nouvelles.

Pour la Bulgarie, la manière la plus prometteuse d'accroître significativement sa productivité et sa compétitivité internationale consisterait à accéder à des secteurs d'exportation de plus haute technologie. A l'heure actuelle, la plupart des exportations de la Bulgarie sont des produits d'un niveau technologique relativement bas. Par exemple, le textile et les vêtements représentent près de 13% des exportations. Il s'agit d'un secteur exposé à une forte concurrence de la part de producteurs à bas salaires et qui présente un potentiel d'économie de coûts limité via la croissance de la productivité. Sur la base d'une classification de produits fondée sur leur degré d'intensité en recherche et développement (R&D) réalisée par Eurostat, parmi tous les nouveaux pays membres de l'UE dont les données sont disponibles, la Bulgarie est celui qui présente la part la plus faible – à savoir 32% - des exportations de haute technologie de niveau moyen et élevé. Par comparaison, cette part est de 64% pour la République tchèque, de 77% pour la Hongrie, et de 59% pour la Slovaquie. Cela ne signifie pas nécessairement que les activités de R&D doivent avoir lieu dans ces pays, mais qu'ils ont réussi à devenir partie intégrante de chaînes d'offre globales qui fabriquent des biens de haute technologie – par exemple des voitures – même si les activités de R&D sont réalisées ailleurs.

La disponibilité d'une main d'œuvre qualifiée et un accès au marché exempt de barrières tarifaires et non tarifaires (voir chapitre III.8) sont des éléments d'importance décisive qui doivent permettre l'intégration dans des chaînes de production de valeur de ce genre. Le bas niveau du contenu technologique des exportations de la Bulgarie est même plus surprenant compte tenu du fait que parmi les autres nouveaux pays membres de l'UE ayant le même profil et dont les données sont disponibles, la Bulgarie est le troisième pays dont la main-d'œuvre a le pourcentage d'éducation tertiaire le plus élevé (24%, dépassé uniquement par l'Estonie (33%) et la Lituanie (29%)). Ainsi, l'amélioration et le renforcement de son capital humain pourrait être pour la Bulgarie un moyen prometteur d'entrer dans de nouveaux secteurs à productivité élevée. Pour ce faire, il y a lieu d'identifier les qualifications requises tant du côté de l'offre que de la demande et de résoudre les problèmes liés à leur acquisition. Du côté de la demande, parmi les nouveaux membres de l'UE, la Bulgarie est le deuxième pays dont les dépenses en recherche et développement sont les plus basses: 0,49% du PIB, soit un taux très légèrement supérieur à celui de la Roumanie (0,41%) et nettement inférieur à celui de la Slovaquie (1,47%), selon les données d'Eurostat. Une analyse minutieuse de l'environnement des affaires devrait chercher à identifier et à surmonter les obstacles qui empêchent les entreprises bulgares d'investir dans de nouvelles technologies, de former des travailleurs et de créer des emplois qualifiés.

Du côté de l'offre, les entreprises bulgares interrogées sur les contraintes qui pèsent le plus sur leurs activités ont cité la formation inadéquate comme étant le troisième facteur par ordre d'importance, après les activités du secteur informel et l'instabilité politique (*World Bank Enterprise Survey*). Cela signifie qu'à la différence de la plupart des autres pays de la même région et de la même catégorie de revenus, la formation inappropriée de la main-d'œuvre est considérée comme une contrainte plus grave que des problèmes courants tels que la corruption, la difficulté d'accès au financement ou les impôts élevés. Apparemment, malgré les niveaux élevés atteints par la formation formelle, il y a inadéquation entre les compétences dont disposent les travailleurs avec le système éducatif actuel et celles demandées par les entreprises. Une analyse minutieuse des compétences

⁵⁴ Ha Joon Chang, 2010, *Twenty five things they don't tell you about capitalism*.

disponibles, des besoins des entreprises, et de la structure institutionnelle du système éducatif pourrait aider à cerner ces inadéquations et à élaborer des politiques visant à surmonter ces obstacles.

Croissance de la consommation domestique induite par la demande, salaires et protection sociale

La consommation intérieure a été le facteur le plus faible de la croissance du PIB en Bulgarie, sa part au PIB ayant en fait chuté pendant toute la période de croissance élevée qui a précédé la crise. Toutefois, de par sa nature même, en raison du niveau élevé de la propension marginale à consommer d'un ménage bulgare type, la consommation domestique devrait être l'un des principaux moteurs de la croissance. Si ce n'est pas le cas, la demande intérieure est alors affaiblie, l'économie devient relativement plus dépendante de la demande extérieure, et devient dès lors plus vulnérable à des chocs exogènes tels que la crise mondiale actuelle. Partant, si les deux sources de la demande agrégée – la croissance du PIB et l'emploi – sont toutes deux importantes pour tirer l'investissement, une augmentation du taux de croissance du PIB devrait être fondée sur un meilleur équilibre entre l'augmentation de la demande d'exportations et l'augmentation de la consommation intérieure. Cela permet de réduire la vulnérabilité de la croissance aux deux types de chocs, qu'ils soient d'origine exogène ou endogène.

Dans le cas de la Bulgarie, si la part de la consommation domestique au PIB a baissé durant la dernière période de croissance positive, il faut l'expliquer par deux grands facteurs: les salaires et la protection sociale. Étant donné qu'une bonne part des revenus provient des salaires, une croissance des revenus salariaux pourrait améliorer la situation. Et la protection sociale pourrait aussi être un meilleur moyen d'absorber les chocs en matière de revenus et de protéger les personnes vulnérables.

Les revenus salariaux sont proportionnels à la part occupée par les salaires et au taux de productivité. L'examen détaillé des salaires figurant dans cet aperçu a montré qu'alors que les salaires réels ont connu une progression pendant la phase précédant la crise, si on les compare à une norme de consommation, ils ont eu tendance à stagner. De plus, avec la crise, les salaires réels moyens ont chuté. On a également constaté que la croissance de la productivité était faible.

Trois types de politiques salariales peuvent être préconisés

La première politique salariale préconisée réside dans une protection des salaires afin de compenser leur chute pendant la crise. Cela a en effet constitué un facteur clé lors du rétablissement qui a eu lieu après la dernière grande crise économique – la crise asiatique: il a fallu accroître la demande domestique qui était en recul et, de ce fait, il a fallu augmenter la demande agrégée afin de compenser la perte de la demande d'exportations⁵⁵. Ces mesures sont assez irréfutables.

Une seconde politique recommandée pourrait envisager d'accroître les salaires réels afin d'augmenter la demande intérieure et, par conséquent, la demande agrégée, afin de compenser de possibles faiblesses antérieures dans la croissance des salaires réels comparée à une norme de consommation. Il s'agit d'une question de politique discutable, mais d'autant plus raison, il devrait être un débat public à la lumière de la preuve sur les salaires et la productivité.

Une troisième politique qui pourrait être utile serait une politique des revenus qui associe à des augmentations de productivité toute augmentation ultérieure des salaires réels, à savoir après toute augmentation compensatoire qui aurait été convenue par les deux premières recommandations de politique salariale. Une politique des revenus aurait aussi comme mérite supplémentaire, outre de garantir un équilibre entre les augmentations salariales et les augmentations de productivité, de fonctionner comme une alternative à une politique de dévaluation. Une politique de dévaluation ne

⁵⁵ OIT 1999, GB Paper on the Asian Crisis, mars.

serait en effet pas réalisable pour la Bulgarie compte tenu de l'adhésion à l'UE et des prescriptions des conventions collectives. Une politique des revenus permet d'avoir un certain contrôle sur les CUM, et donc sur la compétitivité. Et une politique des revenus protège aussi la consommation domestique. Il s'agit donc d'une approche neutre entre une politique où la priorité serait donnée à l'impact sur les exportations et celle où l'on privilégierait l'impact sur la consommation domestique.

Pour être judicieuse, une politique des revenus doit être basée sur un pouvoir de négociation relativement égal au travers des institutions du dialogue social. La Bulgarie dispose clairement de telles institutions du dialogue social, qu'elle a mises en place afin de permettre à cet outil de politique macro-économique d'importance décisive de fonctionner correctement.

2. Politiques du marché du travail

Propositions de politiques et recommandations sur les politiques de marché du travail

En règle générale, il faudrait être octroyer davantage de moyens aux politiques du marché du travail afin de soutenir la **relance du marché du travail**. En outre, **le Gouvernement et les partenaires sociaux devraient veiller** à articuler les différentes composantes des politiques du marché du travail, la protection de l'emploi, les plans de protection sociale et les autres régimes de protection du revenu de manière à garantir les synergies et la cohérence. Il est extrêmement important de définir un paquet de mesures anticrise (et non des mesures fragmentées), basées sur les interactions entre le cadre institutionnel du marché du travail et les mesures politiques sur ce marché. Le paquet de mesures doit bien entendu minimiser les coûts sociaux de la crise de l'emploi sans compromettre l'efficacité du marché du travail. Cela signifie que le défi politique consiste à articuler des options politiques majeures à court terme avec d'autres à plus longue échéance: surmonter les obstacles immédiats et atteindre les objectifs à long terme en vue de renforcer la productivité et les résultats de la compétitivité.

Sur le marché du travail, ces mesures devraient, par exemple, fournir à la fois une flexibilité et une sécurité au marché du travail. Les mesures devraient toutefois être pondérées en tenant compte du fait que, notamment dans la situation de crise actuelle, la sécurité doit avoir la priorité sur la flexibilité. Dans ce contexte, les partenaires sociaux et le dialogue social devraient jouer un rôle essentiel dans la recherche d'un équilibre. Dans le même temps, un revirement doit être opéré des réponses politiques à la crise vers une stratégie à plus moyen terme pour s'attaquer aux questions cruciales, telles que le maintien des prestations de chômage sous forme de soutien au revenu à un large champ de bénéficiaires, tout en garantissant une offre de travail effective, etc.

Il faudrait développer des programmes plus solides en faveur des jeunes afin de les aider à acquérir une formation professionnelle et les compétences qui sont demandées sur le marché du travail, dans le but de faciliter leur transition de l'école au travail et d'accorder une attention spéciale aux jeunes qui ne se trouvent ni dans l'éducation, ni dans le travail. Principaux domaines d'intervention: maintenir des mesures à court terme soutenant la demande en main-d'œuvre jeune. Cet objectif pourrait être atteint si l'Etat subventionnait temporairement des plans de travail à temps partiel et utilisait les prestations de chômage et la reconversion pour accélérer la transition des anciens aux nouveaux emplois.

Du même coup, il semble indispensable d'investir davantage dans la formation et l'éducation, même en temps de crise. Les compétences que le système éducatif inculque aux étudiants vont se révéler nettement insuffisantes par rapport aux exigences du marché du travail. Les inadéquations dans la demande de main-d'œuvre qualifiée font que des postes vacants se trouvent non pourvus et le faible niveau d'instruction pose problème pour la compétitivité à moyen et long terme du pays. Le système éducatif dans sa globalité doit être adapté aux caractéristiques d'une économie fondée sur le savoir et être modernisé et organisé selon les critères les plus modernes. Par exemple, l'initiative «De nouvelles compétences pour de nouveaux emplois» lancée par la Commission européenne fournit des orientations importantes à suivre de manière à soutenir les emplois de haute qualité et à forte

productivité existants dans les secteurs traditionnels tout en encourageant l'emploi dans les secteurs des technologies de pointe, de l'économie pauvre en émissions de carbone et des emplois verts. Ces mesures renforceront la possibilité de renouer avec la croissance économique, de développer des activités et une production présentant une plus grande valeur ajoutée. Un changement d'orientation dans le ciblage d'une approche donnant la priorité au travail à une approche donnant la priorité à la formation serait judicieux dans une situation de crise de l'emploi.

La pertinence du système de formation professionnelle en termes de qualification doit être améliorée et adaptée à la demande en provenance du secteur privé. Il serait également judicieux de développer un Cadre national de qualifications destiné à évaluer les qualifications des personnes formées à travers l'enseignement formel et informel. La promotion de l'éducation et du développement de la petite enfance, particulièrement pour les enfants d'origine Rom (les plus susceptibles d'abandonner l'école publique) constituent d'autres domaines prioritaires. Le renforcement de la fréquentation scolaire doit être doté des moyens adéquats. Des mesures spécifiques pourraient cibler les jeunes filles en l'âge de suivre le premier cycle de l'enseignement secondaire et leurs familles, alors que les deux sexes devraient être soutenus en ce qui concerne les deuxième et troisième cycles de l'enseignement secondaire.

Il est également très important d'aborder la question de la mobilité, en général géographique et professionnelle: il devrait y avoir, par exemple, des incitations pour accroître la mobilité volontaire. Ces objectifs peuvent être atteints par la combinaison de la flexibilité et de la sécurité, p. ex. à travers un cadre institutionnel équitable et protecteur, qui relie les droits du marché du travail avec les incitations à la mobilité. Afin de combler les déséquilibres régionaux et la pénurie de qualifications détectés dans certains secteurs, il est également important d'enregistrer convenablement (banque d'informations) les capacités disponibles aux niveaux des secteurs et des régions.

Enfin, les politiques actives du marché du travail (PAMT) ont un rôle essentiel à jouer afin de maintenir la connexion des groupes les plus vulnérables avec le marché du travail, de prévenir le chômage à long terme et d'éviter qu'un taux de chômage élevé ne devienne chronique. Ainsi que l'a déjà souligné ce rapport, le principal risque à rester sans emploi est d'être stigmatisé et de perdre totalement contact avec le marché du travail. C'est pourquoi il est capital de maintenir les jeunes dans différents plans et programmes, tels que l'apprentissages ou la formation, dans une perspective d'accès au marché du travail. D'une manière plus générale, tous les individus vulnérables sur le marché du travail (tels que les travailleurs avec contrats de courte durée, à durée déterminée, etc.) mais en particulier ceux qui sont proches d'une situation d'exclusion sociale devraient bénéficier de formules maintenant ou fournissant une employabilité par des formations sur le tas ou des mesures visant à rester en contact avec le marché du travail. Les politiques d'activation ciblées pour les jeunes les plus défavorisés, en particulier ceux qui sont découragés et ceux qui appartiennent à des minorités ethniques, devraient par conséquent être maintenues ou renforcées. Un contrôle et une évaluation systématiques des PAMT devraient également être menés afin d'améliorer leur conception, leur application, leur ciblage et leurs effets.

3. Propositions politiques en matière de protection sociale

Sur la base de l'analyse réalisée en I.3 et B.1, nous présentons les recommandations suivantes dans le domaine de la protection sociale.

(1) Système de retraites

Il est d'une importance majeure pour les responsables bulgares en la matière de prendre les mesures qui s'imposent afin de restaurer la pérennité financière et la confiance dans le système de retraite en temps de crise et au-delà. Dans le même temps, le système des retraites devrait fournir un niveau de prestations approprié qui réponde aux exigences de la Convention n° 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum) de l'OIT que la Bulgarie a ratifiée en 2008.

Les quatre options formulées par le conseil consultatif sur la réforme des retraites devraient être prises comme point de départ des discussions. En plus des mesures proposées dans ces quatre options, il convient de tenir compte de la méthode d'indexation des rentes, du taux de cotisation et de l'élargissement du socle des cotisants par une meilleure observation de la loi et une méthode de perception plus rigoureuse.

Le rôle du dialogue tripartite doit être mis au premier plan dans le processus de réforme, afin de trouver des solutions reposant sur un large consensus. Les voix des organisations de travailleurs et d'employeurs doivent en particulier être dûment entendues dans les discussions sur la future politique en matière de retraites. En outre, la réforme proposée doit recevoir l'appui des générations futures à qui l'on demande de verser des cotisations pour soutenir les générations plus âgées.

1. Au début de Novembre 2010, les parties prenantes tripartites en Bulgarie ont atteint à un ensemble de mesures de réforme à mettre en œuvre au cours des 25 prochaines années. La loi d'amendement a fait l'objet de la première lecture et l'assistance du BIT est envisagée dans les phases menant à la mise en œuvre. Les mesures de réforme consiste dans ce qui suit : A partir du 1er Janvier 2011, augmenter le taux de cotisation de 1,8%. Par conséquent, le taux de pension contribution totale passera de 16% actuellement à 17,8%. (En outre, il ya une contribution de 12% subventionnés par le gouvernement)
2. Améliorer la collecte des cotisations par l'introduction d'aggravation de la peine pour les employeurs non conformes et les travailleurs (Date de mise en œuvre 1 Janvier 2011).
3. Les pensions de retraite anticipée pour les travailleurs des catégories I et II (les travailleurs dans les secteurs grave et dangereux) sont a continué à être versées par le Fonds de pension d'État jusqu'à la fin de 2013. Le solde dans les comptes individuels de ces salariés partant en préretraite sera transféré du Fonds de professionnels à la Caisse de pension d'État. A partir du 1er Janvier 2014, les pensions de retraite anticipée à l'égard des travailleurs dans les catégories I et II seront versées par le Fonds professionnel.
4. A partir du 1er Janvier 2012, la durée d'assurance requise pour une pension (actuellement 37 ans pour les hommes et 34 ans pour les femmes) sera prolongée de quatre mois chaque année jusqu'à ce qu'il atteigne 40 ans pour les hommes et 37 ans pour les femmes d'ici à 2020. (Pour ceux qui n'ont pas de durée d'assurance suffisante peut «acheter» la période manquante jusqu'à 5 ans)
5. À partir du 1er Janvier 2021, l'âge ouvrant droit à pension (actuellement 63 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes) sera augmentée de six mois par an jusqu'à ce qu'il atteigne 65 ans pour les hommes et 63 ans pour les femmes. (Notez que la différence d'âge ouvrant droit à pension entre les hommes et les femmes est réduit à 2 ans)
6. La contribution des employeurs à la caisse pour les créances garanties des travailleurs et des employeurs (taux de cotisation est de 0,1%) sera suspendue à partir de 2011 jusqu'en 2013. (C'est parce que les fonds ci-dessus a accumulé suffisamment de réserves)
7. A partir du 1er Janvier 2017, le taux d'accumulation de la formule de pension sera porté de l'actuel 1,1% par année d'assurance à 1,2%. (Il n'est pas clair si cette augmentation sera appliquée aux pensions nouvellement liquidées ou toutes les pensions versées)
8. A partir du 1er Janvier 2017, le taux de cotisation pour le Fonds universel (deuxième pilier) sera augmenté de 5% actuels à 7%.
9. A partir du 1er Janvier 2014, il n'ya pas de taux maximal de la pension d'Etat. Jusqu'à la fin de 2013, la pension maximale actuelle de 700 BGN sera indexé en ligne avec l'augmentation du salaire assurable moyenne.
10. A partir du 1er Janvier 2012, les employeurs ne paieront que le premier jour de congé de maladie à 100% du salaire. (À titre de mesure dans le temps dans la période de crise, les employeurs ont été chargés pour les trois premiers jours de prestations de maladie au taux de 70% du salaire).
11. L'indexation de la pension sera gelé jusqu'en 2013. Il n'est pas clair quelle méthode d'indexation sera applicable à partir de 2014. (Certains participants ont mentionné à la formule suisse). NSSI estime que si les mesures ci-dessus sont mises en œuvre, et en supposant que 12% de la contribution de l'État, l'État Caisse de retraite sera de restaurer l'équilibre financier d'ici 2035.

(2) Assurance-chômage

En Bulgarie, pendant la crise économique mondiale, le régime d'assurance-chômage existant a répondu à la crise et a contribué à stabiliser l'économie. Cependant, l'assurance-chômage n'est pas la panacée concernant le problème du chômage à long terme, étant donné que le fonds d'assurance-chômage devrait accuser un déficit important en 2010. Compte tenu de la tendance à la baisse du taux de chômage pour la fin de 2010 et au-delà, une coordination efficace devrait être réalisée entre la politique de sécurité sociale, d'une part, pour servir des prestations pour atténuer les difficultés causées par le chômage, et la politique du marché du travail, d'autre part, pour promouvoir l'employabilité des travailleurs au chômage et leur permettre de retrouver un emploi.

(3) Assistance sociale

Bien que l'efficacité des programmes d'assistance sociale dans la lutte contre la crise ait été relativement limitée en raison des ressources insuffisantes, les programmes d'assistance sociale bulgares ont déployé des fonctions de base de réduction de la pauvreté et d'intégration sociale. Il est recommandé que le Gouvernement, en consultation avec les acteurs concernés, conçoive une structure d'aide sociale adéquate et en établisse le mécanisme financier de manière à ce que l'assistance sociale puisse fonctionner comme un socle de protection sociale pour tous les membres de la société.

4. Politiques salariales visant à réduire la pauvreté et l'inégalité, à accroître la demande et à favoriser la stabilité économique

Quelle politique salariale adopter pour une reprise durable?

La politique budgétaire restrictive a d'importants effets négatifs sur certains segments de la main-d'œuvre – particulièrement dans la fonction publique – mais également sur les conditions de travail en général.

Elle peut en même temps limiter la capacité de la Bulgarie à progresser vers la reprise économique et rétrécir le champ de son modèle économique.

Priorité 1. S'attaquer au problème persistant des faibles rémunérations dans les couches inférieures du marché du travail

L'augmentation progressive du nombre de travailleurs faiblement rémunérés et la poursuite de la détérioration des salaires des travailleurs les plus vulnérables pendant la crise devraient inciter le Gouvernement à mettre en place une politique salariale plus énergique pour soutenir les salaires et les revenus des travailleurs des couches inférieures du marché du travail. Le premier outil à utiliser est le salaire minimum, qui garantirait un socle salarial pour les employés, leur assurant un niveau de vie minimum. Certains faits observés à l'échelle internationale, révèlent que le salaire minimum est non seulement de plus en plus utilisé par les gouvernements nationaux,⁵⁶ mais aussi qu'un certain nombre de pays y ont eu recours comme instrument de protection pendant la crise.⁵⁷ Il serait nécessaire d'ajuster plus fréquemment le salaire minimum en fonction des évolutions économiques et sociales,

⁵⁶ *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, par Daniel Vaughan-Whitehead, Edward Elgar, 2010.

⁵⁷ *Global Wage Report – 2010-2011*, à paraître (décembre 2010), OIT, Genève.

une mesure qui figure dans la liste de mesures convenue par les trois parties, mais qui devrait être mise en œuvre et soutenue par un processus plus systématique.

Priorité 2. Au-delà de la modération salariale: les macro-effets de la progression des salaires (modération des salaires concurrentiels contre croissance induite par les salaires)

Mis à part la priorité de mieux protéger les catégories les plus vulnérables de travailleurs dans les couches inférieures du marché du travail, on peut se demander quelle est la pertinence d'une politique salariale visant directement à appliquer une modération salariale. Ainsi que nous l'avons discuté en introduction, la Bulgarie doit bâtir son développement économique sur une politique mieux équilibrée, non seulement stimulée par les exportations mais aussi fondée sur une forte demande et un marché intérieur sain. C'est pourquoi une hausse progressive des salaires et des niveaux de vie pour tous les travailleurs représenterait assurément un grand pas en avant. Cette mesure pourrait être mise en œuvre par la négociation collective afin de garantir que ces hausses de salaires sont en harmonie avec les développements économiques et sociaux.

Priorité 3. Etablir un lien étroit entre les salaires et la productivité

Il conviendrait également de réformer les systèmes de rémunération de manière à garantir progressivement que les salaires reflètent davantage la performance des entreprises. Notre évaluation des salaires a montré qu'il y avait une déconnexion totale entre salaires et productivité. Alors que les salaires sont restés nettement en dessous de la croissance de la productivité au cours des années précédant la crise, ils n'ont pas immédiatement reflété la crise économique. On s'attend à ce que la situation empire au cours des années de reprise, avec des salaires restant bien en-deçà de la relance économique. Cette évaluation mène à une conclusion politique importante: le besoin de mettre en place des mécanismes de fixation des salaires qui reflètent mieux la croissance économique, pas seulement par la négociation salariale mais aussi par des systèmes de rémunération davantage liés au profit et/ou d'autres mesures de la performance économique. Un tel lien entre les salaires et la croissance économique devrait donc être discuté au niveau macro-économique au sein du Conseil tripartite.

De la même manière, dans le secteur public, la politique salariale restrictive menée actuellement, avec des réductions des salaires et des prestations non salariales, pourrait conduire à un déclin de la motivation des employés de la fonction publique et, partant, à une baisse potentielle de la qualité générale des services publics, entraînant le secteur public bulgare dans un cercle vicieux "faibles salaires - faible productivité".

Priorité 4. Promouvoir le rôle de la négociation salariale et du dialogue social à plusieurs niveaux

Le développement de la négociation collective est un processus essentiel pour s'assurer que les salaires jouent à la fois leurs fonctions économique et sociale en Bulgarie. Des mesures devraient être prises pour renforcer la négociation collective et les partenaires sociaux et élargir la couverture des conventions collectives (comme par les mécanismes d'extension envisagés dans la liste de mesures politiques de 2010).

Parallèlement, le dialogue social coordonné sur les salaires qui a été envisagé en Bulgarie au début des années 2000 afin de garantir la cohérence et l'interaction entre la négociation salariale aux niveaux national, sectoriel et de l'entreprises devrait être mis en pratique et adapté progressivement aux nouvelles circonstances économiques et sociales.

5. Politiques pour les normes du travail

La crise économique et financière mondiale a accru les difficultés concernant la mise en œuvre effective des normes internationales du travail qui ont été ratifiées. Par exemple, les mesures prises ou envisagées par le gouvernement pour déréguler le marché du travail en favorisant la flexibilité ont nécessairement un impact sur la manière dont les normes internationales du travail sont appliquées. Dans un contexte de la crise, mais aussi au-delà de cette dernière, l'un des principaux défis posés au Gouvernement sera par conséquent d'assurer une bonne coordination et de faire jouer les synergies entre politique de l'emploi et politique sociale. Dans cette perspective, les premiers rapports sur l'application par la Bulgarie de la Convention n° 122 sur la politique de l'emploi, 1964, et de la Convention n° 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, qui devraient être transmis cette année aux organes de contrôle du BIT, doivent être l'occasion pour le Gouvernement de prouver, en consultation avec les partenaires sociaux, comment il entend trouver l'équilibre entre, d'un côté, l'objectif d'atteindre une pleine productivité et un emploi librement choisi et, d'un autre côté, l'engagement de garantir un seuil minimum de protection sociale.

La sélection non exhaustive des commentaires ci-après, faits par les organes de contrôle ne fait que démontrer leur pertinence accrue dans le contexte de l'adoption de mesures anticrise:

- un allongement de la durée du travail à temps partiel ou du temps de travail aurait nécessairement des incidences sur l'application de la Convention n° 1 sur la durée du travail (industrie), 1919, et de la Convention n° 30 sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930, ainsi que l'a souligné la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) ;
- les mesures appelées par les organes de contrôle du BIT pour garantir, en accord avec la convention sur la liberté d'association et la négociation collective, une protection contre les actes d'interférence par les organisations de travailleurs et d'employeurs dans les affaires mutuelles sont devenues d'autant plus nécessaires;
- il devient de plus en plus nécessaire de mettre en œuvre des mesures efficaces pour éviter le paiement de salaires en nature ainsi que des déductions arbitraires des salaires et pour garantir le règlement rapide des arriérés de salaires, ainsi que le prévoit la convention n° 95 sur la protection du salaire, 1949.
- Autres mesures: nécessité de réduire le nombre de violations de la SST en établissant des peines suffisamment dissuasives (C120) ; nécessité de remédier aux écarts de rémunération entre hommes et femmes (C111), etc.

Compte tenu du niveau élevé de ratification des conventions internationales du travail par la Bulgarie, les autorités consultatives nationales, avec la participation des partenaires sociaux, auraient besoin d'être étroitement associées aux processus de décision politique entrant dans le champ d'application des conventions ratifiées de l'OIT. En particulier, l'autorité établie conformément à la convention n° 144 de l'OIT, le Conseil national pour les consultations tripartites, devrait être mobilisée et consultée efficacement sur les questions soulevées par les rapports à rédiger sur la mise en œuvre des conventions de l'OIT ratifiées. De manière à évaluer l'impact potentiel des réformes entreprises par le Gouvernement pour lutter contre la crise financière, économique et sociale mondiale, cette instance pourrait mener une étude analysant les incidences de la crise sur la mise en œuvre des conventions de l'OIT ratifiées. Toute question technique ayant trait aux instruments du BIT, soulevée dans ce contexte, pourrait être soumise au BIT pour avis expert et conseil. L'étude, accompagnée des statistiques correspondantes, pourrait ensuite être transmise officiellement aux organes de contrôle de l'OIT.

6. Politiques de dialogue social

La crise économique mondiale a ébranlé le système des relations professionnelles en Bulgarie, ce qui s'est traduit par une détérioration rapide des relations entre le gouvernement et les partenaires sociaux entre l'automne 2008 et l'été 2009. Comme ce rapport l'explique plus haut, cette détérioration est principalement due au manque d'engagement des partenaires tripartites pour élaborer une réponse réellement tripartite à la crise.

Après la formation d'un nouveau gouvernement de coalition en juillet 2009, les relations entre le gouvernement et les partenaires sociaux se sont améliorées et le dialogue social a repris, ce qui s'est traduit par la conclusion d'un paquet ambitieux de mesures anticrise en mars 2010. Alors que plusieurs mesures ont déjà été mises en œuvre, de nombreuses autres attendent encore de l'être. L'absence de mécanismes efficaces de contrôle de la mise en œuvre de ce paquet anticrise semble entraver le processus de dialogue social. De même, l'annonce faite par le Gouvernement qu'il va poursuivre la réforme des retraites et de la sécurité sociale a créé des tensions avec les syndicats.

Etant donné que la Bulgarie fait encore face à de nombreux défis pour promouvoir une reprise durable centrée sur l'emploi, la protection des droits des travailleurs et l'adaptabilité des entreprises, il est indispensable que les partenaires tripartites continuent à discuter de manière à conserver l'élan du dialogue social. L'expérience du BIT et de la plupart des pays européens montre qu'il n'existe pas d'alternative crédible au dialogue social dans la gestion des conséquences de la crise et la promotion d'une reprise durable.

Les priorités pour l'avenir seraient les suivantes:

***Priorité 1:** maintenir l'élan du dialogue social en créant un mécanisme tripartite pour surveiller la mise en œuvre du paquet de mesures anticrise.*

Il est très important que le gouvernement implique les partenaires sociaux dans la surveillance de l'application des mesures de lutte contre la crise convenues plus tôt. Ceci accroîtra la légitimité des décisions prises et facilitera leur mise en œuvre sur le lieu de travail. Une institution de dialogue social, telle que le Conseil national pour la coopération tripartite devrait jouer un rôle majeur dans ce contexte.

***Priorité 2:** engager un dialogue social ouvert et franc avec les partenaires sociaux sur les principaux paramètres de la réforme des retraites*

La réforme des retraites est un domaine qui touche à la fois les travailleurs et les employeurs. Il exige des consultations efficaces avec les partenaires sociaux. A cet effet, il est nécessaire de disposer de données et d'informations fiables accessibles aux partenaires sociaux, afin qu'ils puissent participer efficacement aux discussions tripartites et, partant, influencer le processus de réforme. En Bulgarie, les partenaires sociaux ont prouvé par le passé (en 1999) qu'ils avaient la capacité technique dans le domaine des retraites et la volonté de contribuer activement à la conception de la réforme du régime des retraites. En effet, ils ont joué un rôle très actif à ce moment là.⁵⁸ Une telle expérience pourrait se révéler très utile dans le débat actuel sur la réforme des retraites.

De même, il est important que le Gouvernement aille au devant des partenaires sociaux en ce qui concerne la réforme du système de santé, compte tenu des implications financières et pratiques qu'elle revêt pour les deux parties. Il s'assurera ainsi de leur soutien non seulement au stade de la conception mais aussi à celui de la mise en œuvre.

⁵⁸ Ghellab, Y. (op. cit.)

En définitive, le Gouvernement peut retirer beaucoup de l'implication des partenaires sociaux dans les discussions, à la fois sur la réforme des retraites et sur celle de la santé.

Priorité 3: encourager le dialogue social bipartite et la négociation collective entre les organisations de travailleurs et d'employeurs au niveau des branches et des entreprises, de manière à ajuster les mesures liées à la crise aux besoins spécifiques des différentes branches, professions et entreprises.

Les partenaires sociaux ont joué un rôle très actif dans le contexte actuel de crise économique mondiale. Ils ont non seulement participé activement au dialogue social tripartite, mais également engagé des négociations bipartites qui ont abouti à des accords intéressants aux niveaux des branches et des entreprises, comme nous l'avons mentionné plus haut. Cette tendance prometteuse doit se poursuivre. Le Gouvernement doit l'encourager, notamment par des mécanismes d'extension.

7. Cohérence des politiques et coopération entre les ministères du gouvernement

La direction du Bureau du Premier ministre est un facteur clé dans le développement de la cohérence des politiques et la collaboration entre l'équipe des ministres. Il convient de garder à l'esprit que l'un des principaux objectifs du gouvernement dans le cadre de son adhésion à l'Union européenne est de se conformer aux exigences du traité de Lisbonne. Par conséquent, le ministre des Finances a l'intention de maintenir le déficit budgétaire à 3% à tout prix. Cette politique a conduit à des mesures d'austérité rigoureuses qui s'appliquent à tous les ministères, y compris la baisse des budgets et des licenciements du personnel. Le résultat a été la mise en ralentissement du programme de réforme dans un certain nombre de secteurs, par exemple la santé, l'éducation, le développement régional, transport, culture, sports, etc, qui a à son tour, a créé des tensions entre les ministères. Le défi de faire de l'emploi et du travail décent un objectif central et responsable des politiques économiques exige un engagement et une action commune. Cohérence et coordination entre plusieurs ministères et institutions du marché du travail peut être beaucoup plus forte. Établir un mécanisme efficace de surveillance nationale qui intègre les résultats de l'emploi comme indicateurs de succès de faciliter une meilleure cohérence et la coopération entre les ministères.

8. Promouvoir un commerce efficace et bien réglementé, ainsi que des marchés profitant à tous et évitant le protectionnisme

Entre 2002 et 2008, la Bulgarie a connu une croissance rapide des exportations avec une moyenne de 8% p.a. en termes réels. Toutefois, les importations ont augmenté encore plus vite, creusant le déficit de la balance des opérations courantes, qui a atteint 24% du PIB en 2008. La crise a provoqué une baisse des exportations de près de 10% en volume, alors que les importations chutaient de 22%, atténuant considérablement le déficit, sans toutefois le combler totalement. A côté des réexportations de pétrole (13%), les exportations de cuivre (11%) et de vêtements (9%) représentent la plus grande part des exportations bulgares. La principale destination des exportations est l'UE, avec 46% des exportations allant vers les 15 anciens Etats membres de l'UE et 14% vers les 11 nouveaux membres qui ont rejoint l'UE après 2004. Avec 9%, la Turquie est également une importante destination. Les partenaires européens sont la principale origine des importations bulgares (38% en provenance des anciens membres de l'UE et 12% en provenance des nouveaux), suivis par les pays de l'ex-URSS (24%), desquels la Bulgarie importe la plus grande partie de ses combustibles fossiles, ainsi que la Turquie (6%) et la Chine (5%).

Depuis son adhésion à l'Union européenne en 2007, la politique commerciale de la Bulgarie a été déterminée par le tarif extérieur commun de l'UE pour le commerce hors Europe et la libre circulation des marchandises au sein de l'UE. La majeure partie des importations provenant d'autres pays de l'UE bénéficient par conséquent d'un accès au marché en franchise de droits. En ce qui concerne les importations en provenance d'autres partenaires commerciaux, la politique de marché commun de l'UE s'applique, à savoir des tarifs NPF moyens, un accès préférentiel au marché pour les Pays les moins avancés et d'autres partenaires commerciaux préférentiels, ainsi que des distorsions considérables en agriculture, avec une forte protection et des subventionnements par la politique agricole commune.

La Bulgarie enregistre la plus faible valeur de tous les pays de l'UE sur l'Indice de performance logistique de la Banque mondiale, ce qui signifie que les infrastructures de transport et de douanes représentent un obstacle significatif au commerce. Si ces problèmes ne sont pas résolus, des coûts de transport élevés continueront à peser sur la compétitivité des exportations bulgares et les retards de transports poseront un problème majeur à l'intégration des producteurs bulgares dans les chaînes de valeur globales où les livraisons ponctuelles sont primordiales. C'est pourquoi les investissements à la fois dans des infrastructures lourdes (routes, voies ferrées, etc.) et légères (institutions et procédures administratives) sont une priorité pour faciliter le commerce. Enfin, les exportations bulgares sont actuellement fortement concentrées sur l'UE et d'autres pays voisins. La crise mondiale a prouvé qu'une exposition excessive à un petit nombre de marchés interconnectés peut être dangereuse si la demande chute sur ces marchés. De surcroît, la croissance dans les grands pays émergents tels que la Chine, l'Inde et le Brésil a de loin dépassé celle des anciens marchés traditionnels de la Bulgarie et va probablement continuer à le faire. La Bulgarie n'exporte qu'une quantité négligeable vers ces marchés, en raison notamment de sa concentration sur les exportations de produits manufacturés de faible niveau technologique pour lesquels ces pays ont eux-mêmes un avantage comparatif. Lors de la formulation d'une stratégie prospective pour revaloriser les industries et restaurer la compétitivité comme le mentionne la section III.1.iii, il serait par conséquent utile de prendre en considération les secteurs recelant un potentiel d'exportation vers des destinations non traditionnelles à forte croissance.

9. Passage à une économie à faibles émissions de CO2 et respectueuse de l'environnement, qui contribue à accélérer le redressement de l'emploi, à réduire les clivages sociaux, à favoriser la réalisation des objectifs de développement et, ce faisant, à concrétiser le travail décent

Sans objet dans le présent contexte.

10. Réduire l'emploi informel pour transiter vers l'emploi formel

Sans objet dans le présent contexte.