



Bureau
international
du Travail



8^e

RÉUNION RÉGIONALE EUROPÉENNE

Concrétiser le travail décent
en Europe et en Asie centrale

Rapport du Directeur général
Volume I, partie 2

Concrétiser le travail décent en Europe et en Asie centrale

Le rapport du Directeur général à la huitième Réunion régionale européenne comprend deux volumes. Le volume I s'intitule *Concrétiser le travail décent en Europe et en Asie centrale*; il est divisé en deux parties: la première partie donne une vue d'ensemble de l'évolution du monde du travail dans la région, et la deuxième est structurée en sept chapitres thématiques qui contiennent des informations générales. Le volume II s'intitule *Vers la concrétisation du travail décent: l'action de l'OIT de 2005 à 2008*.

Huitième Réunion régionale européenne
Lisbonne, février 2009

Concrétiser le travail décent en Europe et en Asie centrale

Rapport du Directeur général

Volume I, partie 2

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Copyright © Organisation internationale du Travail 2009
Première édition 2009

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. 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.

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. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

ISBN 978-92-2-221869-1 (print)
ISBN 978-92-2-221870-7 (web 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 articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

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. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org. Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

Abréviations	vii
1. Les droits fondamentaux au travail en Europe et en Asie centrale ...	1
1.1. Liberté d'association	2
1.2. Travail des enfants	6
1.3. Travail forcé	8
1.4. Discrimination	13
2. Contexte économique et situation de l'emploi (1995-2007)	19
2.1. Contexte macroéconomique	19
2.1.1. Structure de la croissance et de l'emploi dans une économie régionale différenciée	20
2.1.2. Spécialisation du commerce, comptes courants et régimes de change	23
2.1.3. Conditions de la politique macroéconomique: limites de la politique budgétaire, coordination et programmes de soutien de l'UE	26
2.2. Emploi	27
2.2.1. Une population active en mutation	28
2.2.2. Tendances de l'emploi et du chômage	29
2.2.3. Raisons de la divergence entre les tendances de l'emploi.	34
2.2.4. Accroissement de la productivité	36
2.2.5. Emploi informel	38
2.2.6. Migration pour l'emploi	40
2.3. Des aspirations déçues dans la région: principaux déficits à combler en matière d'emploi	42
2.4. Conclusions	47
3. Concilier flexibilité et sécurité grâce aux politiques du marché du travail	49
3.1. Flexibilisation des relations d'emploi	51
3.2. La dynamique du marché du travail: stabilité ou stabilisation	55
3.3. Législation sur la protection de l'emploi: tendance générale à la libéralisation	58
3.4. L'impact des institutions du marché du travail	62
3.5. Conclusions pratiques	64

4. Qualité de la vie professionnelle	67
4.1. Travail et famille	67
4.1.1. La dimension hommes-femmes du déséquilibre entre vie professionnelle et vie familiale	68
4.1.2. Différents modes de conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale	69
4.1.3. Des réformes différentes pour équilibrer le travail et la vie familiale	71
4.1.4. Considérations sur la politique à mener	73
4.2. Evolution du temps de travail	74
4.2.1. Evolution du travail à temps partiel	75
4.2.2. Organisation du temps de travail	76
4.2.3. Propositions d'action	77
4.3. Conclusions	79
5. Protection sociale	81
5.1. La protection sociale en Europe et Asie centrale: vue d'ensemble	81
5.2. Garantie des moyens d'existence en cas de chômage	85
5.3. Garantie des moyens d'existence pendant la retraite et en cas de disparition du soutien de famille	87
5.4. Accès aux services de santé	88
5.5. Sécurité et santé au travail	90
5.6. Le difficile pari de la protection sociale	92
5.7. Nature des solutions apportées	96
5.8. Repères pour la réforme des politiques sociales et économiques et action de l'OIT	98
5.9. Conclusions pratiques: moyens et objectifs	99
6. Nouveaux enjeux salariaux	101
6.1. Evolution des salaires: les grandes tendances	101
6.2. Bas salaires et salaires minima	105
6.3. Inégalité et discrimination salariales	109
6.4. Régime de rémunération	111
6.5. Salaires impayés ou non déclarés	112
6.6. Salaires et dialogue social	113
6.7. Conclusions pratiques	115
7. Dialogue social	117
7.1. Convergence et diversité des pratiques en matière de relations professionnelles	117
7.2. Organisations d'employeurs	121
7.3. Les syndicats	125
7.4. Conclusions et options stratégiques	128
Bibliographie	131

Abréviations

BAAsD	Banque asiatique de développement
BCE	Banque centrale européenne
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CEDEFOP	Centre européen pour le développement de la formation professionnelle
CEI	Communautés d'Etats indépendants
CES	Confédération européenne des syndicats
CFA	Comité de la liberté syndicale de l'OIT
CIT	Conférence internationale du Travail
EUROSTAT	Office statistique des communautés européennes
FMI	Fonds monétaire international
IDE	Investissement direct étranger
IPEC	Programme international de l'OIT pour l'abolition du travail des enfants
LPE	Législation sur la protection de l'emploi
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SEE	Stratégie européenne pour l'emploi
SPG	Système de préférences généralisées
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UE-10	Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et République tchèque
UE-12	Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et République tchèque
UE-15	Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède

UE-27	Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède et République tchèque
WIIW	Institut de Vienne pour les études économiques internationales

1. *Les droits fondamentaux au travail en Europe et en Asie centrale*

L'Europe et l'Asie centrale sont des régions qui affichent le taux le plus élevé de ratification des huit conventions essentielles de l'OIT, auxquelles se rapporte la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998. Il ne manque que trois ratifications de pays d'Asie centrale. Cette large adhésion aux principes et droits fondamentaux au travail offre une base solide pour la mise en œuvre de l'Agenda pour le travail décent. Des problèmes d'application subsistent toutefois dans la région. Même lorsque la loi est nettement favorable à la protection des droits au travail, il n'en reste pas moins nécessaire de veiller à ce que les institutions nationales intéressées, à savoir les administrations du travail ainsi que des organisations d'employeurs et de travailleurs librement constituées et exerçant leurs activités sans entraves, soient à la hauteur de leur tâche.

Le cadre global pour les droits fondamentaux au travail a été établi lors du Sommet mondial pour le développement social de Copenhague en 1995. L'OIT y a donné suite par la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998 et, tout récemment, par la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Les fonctions normatives de l'OIT constituent une forme d'action spécifique susceptible d'influer profondément sur les situations décrites dans le présent rapport à trois égards au moins.

Premièrement, les différentes conventions et recommandations, ainsi que les orientations fournies par d'autres textes importants de l'OIT, comme la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, les conclusions concernant la promotion d'entreprises durables de 2007 et les conclusions concernant la coopération technique de 2006, énoncent les objectifs de l'OIT et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

Deuxièmement, ces normes prescrivent un ensemble de droits collectifs et individuels qui fournissent aux travailleurs et aux employeurs des outils supplémentaires pour s'attaquer aux problèmes intéressant le travail décent. Il s'agit des droits collectifs d'information et de consultation et des droits d'association et de négociation, ainsi que des droits individuels à la protection contre la discrimination et des droits établis par la loi ou négociés concernant les conditions d'emploi qui peuvent donner lieu à une action en justice en vue d'obtenir leur application.

Troisièmement, le système de contrôle de l'OIT, qui trouve son pendant dans l'appareil législatif et les mécanismes de dialogue à l'échelon national, permet à toutes les parties intéressées de vérifier que les Etats honorent leurs engagements concernant les principes et les droits au travail, d'identifier les domaines sur lesquels pourraient porter les services consultatifs et les services de coopération technique du BIT et de suivre les mesures prises pour remédier aux manquements constatés.

En outre, certaines institutions clés de la région ont joué un rôle important dans le renforcement des droits fondamentaux au travail, tout particulièrement l'Union européenne (UE), le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Plus récemment, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a accru sa coopération avec l'OIT et a mis davantage l'accent sur les normes

fondamentales du travail. Le Système de préférences généralisées (SPG et SPG+ pour les économies vulnérables demandant à adhérer au système), par lequel l'UE accorde un accès préférentiel non réciproque à son marché, joue aussi un rôle pour promouvoir le respect des droits fondamentaux au travail. La ratification et l'application des conventions fondamentales de l'OIT constituent un préalable pour bénéficier de l'accès aux préférences commerciales du SPG+ et, en cas de violation grave et systématique, un pays peut être exclu de la liste des bénéficiaires du SPG¹. En outre, la question de la promotion du travail décent, celle des conventions de l'OIT sur les droits fondamentaux au travail et d'autres conventions de l'OIT considérées à jour par l'Organisation, est abordée dans le cadre des discussions en cours au sein de l'UE et elle est couverte par les accords conclus avec d'autres régions ou Etats du monde.

Comme tous les membres de l'UE (UE-27) ont ratifié les conventions de l'OIT sur les droits fondamentaux au travail et que les instruments de politique extérieure de l'Union ont notamment pour rôle d'assurer la promotion de ces conventions, il importe d'assurer la cohérence entre la sphère interne et la sphère externe. Il convient de souligner, à cet égard, que la Cour de justice européenne a statué récemment sur la question de la relation entre les droits fondamentaux des travailleurs, tels que le droit d'action collective et de négociation collective, et les libertés économiques au sein du marché intérieur de l'UE, comme la fourniture de services transnationaux et le droit d'établissement sur le territoire de l'Union². L'OIT a pris note avec intérêt de la mention de l'Agenda social européen renouvelé du 2 juillet 2008 selon laquelle la Commission européenne veille à éviter toute contradiction entre les libertés économiques et la protection des droits fondamentaux. En outre, le Parlement européen a adopté récemment un rapport sur les défis pour les conventions collectives dans l'UE³ qui fait mention explicitement de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Dans son rapport, le Parlement indique qu'il ne faut pas mettre en péril l'exercice des droits fondamentaux, tels que proclamés par les Etats membres de l'Union, les conventions de l'OIT et la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Il souligne aussi que le Traité de Lisbonne, qui n'est pas encore en vigueur, englobe la Charte des droits fondamentaux et que ces instruments seront désormais juridiquement contraignants. Le Parlement souligne, en outre, l'importance de la convention (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949, qui contribue à la dimension sociale des marchés publics.

1.1. Liberté d'association

L'Europe et l'Asie centrale peuvent se flatter d'avoir ratifié de façon presque universelle les conventions n°s 87 et 98. La convention n° 98 a été ratifiée par tous les pays de la région, et l'Ouzbékistan est le seul pays à ne pas avoir ratifié la convention n° 87.

La ratification ne signifie pas que les droits et principes visés sont pleinement appliqués dans tous les pays. Les travaux des organes de contrôle de l'OIT rendent compte de la situation quant à l'application effective de la liberté syndicale et du droit de négociation collective, dans les Etats Membres ayant ratifié les instruments en question comme dans les autres. A plusieurs reprises, les organes du système de contrôle ont été saisis de cas relatifs à la liberté syndicale et à la négociation collective, qui ont concerné chacun des

¹ Ainsi, le Bélarus a été rayé de la liste provisoirement en 2006, au vu d'éléments attestant la violation des dispositions des conventions n°s 87 et 98, et cette décision reste valable tant qu'il n'aura pas été considéré que les conditions qui l'ont justifié ont disparu (Règlement (CE) n° 1933/2006 du Conseil).

² Affaires Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Rüffert (C-346/06) et Commission c. Luxembourg (C-319/06).

³ 2008/2085(INI).

Tableau 1.1. Nombre et pourcentage d'Etats Membres ayant ratifié les conventions n°s 87 et 98

	Afrique	Amériques	Asie-Pacifique*	Europe et Asie centrale	Etats arabes d'Asie occidentale
Convention n° 87	48 (91 %)	33 (94 %)	14 (45 %)	50 (98 %)	3 (27 %)
Convention n° 98	52 (98 %)	32 (91 %)	17 (55 %)	51 (100 %)	6 (55 %)

*A l'exclusion des Etats arabes.

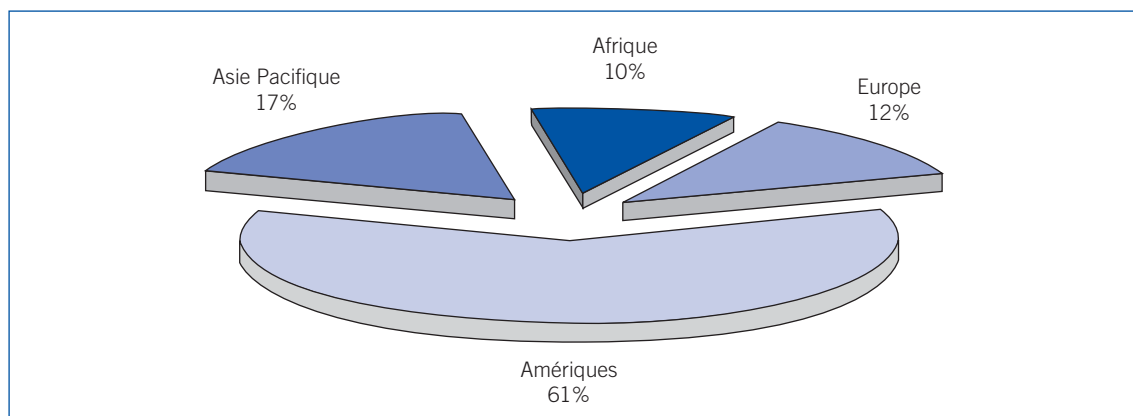
Source: BIT.

pays de la région ou presque. On trouvera ci-dessous un bilan des dernières évolutions en la matière, notamment, telles qu'elles ressortent des travaux du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, à titre de mise à jour par rapport aux informations présentées dans le dernier rapport global (BIT, 2008) soumis à la Conférence internationale du Travail à sa session de juin 2008.

Entre mars 2005 et juin 2008, le Comité de la liberté syndicale a adopté 43 rapports sur des cas relatifs à des pays de la région, dont 33 concernaient l'Europe centrale et orientale.

Il ressort de la ventilation des allégations d'après leur objet que le nombre de cas relatifs à des atteintes aux libertés civiles et à des actes de discrimination antisyndicale signalés en Europe et en Asie centrale est inférieur à la moyenne mondiale mais que les allégations portant sur d'autres types de problème, et notamment sur la création d'organisations d'employeurs ou de travailleurs et leur liberté d'action, montrent la nécessité d'améliorer les cadres et procédures juridiques.

Certains des syndicats nouvellement constitués de la Communauté d'Etats indépendants (CEI) ont toujours des difficultés à exercer leurs activités aux côtés des structures syndicales traditionnelles. Certains cas sont anciens et graves, notamment ceux qui concernent le Bélarus, à propos desquels une commission d'enquête a formulé en 2004 un ensemble de recommandations. Il est question en l'espèce d'obstacles à l'enregistrement des syndicats non traditionnels et d'actes de persécution à l'encontre de leurs membres et dirigeants. Le gouvernement du Bélarus a fait part dernièrement de sa volonté de résoudre les problèmes par la négociation et le consensus avec toutes les

Figure 1.1. Rapports adoptés par le Comité de la liberté syndicale de mars 2005 à juin 2008, ventilés par région

Source: BIT

Tableau 1.2. Allégations concernant des pays d'Europe et d'Asie centrale examinées par le Comité de la liberté syndicale de mars 2005 à juin 2008, ventilées selon l'objet des allégations (en pourcentage)

	Atteintes aux libertés civiles	Législation restrictive	Règlements, élections et activités	Création d'organisations	Droit de grève	Discrimination antisyndicale	Ingérence	Négociation collective
Monde (673)	14	6	7	10	9	31	8	15
Europe et Asie centrale (77)	5	13	18	10,5	14	17	10,5	12

Source: BIT.

organisations, mais certaines recommandations essentielles de la commission d'enquête n'ont pas encore été appliquées.

Dans le cas de la République de Moldova, le Comité de la liberté syndicale s'est dit préoccupé par la fusion de deux centrales syndicales compte tenu d'allégations réitérées faisant état d'actes d'ingérence et de pressions visant à amener des syndicats indépendants à renoncer à leur adhésion au profit d'une confédération qui bénéficierait de l'appui du gouvernement (cas n° 2317). Il convient de citer, parmi les autres difficultés auxquelles les syndicats des pays de la CEI sont confrontés et dont les gouvernements concernés ont parfois pris acte (celui de l'Azerbaïdjan notamment), les obstacles aux droits d'organisation et de négociation collective dans les filiales d'entreprises multinationales.

Les questions que les organes de contrôle ont soulevées à propos de pays d'Europe et d'Asie centrale ne se limitent pas à une sous-région. Les organes de contrôle ont continué à exprimer leur préoccupation au sujet de la restriction du droit de grève dans toute la région, en particulier dans la fonction publique (Albanie, Allemagne, Bulgarie, Norvège, Pologne et Turquie). Depuis plusieurs années, ils demandent au gouvernement de la Turquie de modifier des dispositions législatives prévoyant, en sus d'autres restrictions, l'interdiction des grèves générales et des grèves de solidarité ainsi que celle du recours à la grève dans toute une série de services qui ne peuvent être considérés comme essentiels. En 2008, à la demande de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail, le gouvernement de la Turquie a accepté d'accueillir une mission du BIT qui l'a aidé à examiner les réformes législatives envisageables pour résoudre les problèmes soulevés par les organes de contrôle. Par ailleurs, ceux-ci ont invité la Norvège à renoncer aux interventions législatives et aux arbitrages obligatoires destinés à contrer les actions de revendication dans des secteurs qui ne sont pas considérés comme essentiels.

Les organes de contrôle du BIT/de l'OIT ont souligné la nécessité d'adopter des dispositions législatives particulières prévoyant des sanctions efficaces et suffisamment dissuasives en cas de discrimination antisyndicale (Géorgie, République de Moldova, Pologne, Suisse et Ukraine). Ils se sont aussi prononcés au sujet d'actes d'ingérence du patronat dans les affaires internes de syndicats (Bulgarie, Malte, République de Moldova, Pologne et Ukraine).

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT a noté que le Code du travail adopté par la Géorgie en 2006 n'était pas conforme avec les dispositions de la convention n° 98, notamment, au motif qu'il ne constituait pas

une protection suffisante contre la discrimination antisyndicale et les actes d'ingérence d'organisations d'employeurs dans les activités syndicales et ne semblait pas promouvoir la négociation collective. Ce cas a été examiné par la Commission de l'application des normes, qui a souligné l'importance de la coopération tripartite pour rechercher des solutions.

Dans le cas de la Suisse, le Comité de la liberté syndicale a estimé que la législation nationale n'était pas conforme aux prescriptions de la convention n° 98, au motif qu'elle ne prévoyait pas la possibilité d'une réintégration des représentants syndicaux licenciés pour des raisons antisyndicales. Il a noté aussi que l'indemnité versée dans de tels cas, qui est de six mois de salaire au maximum, est dérisoire et dépourvue de caractère dissuasif. Le Comité de la liberté syndicale a donc demandé le renforcement de la protection contre les licenciements antisyndicaux (cas n° 2265). En ce qui concerne la Pologne, l'attention a été appelée sur la nécessité d'examiner dans les meilleurs délais plusieurs cas relatifs à des actes de discrimination antisyndicale afin d'assurer l'efficacité des mesures de réparation adoptées (cas n° 2474). Le cas visé portait sur le licenciement d'un dirigeant syndical survenu en 2004 et il était encore pendant devant les instances judiciaires en 2008. En ce qui concerne l'Ukraine, plusieurs cas de discrimination antisyndicale et d'ingérence dans les affaires internes de syndicats ont été examinés en 2005 pour la première fois. Comme suite à une mission de contacts directs en Ukraine, le Comité de la liberté syndicale a pris acte des efforts déployés par le gouvernement, qui avait procédé à des consultations fructueuses avec les deux centrales syndicales principales en vue d'une résolution des litiges. En 2008, le Comité de la liberté syndicale a pris note avec intérêt des informations fournies par le gouvernement sur les conclusions des enquêtes relatives aux différents cas de violations alléguées des droits syndicaux et conclu que le cas n'appelait pas d'examen complémentaire (cas n° 2388).

Dans plusieurs cas relatifs à la liberté d'association des organisations d'employeurs (Bosnie-Herzégovine, ex-République yougoslave de Macédoine, République de Moldova), le Comité de la liberté syndicale a examiné des questions concernant l'enregistrement des organisations et le traitement fiscal des cotisations, et il a pris note des progrès en la matière. En 2004, la Confédération nationale des employeurs de la République de Moldova (CNPM) a présenté une plainte au Comité de la liberté syndicale, alléguant qu'en n'exonérant pas d'impôt les cotisations versées aux organisations patronales le gouvernement limitait les activités et le développement de ces organisations (cas n° 2350). Le Comité de la liberté syndicale a invité le gouvernement à réviser le Code fiscal en consultant les partenaires sociaux concernés pour résoudre le problème d'une façon qui convienne aux deux parties. En 2007, le Comité de la liberté syndicale a constaté avec satisfaction que le Code fiscal avait été modifié en 2006 et autorisait désormais l'exonération des cotisations en question.

En ce qui concerne l'ex-République yougoslave de Macédoine, l'Union des employeurs de Macédoine (UEM) a présenté une plainte au Comité de la liberté syndicale en 2001, alléguant que les organisations d'employeurs ne pouvaient obtenir leur enregistrement ni participer à la négociation collective (cas n° 2133). Le Comité de la liberté syndicale, relevant qu'il n'y avait pas a priori de dispositions législatives relatives à l'enregistrement et à la reconnaissance juridique des organisations d'employeurs, a invité le gouvernement à veiller que les organisations d'employeurs puissent obtenir leur enregistrement sous un statut correspondant à leurs objectifs et que le processus d'enregistrement de l'UEM soit mené à bonne fin. En 2006, la commission d'experts a pris note avec intérêt des informations fournies par la Confédération des employeurs de la République de Macédoine, organisation ayant succédé à l'UEM, qui faisait part de son enregistrement.

En 2001, les employeurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Confédération des employeurs de la Republika Srpska ont présenté une plainte devant le Comité de la liberté syndicale, alléguant que les confédérations d'employeurs ne parvenaient pas à obtenir leur enregistrement en tant qu'organisations d'employeurs (cas n° 2140). En 2002, le Comité de la liberté syndicale a demandé au gouvernement d'engager des discussions en vue de l'enregistrement des plaignants ainsi que de la Confédération des employeurs de Bosnie-Herzégovine. En juin 2007, les membres employeurs de la Commission de l'application des normes ont indiqué que le cadre juridique du pays ne restreignait plus la capacité des organisations d'employeurs de s'organiser à l'échelon national.

Cependant, depuis quelques années, le droit d'organisation et de négociation collective tend à se renforcer dans plusieurs pays du fait de réformes législatives et de l'introduction de nouvelles réglementations. Cette évolution interne concernant le droit et la pratique a lieu alors que les effets de la mondialisation se font sentir. La liberté syndicale et la négociation collective sont des éléments clés dans l'élaboration des mesures nationales ou sectorielles nécessaires pour répondre aux nouvelles réalités économiques et sociales, même si des travaux de recherche plus approfondis semblent nécessaires dans ce domaine. Comme le Conseil d'administration l'a souligné en novembre 2007, cet élément du programme d'action de l'OIT comprend la promotion de la ratification et l'application effective des normes internationales du travail applicables, la prestation de services aux mandants dans certains domaines en vue de les aider à concrétiser ces principes et le renforcement de la base de connaissances du BIT en vue de favoriser la réalisation de ces objectifs et des tâches promotionnelles de l'Organisation⁴. Une discussion portant aussi bien sur la situation en cours, les nouvelles évolutions, les lacunes et les progrès en ce qui concerne la liberté syndicale et la négociation collective dans les pays de la région contribuera aux travaux relevant de cet élément du programme d'action de l'OIT.

1.2. Travail des enfants

La ratification des conventions fondamentales que sont la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, est presque universelle dans la région. Un pays seulement, le Turkménistan, n'a pas ratifié la convention n° 182, et deux pays, le Turkménistan et l'Ouzbékistan, n'ont pas ratifié la convention n° 138 (dans les deux cas, la déclaration requise spécifiant un âge minimum n'a pas été présentée).

D'après les dernières estimations du BIT, le nombre d'enfants qui travaillent a diminué dans le monde et aussi dans la région. Cependant, pour certains pays de la région, et en particulier ceux de l'UE, les informations sont très lacunaires, tant en ce qui concerne le nombre d'enfants touchés que les secteurs dans lesquels ils travaillent (BIT, 2006a). Des efforts ciblés pour produire des statistiques et des études sur le travail des enfants (comprenant des exemples de bonnes pratiques) seraient donc extrêmement profitables.

Le travail des organes de contrôle de l'OIT montre aussi que certaines formes de travail des enfants, y compris les pires (réalisation de travaux dangereux par des adolescents, prostitution, etc.), existent même dans les pays les plus développés et que la coopération et l'assistance internationales en la matière sont nécessaires.

Il ne fait pas de doute que le travail des enfants reste endémique dans certaines zones. En Asie centrale et dans le Caucase, de nombreux enfants des rues sont assujettis aux pires formes de travail et, dans les campagnes, les enfants effectuent des travaux dangereux

⁴ Document GB.300/ESP/1.

dans l'agriculture. En outre, il est fréquent que les enfants des zones rurales soient victimes de la traite et ainsi acheminés vers les centres urbains ou des pays plus riches à des fins d'exploitation de leur travail, par la prostitution notamment. L'économie informelle, qui est très développée, favorise aussi l'exploitation des enfants dans la sous-région.

La méthode adoptée dans la région par le Programme international de l'OIT pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) est similaire à celle qu'il applique dans d'autres parties du monde, mais certaines particularités méritent d'être mentionnées. L'UE est le moteur du changement social dans la région. Cette influence opère par le biais du processus d'adhésion, du processus de stabilisation et d'association et de la politique de voisinage, autant de mécanismes qui peuvent accélérer les progrès de la lutte contre le travail des enfants. Des institutions régionales, comme le Conseil de l'Europe et l'OSCE, peuvent, grâce à leur poids considérable, obtenir un appui politique pour certains objectifs tels que l'abolition de la traite des personnes. Les institutions et mécanismes existants de la protection de l'enfance, tels que les antennes ouvertes dans trois villes d'Albanie et l'Office national pour la protection des droits de l'enfant de Roumanie, forment une base sur laquelle organiser des activités.

Les cas de l'Albanie et du Tadjikistan sont un bon exemple du rôle que les syndicats et les organisations d'employeurs peuvent jouer dans la lutte contre le travail des enfants. En Albanie, les syndicats de bord opposé sont souvent parvenus à faire abstraction de leurs différences, conjuguer leur action et mettre en commun leurs ressources dans l'intérêt général lorsqu'il s'agissait du travail des enfants. Ainsi, dans le cadre d'un projet de renforcement des capacités exécuté par l'IPEC, des dirigeants et des membres des deux syndicats de l'éducation du pays ont acquis les connaissances, compétences et outils nécessaires pour mettre au point ensemble des programmes et activités sur des aspects d'intérêt commun. Ensuite, ces deux syndicats ont négocié avec le ministère de l'Éducation une convention collective révisée incluant une clause relative au travail des enfants qui met l'accent sur la scolarisation et l'assiduité scolaire. Le Tadjikistan a été choisi pour la réalisation d'une enquête sur le passage de l'école à la vie active, qui doit déboucher sur des recommandations visant à inscrire la lutte contre le travail des enfants dans les stratégies nationales relatives à l'emploi des jeunes.

En outre, la traite et autres formes particulièrement intolérables de travail des enfants ont toujours cours dans la région en raison de l'insuffisance des emplois, de l'augmentation du coût de la vie, de l'accroissement des inégalités sociales et de l'affaiblissement du système de protection sociale. Cependant, il n'existe pas de statistiques fiables sur l'ampleur du phénomène. La plupart des données disponibles ne se rapportent qu'aux procédures judiciaires et, par conséquent, sont loin de rendre compte de toute la gravité du problème. En ce qui concerne la traite des enfants, il faut renforcer encore la coopération juridique entre les pays de la région. Ainsi, le gouvernement de la Roumanie reste un pays d'origine qui a renforcé sa collaboration avec certains pays de destination. Il a par exemple conclu un accord avec l'Espagne en vue de résoudre le problème posé par la présence sur le territoire espagnol de mineurs roms non accompagnés. L'accord passé avec la France sur la protection et le rapatriement des enfants roumains non accompagnés a été reconduit, et des négociations sont en cours avec l'Italie en vue de la signature d'un accord bilatéral sur la question.

Certains enfants, parmi les Roms en particulier, sont très exposés, surtout aux pires formes de travail. La commission d'experts a souvent recommandé aux pays de prendre les mesures nécessaires pour protéger les enfants roms en les soustrayant aux pires formes de travail des enfants, en veillant à leur réadaptation et à leur réinsertion sociale et en leur donnant accès à l'éducation. L'éducation est manifestement la bonne réponse au travail des enfants. Le taux de scolarisation moyen de la région est de l'ordre de 90 pour cent dans

Tableau 1.3. Pourcentage d'enfants (7-14 ans) par type d'activité dans divers pays

Pays	Enfants se consacrant exclusivement à une activité économique	Enfants se consacrant uniquement à la fréquentation scolaire	Enfants combinant une activité économique et l'école	Enfants n'exerçant pas d'activité économique et ne fréquentant pas l'école
Azerbaïdjan	0,3	92,4	4,9	2,4
Portugal	0,1	95,9	3,5	0,5
Roumanie	0,3	93,0	1,1	5,6
Turquie	1,0	90,9	1,6	6,6
Ukraine	0,1	95,4	2,8	1,7

Note: Différentes années de référence comprises entre 1999 et 2006.

Source: Programme d'information statistique et de suivi sur le travail des enfants (SIMPOC) du BIT.

l'enseignement primaire, soit bien plus que la moyenne mondiale. Depuis quinze ans, toutefois, un net recul de fréquentation est enregistré dans l'enseignement préscolaire et secondaire ainsi que dans la formation et l'enseignement professionnels. L'analphabétisme augmente dans certains pays. Les pauvres, les minorités ethniques, les familles des zones rurales, les enfants ayant des besoins particuliers et les enfants placés dans des institutions (orphelinats) figurent parmi les catégories de population qui ont le plus bas niveau d'instruction.

1.3. Travail forcé

Le travail forcé en Europe et en Asie centrale est souvent associé aux camps de travail pénitentiaires de l'ère communiste ou à la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle. Depuis quelques années cependant, on commence à s'apercevoir que des pratiques de travail coercitives peuvent exister dans les branches d'activité ordinaires. Aujourd'hui plus de 80 pour cent du travail forcé a lieu dans l'économie privée. La plupart des cas recensés en Europe et en CEI sont liés en grande partie au phénomène des migrations clandestines.

Selon les estimations du BIT, au moins 570 000 personnes sont assujetties au travail forcé dans les pays industriels et en transition, dont 470 000 sont des victimes de la traite (BIT, 2005a). De même, l'Office européen de police (EUROPOL) estime que le nombre de victimes en Europe devrait se compter par centaines de milliers (EUROPOL, 2008). Du fait de la nature clandestine et souvent criminelle de la traite des êtres humains, il est difficile d'avancer des estimations fiables. Les pays qui peuvent le faire, l'Allemagne et les Pays-Bas, par exemple, sont en général dotés de mécanismes solides d'application de la loi et de collecte de données. Il n'en demeure pas moins que le nombre réel peut être considéré comme bien supérieur car la plupart des victimes ne sont pas identifiées. La collecte systématique de données dans la région est rendue plus compliquée par le fait que les pays concernés ont des cadres juridiques et des mécanismes d'identification des victimes différents. Des travaux d'harmonisation sont en cours dans l'UE-27, mais ils n'ont pas encore abouti à des améliorations concrètes.

Les victimes de la traite des êtres humains sont recrutées soit dans leur pays d'origine, soit dans les pays de transit ou de destination. Bien souvent, elles sont recrutées par la ruse, voire de force. On leur ment sur leurs conditions de vie et de travail ou sur la nature

de leur travail; on leur fait signer des contrats qui les rendent dépendantes du trafiquant ou de leur futur employeur, ou on les force à payer de fortes sommes pour gagner le pays de destination. Certains cas peuvent même aboutir à la servitude pour dettes. Le moyen de coercition le plus courant est la retenue du salaire, combinée à des menaces de dénonciation ou de représailles contre les membres de la famille. Ces menaces sont bien réelles pour des personnes endettées (des frais de recrutement et de transport) qui ne connaissent pas leurs droits, qui ne parlent pas la langue de leur pays de destination et qui ne peuvent compter sur l'aide de personne. Dans certains cas, les moyens de coercition peuvent aller jusqu'à la restriction de la liberté de mouvement ou à des actes de violence. De plus, il n'est pas rare que les trafiquants conservent les passeports des travailleurs, soi-disant pour régulariser leur situation.

Si l'on estime que les victimes sont majoritairement des femmes, les hommes aussi peuvent être pris au piège. En Asie centrale par exemple où les migrants sont principalement des hommes, ceux-ci sont en réalité plus nombreux à subir la traite. Les victimes vouées au travail forcé proviennent en général des couches les plus pauvres de la population. Faisant parfois l'objet de discrimination dans leur propre pays, elles ont du mal à trouver un travail par des moyens ou des circuits migratoires légaux. Une étude réalisée en 2003 par le BIT dans quatre pays d'Europe orientale et du Sud-Est (Albanie, République de Moldova, Roumanie et Ukraine) a révélé que 50 pour cent des victimes du travail forcé se considéraient comme pauvres par rapport aux autres habitants de leur région, pourcentage qui tombait à 27 pour cent chez les migrants non assujettis au travail forcé.

Dans la pratique, il peut être difficile de faire la distinction entre travail forcé et mauvaises conditions de travail. Le travail forcé existe bien souvent dans un environnement où les conditions de travail ne sont bonnes pour personne. Il est fréquent dans les activités peu ou pas protégées comme la prostitution, le travail domestique, la mendicité ou les activités illicites. Les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre sont également touchés, par exemple la construction, l'agriculture et l'horticulture, l'agroalimentaire, le textile et l'habillement ou l'industrie des services. Bien souvent le travail forcé se cache derrière des chaînes de sous-traitance complexes qui diluent les responsabilités et permettent aux employeurs d'éviter les sanctions.

En l'absence de données fiables, il est difficile d'apprécier l'évolution de la traite des êtres humains. Toutefois, en se fondant sur des études qualitatives, on peut dégager les tendances suivantes. La traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle dans des pays des Balkans occidentaux a probablement diminué du fait de l'accroissement de la stabilité

Encadré 1.1. La traite des travailleurs dans l'UE

A titre d'exemple de traite des travailleurs au sein de l'UE, un camp de travail assimilable à une prison a été découvert par la police italienne en 2006 dans le sud de l'Italie. Un réseau criminel international a attiré des travailleurs agricoles polonais pour leur offrir des salaires de misère et des conditions de vie sordides. La plupart des victimes ont été recrutées par des annonces parues dans les journaux et sur Internet promettant des travaux saisonniers de cueillette de fruits et de légumes. Les travailleurs ont dû payer leur voyage en bus jusqu'en Italie. Ils devaient passer douze heures par jour, parfois seize, à cueillir des légumes sous la surveillance de gardes armés. Ils ne percevaient que la moitié du salaire minimum et une fois les déductions faites pour l'alimentation, l'eau et le logement, il ne leur restait pratiquement rien d'autre qu'une dette. Toute personne incapable de travailler en raison de son état de santé était mise à l'amende. Les passages à tabac étaient courants. Plus d'une centaine de victimes ont été sauvées et aidées par des organisations non gouvernementales italiennes et polonaises; 49 mandats d'arrêt ont été délivrés en Pologne et en Italie.

dans la région et des réponses qui ont été données. En ce qui concerne la traite de la main-d'œuvre, il y a relativement peu de temps que les responsables politiques s'intéressent à la question et les mesures prises restent insuffisantes. C'est la forme prédominante de traite dans la Fédération de Russie, en Asie centrale et peut-être dans certains pays d'Europe de l'Ouest. Des pays d'origine des victimes, tels que la Pologne et la République tchèque, sont devenus des pays de destination depuis leur adhésion à l'UE. Les modes opératoires des trafiquants changent constamment et peuvent s'adapter rapidement à l'évolution de la situation.

Quand la lutte contre la traite s'est imposée comme une priorité des politiques européennes dans les années quatre-vingt-dix, des pressions ont été exercées sur les pays d'origine pour qu'ils enrayent les migrations clandestines, luttent contre le crime organisé et réintègrent les victimes. D'importants investissements ont été réalisés pour renforcer les contrôles aux frontières et former la police et autres instances d'exécution de la loi, alors que la prévention suscitait moins d'attention. Si la pression migratoire a diminué dans certains pays, en particulier dans les nouveaux Etats membres de l'UE, de nouvelles voies migratoires sont apparues, par exemple en Asie centrale. La plupart des travailleurs migrants de cette sous-région travaillent clandestinement et sont gravement exploités.

La plupart des pays d'origine d'Europe orientale et de la CEI ont adopté des plans d'action nationaux contre la traite des êtres humains, généralement sous la houlette du ministère de l'Intérieur et souvent sans guère de consultations avec le ministère du Travail ou les partenaires sociaux. Plusieurs de ces politiques nationales ne sont pas en cohérence avec les politiques de migration et de l'emploi. Seuls certains pays, notamment la Géorgie et l'Ukraine, ont alloué des fonds budgétaires à l'application de leurs plans d'action nationaux. Cependant, la prévention est de plus en plus reconnue comme un instrument complémentaire important de la mise en œuvre de la loi. Il s'agit par exemple de mener des campagnes de sensibilisation qui visent à informer les candidats à la migration et pas simplement à les dissuader, de proposer des formations professionnelles et préalables au départ, de faciliter le recours aux filières légales, la possibilité d'adhérer simultanément à des syndicats dans le pays d'origine et dans le pays de destination, de réglementer et contrôler les agences privées de recrutement ou encore de traiter les questions de discrimination, notamment liées au sexe.

Le BIT et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) viennent de lancer conjointement un projet au Tadjikistan qui s'attaque aux causes profondes de la traite des êtres humains, à savoir la pauvreté en milieu rural. Les études montrent que beaucoup d'hommes quittent le Tadjikistan pour chercher du travail à l'étranger, les femmes restant au pays sans revenu ou presque. Beaucoup de migrants risquent d'être grugés et fortement exploités dans les pays voisins, et certains, incapables de gagner assez d'argent, ne retournent jamais chez eux. Le projet vise à donner aux migrants les moyens de mieux se préparer à quitter le Tadjikistan, avec l'appui des structures communautaires locales (centres «Jamoat») et des sections syndicales. Les travailleurs bénéficient d'une formation avant leur départ et de possibilités d'activités rémunératrices diverses. Le projet aide aussi les femmes devenues chefs de famille en raison de l'absence prolongée de leurs époux.

Les responsables politiques s'attachent de plus en plus à prévenir les pratiques de recrutement abusives dans les pays d'origine comme dans les pays de destination. Si la plupart des migrants, y compris les victimes de la traite, s'adressent à leurs propres réseaux sociaux, beaucoup se tournent vers des intermédiaires pour organiser leur départ à l'étranger. Seul un petit nombre d'agences privées de recrutement proposent des emplois légaux à l'étranger et encore ne s'adressent-elles généralement qu'aux travailleurs très qualifiés. Beaucoup plus couramment, ce sont des agences de voyages et autres intermédiaires qui recrutent sous d'autres formes. Ainsi, au début des années deux mille,

les Ukrainiens qui cherchaient à aller travailler au Portugal faisaient l'objet d'offres de la part d'agences de voyages, offres souvent trompeuses. Soit les emplois promis n'existaient pas, soit ils étaient très différents de ceux qui étaient annoncés. Certains travailleurs sont tombés entre les mains de réseaux criminels très violents. Des cas semblables ont été constatés en Albanie et en République de Moldova. Ces pays ont réglementé les licences de ces agences d'emploi privées ou renforcé leur réglementation. Il faut toutefois souligner que le contrôle et la mise en application de ces nouvelles lois demeurent très difficiles.

Une situation analogue prévaut en Asie centrale, bien qu'il n'existe pas de limitation des visas à l'émigration. Les candidats au départ s'en remettent à des entreprises de transport dont l'honnêteté peut être mise en doute ou à des intermédiaires (souvent d'anciens migrants) pour trouver des emplois saisonniers au Kazakhstan ou dans la Fédération de Russie. Tous ne se retrouvent pas dans des situations de travail forcé ou de quasi-esclavage, mais c'est cependant le cas de beaucoup d'entre eux qui sont vendus à l'employeur et se voient dans l'incapacité de gagner assez d'argent pour rembourser leurs dettes. Des pays de la CEI ont commencé de s'attaquer au problème du recrutement sauvage, mais la plupart de ces agences privées d'emploi sont de création récente. Les organisations d'employeurs et les syndicats jouent un rôle fondamental à cet égard, en particulier pour la diffusion de l'information et l'autoréglementation de l'industrie du recrutement.

Le rapatriement des victimes de la traite est un autre problème majeur pour les pays d'origine. Des mécanismes permettant de diriger les victimes vers des organismes d'aide ont été créés dans toute la région. La plupart des pays d'Europe orientale et des Balkans occidentaux ont institutionnalisé des dispositifs pour garantir que les victimes ne soient pas incriminées à leur retour, et fournissent diverses formes d'assistance, notamment juridique et médicale.

Les syndicats ont commencé de se pencher sur la question, en mettant l'accent sur les victimes de la traite liée à l'exploitation de la main-d'œuvre. Des accords bilatéraux de coopération ont ainsi été conclus entre les sections syndicales tadjikes et russes ou kazakhes du secteur de la construction. Des syndicats roumains et italiens sont en voie d'adhérer à un réseau de lutte contre la traite déjà en place en Roumanie. En Allemagne, le Syndicat des travailleurs migrants européens vient en aide aux migrants qui ont été trompés sur le salaire ou qui ont été exploités d'une autre manière.

Il est de plus en plus largement reconnu que la poursuite devant les tribunaux des cas de traite d'êtres humains, la protection des victimes et les mesures de prévention doivent reposer sur la coopération entre les pays d'origine et les pays de destination. Les opérations de traite peuvent associer de complexes réseaux criminels qu'il est difficile de démanteler, et beaucoup de victimes ne parviennent pas à retourner dans leur pays d'origine en raison des risques qu'elles courent. Qui plus est, tant qu'elles ne s'attaqueront pas aux facteurs sous-jacents de la demande, qui contribuent à l'exploitation de travailleurs vulnérables, les mesures prises resteront réactives plutôt que proactives. L'adoption en 2000 du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (Protocole de Palerme), a suscité un mouvement en faveur de l'harmonisation des politiques de lutte contre la traite dans toute l'Europe.

En 2002, le Conseil de l'Europe a adopté une décision-cadre relative à la lutte contre la traite des êtres humains appelant tous les Etats membres à mettre leur législation en la matière en conformité avec les normes internationales. Un groupe d'experts sur la traite des êtres humains a été établi et il a déclaré dans son rapport de 2004 que, pour enrayer la traite effectivement, les politiques devaient cibler les résultats de la traite, à savoir le

travail et les services forcés, y compris les services sexuels forcés, l'esclavage et les pratiques analogues, quelle que soit la façon dont les personnes se retrouvent dans ces situations, plutôt que les mécanismes de la traite elle-même.

Les recommandations du rapport du groupe d'experts ont servi à formuler le nouveau plan de l'UE concernant les meilleures pratiques, normes et procédures pour prévenir et combattre la traite des êtres humains, adopté en 2005⁵. Le chapitre 4 de ce plan examine les facteurs de la demande liés à la réglementation de l'emploi. Le plan souligne aussi la nécessité de concevoir de nouveaux types de spécialisation et de coopération avec les partenaires, notamment avec les organismes chargés de contrôler les conditions de travail et de mener les enquêtes financières relatives aux travailleurs en situation irrégulière. L'adoption de ce plan a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration de politiques nationales dans certains Etats membres de l'UE.

En 2004, la mort tragique de 23 ramasseurs de coquillages d'origine chinoise ainsi que plusieurs autres cas d'exploitation de la main-d'œuvre, y compris de travail forcé, ont stimulé le débat public au Royaume-Uni sur les «gangmasters» et autres trafiquants dans l'aquaculture et d'autres industries connexes. On a constaté que, dans ces secteurs, beaucoup de pourvoyeurs de main-d'œuvre opéraient en marge de la loi en facilitant l'entrée, l'emploi et souvent l'exploitation de travailleurs migrants dans leur majorité en situation irrégulière. Cela a débouché sur l'adoption en 2004 de la loi sur l'agrément des gangmasters, ainsi que d'un code de conduite visant à réglementer l'industrie. L'évaluation d'impact, réalisée en 2006 par l'Initiative pour le commerce éthique soutenue par le gouvernement, a montré que les fournisseurs se félicitaient du nouveau système d'enregistrement, estimant qu'une bonne performance contribue à maintenir l'activité, voire la favorise. Toutefois, il en ressortait aussi que le conflit entre les exigences des détaillants et le code de conduite persistait, d'où la difficulté des fournisseurs à améliorer les conditions de travail. Par ailleurs, le gouvernement a amorcé un processus de consultation sur le premier plan d'action national visant à lutter contre la traite des êtres humains, adopté en 2007, dans lequel il est reconnu qu'il faut aider plus activement les victimes d'autres formes de traite, en particulier la traite aux fins de travail forcé.

La nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains est entrée en vigueur en février 2008, après sa ratification par dix Etats membres. Elle prescrit la protection obligatoire des victimes. La protection des victimes est également consacrée par la législation européenne, bien que de façon moins détaillée. En 2004, la Direction de la justice et des affaires intérieures a adopté la directive 2004/81/CE du Conseil relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes. Toutefois, dans la pratique, beaucoup de victimes continuent d'être expulsées sans revendiquer leurs droits.

Le travail forcé et la traite se produisent principalement dans un environnement où la réglementation du travail est inexistante, ou très lacunaire, ou encore n'est pas appliquée. En Europe et en Asie centrale, il existe de vastes cohortes de travailleurs migrants vulnérables qu'il est facile d'exploiter parce qu'ils sont en situation irrégulière, qu'ils ne connaissent pas leurs droits ou qu'ils dépendent d'un trafiquant ou d'un employeur spécifique. Le recrutement trompeur et abusif est souvent le début d'une spirale d'exploitation qui peut aboutir au travail forcé. Les employeurs sans scrupules peuvent recourir à un éventail de mesures coercitives pour retenir les travailleurs dans des conditions qu'ils n'ont pas librement choisies.

⁵ Journal officiel de l'Union européenne C311 du 9 décembre 2005.

Les interventions policières devraient promouvoir la prévention de la traite par des mesures basées sur l'emploi, une meilleure gestion des migrations et une sensibilisation dans les pays d'origine et les pays de destination. Les poursuites devraient viser non seulement ceux qui opèrent dans les réseaux criminels, mais aussi les employeurs qui tirent profit de l'exploitation des victimes. A cet égard, l'administration et la législation du travail jouent un rôle fondamental. La loi et les mécanismes de protection des migrants qui ont échappé à leurs exploiteurs ou ont pu se soustraire au travail forcé doivent être renforcés pour leur permettre d'obtenir réparation.

1.4. Discrimination

Réaliser en pratique l'égalité de chances et de traitement et l'égalité de rémunération reste une tâche difficile. Dans des secteurs de certains pays – y compris quelques pays de l'UE-27 –, les écarts de salaire entre hommes et femmes se creusent et sont accentués par l'insuffisance de travaux favorables à l'égalité entre les sexes et par l'absence de mesures visant à concilier travail et vie professionnelle. Les faits démontrent que les membres des groupes victimes de discrimination qui participent aux programmes de placement et de formation continuent souvent à se heurter à des difficultés. Les conflits et les guerres civiles qui ont éclaté dans certaines régions d'Europe orientale (Caucase et Balkans) ont aggravé le racisme. Les conceptions concernant la liberté religieuse au travail restent divergentes. Les jeunes travailleurs font l'objet d'un traitement moins favorable à divers égards. En outre, les personnes handicapées ont davantage de difficultés à trouver un emploi.

L'une des questions les plus urgentes auxquelles la région est confrontée, que ce soit sur les plans politique et social ou du point de vue des droits de l'homme, est le mauvais traitement dont font l'objet les Roms, la plus grande minorité ethnique en Europe et en Asie centrale, avec environ dix millions de personnes, et leur extrême pauvreté. Dans des pays tels que l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Roumanie et la Serbie, le chômage parmi les Roms, et en particulier parmi les femmes, se situe entre 50 et 90 pour cent. C'est ce qui a conduit des gouvernements d'Europe centrale et du Sud-Est à lancer la Décennie de l'intégration des Roms (2005-2015), première initiative de coopération transnationale prise pour changer la vie de ces personnes dans la région. En septembre 2008, l'UE a tenu le premier sommet européen sur les Roms, qui visait à faire prendre conscience de la discrimination et de l'exclusion persistantes auxquelles ils sont en proie, et à aider à définir des politiques efficaces.

La question de la discrimination est néanmoins mieux connue de manière générale, en particulier dans l'UE. Ces dernières années, les pays de l'UE-27 ont transposé dans leur législation la directive du Conseil 2000/78/CE du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, qui rendait illicite toute discrimination fondée sur la race, la religion ou la croyance, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle. La création d'institutions qui traitent de multiples formes de discrimination, et pas seulement de la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou le sexe, témoigne de la volonté d'aller plus loin que ce qu'exige le droit communautaire et de la reconnaissance du fait que toutes les victimes d'une discrimination ont le droit d'être protégées.

L'intégration du principe d'égalité entre hommes et femmes et la promotion de l'égalité entre les sexes dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), constituent une expérience unique au monde qui illustre les avantages et les problèmes à attendre d'une politique égalitariste dans ce domaine. Lancée en 1997, la SEE fait

obligation aux Etats membres d'élaborer des programmes nationaux de réforme annuels (connus jusqu'en 2005 sous le nom de plans d'action nationaux) pour l'emploi sur la base d'objectifs fixés d'un commun accord. L'impératif d'égalité entre les sexes a été intégré dans ce processus quand on a décidé d'imposer des programmes de réforme pour remédier aux problèmes qui se posaient dans ce domaine et à leurs conséquences, de se fixer comme objectif pour 2010 un taux d'emploi de 60 pour cent pour les femmes (Sommet de Lisbonne en 2001) et de faire, entre 1997 et 2002, de l'égalité des chances entre hommes et femmes un des quatre piliers de la politique de l'emploi. Certains pays se sont imposé des objectifs nationaux et des calendriers pour réduire notablement le fossé existant entre hommes et femmes sur le plan de l'emploi, du chômage et des rémunérations, mais sans toujours définir les politiques nécessaires à cette fin. La participation des partenaires sociaux aux efforts déployés pour résoudre ces problèmes joue un rôle important dans de nombreux pays.

La présence accrue de travailleurs migrants a suscité des sentiments allant de l'inquiétude au sujet des emplois à une franche hostilité à l'origine de la discrimination. Les travailleurs nés à l'étranger représentent une proportion importante et grandissante de la population active dans de nombreux pays. Vu que les travailleurs migrants cherchant de meilleures possibilités d'emploi hors de leur pays constituent aujourd'hui 10 pour cent de la main-d'œuvre en Europe occidentale, pourcentage qui devrait augmenter dans les prochaines années, les difficultés des travailleurs migrants susciteront des préoccupations croissantes.

La question connexe de la discrimination fondée sur la religion se pose dans un grand nombre de pays. Dans l'UE, la question du «voile islamique» ou hijab, par exemple, a mis en relief les différentes conceptions existant parmi les pays de l'UE-27 concernant la laïcité et la liberté religieuse. Les données et les faits dans le domaine complexe et délicat de la discrimination religieuse sont cependant difficiles à obtenir. Des efforts concertés doivent être entrepris pour identifier cette discrimination et pour y remédier.

La discrimination fondée sur le handicap constitue un problème grave dans le domaine de l'emploi. Le fait que les personnes handicapées sont souvent considérées comme non productives, incapables d'exercer un emploi ou sources de coûts trop élevés demeure une cause importante d'exclusion et de désavantages. La probabilité qu'une personne handicapée trouve un emploi semble décroître à mesure que s'élève le niveau du handicap. En Europe occidentale, une personne légèrement handicapée, âgée de 16 à 64 ans, a 66 pour cent de chances de trouver un emploi; ce taux tombe à 47 pour cent pour une personne modérément handicapée et à 25 pour cent pour une personne gravement handicapée.

Les membres de l'UE-27 ont fait de grands progrès dans l'adoption d'une législation interdisant la discrimination, conformément aux directives européennes relatives à la lutte contre la discrimination et à l'égalité entre hommes et femmes. Cela a aussi encouragé des pays non membres de l'UE, comme la Norvège, ou des pays qui aspirent à en devenir membres à légiférer eux aussi au sujet de la discrimination. Cette évolution a clairement renforcé l'application de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, dans la région, y compris en ce qui concerne d'autres motifs illicites de discrimination tels que le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Si les nouvelles lois adoptées dans la région couvrent généralement la discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'origine nationale et la religion, la commission d'experts a souligné de façon systématique que la convention n° 111 exige des Etats qui la ratifient qu'ils adoptent des politiques nationales traitant de la discrimination fondée sur tous les motifs expressément énumérés dans la convention, y compris l'origine sociale et les opinions politiques. Toutefois, la récente législation antidiscrimination n'aborde pas en général la discrimination fondée sur l'origine sociale. Les opinions politiques sont probablement couvertes par le

motif de la «croyance» mentionnée dans la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, mais le point de départ pour évaluer la conformité avec la convention n° 111, c'est la législation et la pratique nationale. L'Autriche a indiqué que la discrimination fondée sur la *Weltanschauung* («conception du monde»), motif mentionné dans sa législation et censé englober le motif de la «croyance» énoncé dans la directive, inclut l'opinion politique. Toutefois, aucune jurisprudence ne vient appuyer cette thèse.

La commission d'experts a aussi exprimé sa préoccupation au sujet de cas où l'application des directives de l'UE a entraîné l'abrogation de dispositions relatives à la discrimination qui avaient une portée plus large que la protection prévue par ces directives. En République tchèque, par exemple, les dispositions relatives à la discrimination, figurant dans le Code du travail, qui recouvrait la discrimination fondée sur les responsabilités familiales, la situation matrimoniale ou l'affiliation syndicale, ont été retirées au cours de la procédure qui a abouti à l'adoption d'une loi générale contre la discrimination afin de mettre en œuvre les directives de l'UE.

Une législation antidiscrimination étant mise en place dans l'immense majorité des pays de la région, la commission d'experts s'est occupée en priorité d'en suivre la mise en œuvre, l'application et les effets réels. A cet égard, la commission d'experts a insisté sur la nécessité de collecter, d'analyser et de diffuser des informations sur les cas concernant la discrimination dans l'emploi et la profession traités par les organes nationaux chargés des questions d'égalité, les tribunaux et des services de l'inspection du travail. Ces informations sont essentielles pour évaluer l'efficacité de la protection juridique accordée dans la pratique, encourager les victimes à porter plainte et éveiller l'attention sur les conséquences d'une infraction à la loi. Les données dont disposent les organes de contrôle montrent que, dans de nombreux pays, de telles informations ne sont pas rassemblées de façon régulière et systématique. Un autre point est souvent soulevé par la commission d'experts, à savoir la nécessité d'assurer une coopération étroite entre toutes les autorités compétentes pour traiter la discrimination au travail. Par exemple, en Bulgarie, la Commission pour la protection contre la discrimination a conclu un accord de coopération avec le service d'inspection du travail.

Dans nombre de ses commentaires, la commission d'experts souligne qu'il ne suffit pas de créer des droits permettant aux personnes victimes d'une discrimination de s'adresser à la justice pour obtenir réparation et qu'il est vital aussi de prendre des mesures systématiques et proactives pour remédier aux inégalités structurelles et à la discrimination qui existe, en particulier par le biais des organes qui ont la capacité de le faire et qui en sont clairement mandatés, tels que les services de l'inspection du travail. En Belgique, par exemple, l'administration du travail a mis sur pied un service chargé de conseiller et de former les inspecteurs du travail en matière de discrimination.

Pour donner effet à la directive du Conseil 2000/78/CE, la majorité des pays de l'UE-27 ont transposé les dispositions relatives à la discrimination fondée sur l'âge dans leur législation. Ainsi, le Règlement sur l'égalité en matière d'emploi (âge) du Royaume-Uni, entré en vigueur en octobre 2006, proscriit la discrimination directe et indirecte, le harcèlement et la victimisation aux motifs de l'âge, quel qu'il soit. La possibilité qu'un test génétique débouche sur le refus de recruter une personne parce qu'elle serait prédisposée à une pathologie présente ou future a incité des pays à adopter des dispositions légales. Ainsi, le Danemark, la Finlande, la France et la Suède ont adopté des lois interdisant la discrimination génétique. D'autres pays, notamment l'Autriche, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, ont interdit ou limité la collecte de données génétiques sans consentement exprès du salarié.

Alors que les directives de l'UE et beaucoup de lois nationales envisagent des mesures positives, de nombreuses incertitudes demeurent quant à savoir à qui il incombe d'appliquer ces mesures et comment. Seul un très petit nombre de lois en vigueur dans la région exigent de l'entreprise qu'elle prenne des mesures actives pour promouvoir l'égalité et la diversité, alors que les organes de contrôle de l'OIT soulignent que l'adoption de politiques et de mesures concrètes au niveau de l'entreprise est un élément fondamental pour transformer la réalité sur le terrain. De nombreux pays font encore obstacle à la collecte de données statistiques spécifiques pour évaluer les progrès réalisés en vue de l'élimination de la discrimination et de l'exclusion fondées sur des motifs ethniques ou raciaux. La commission d'experts est consciente du problème juridique lié à la protection des données et de la vie privée, mais elle souligne qu'il est nécessaire de disposer d'informations statistiques, ventilées par sexe, pour apprécier les résultats de l'action en faveur de l'égalité de traitement et de l'inclusion des groupes victimes de discrimination.

Sensibiliser le public à la discrimination est indispensable pour donner réellement effet à l'évolution récente et bienvenue de la législation. Les nouvelles instances de défense de l'égalité et de lutte contre la discrimination ont un rôle important à jouer en offrant aux victimes une assistance, notamment juridique.

En ce qui concerne plusieurs pays, notamment d'Europe orientale et d'Asie centrale, la commission d'experts a souligné la nécessité de garantir qu'hommes et femmes bénéficient, sur un pied d'égalité, des droits et prestations liés à l'exercice de responsabilités familiales. Les dispositions légales qui prévoient que les hommes ne peuvent jouir des droits liés à la prise en charge des enfants que si la mère est incapable de le faire reposent sur des hypothèses discriminatoires et doivent être abrogées. L'exclusion des femmes de certaines professions n'est acceptable que dans la mesure où elle est nécessaire et proportionnée pour assurer la protection des femmes pendant la grossesse et la maternité. Alors qu'il est maintenant reconnu dans toute la région que l'égalité entre hommes et femmes au travail ne peut progresser que si l'on prend des mesures décisives pour aider les travailleurs à concilier travail et vie de famille, on constate que, depuis la dernière Réunion régionale européenne, la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, n'a obtenu que très peu de nouvelles ratifications⁶.

En ce qui concerne l'équité salariale, l'Espagne, la Finlande et la France ont adopté, en 2005 et 2006, des lois proactives qui exigent des employeurs non seulement de s'abstenir d'exercer une discrimination en matière de rémunération sur la base du sexe, mais de prendre des mesures pour promouvoir l'égalité en la matière, par exemple en appliquant des méthodes d'évaluation des emplois et en procédant à des examens des salaires, et de corriger les écarts de nature discriminatoire. Les commissions pour l'égalité des salaires ou les commissions dotées d'attributions plus larges en matière de lutte contre la discrimination peuvent jouer un rôle utile à cet égard. En Suède, par exemple, depuis 2001, l'Ombudsman à l'égalité des chances a pris des mesures, dans le domaine de l'information et de l'éducation, pour aider les organisations d'employeurs et de travailleurs à assumer les obligations qui sont les leurs en vertu de la loi sur l'égalité des chances, l'accent étant mis sur la mise en correspondance des salaires.

En ce qui concerne la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, la commission d'experts a constaté que la législation a progressé en fixant le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. Alors que la législation restreint l'application de ce principe à l'entreprise individuelle, la commission a souligné la

⁶ Au 23 octobre 2008, 40 pays avaient ratifié la convention n° 156. Les ratifications les plus récentes sont celles de l'Albanie (2007), de la Bulgarie (2006) et de la Lituanie (2004).

nécessité de promouvoir et d'assurer son application au-delà. Cela est crucial pour éliminer la discrimination salariale fondée sur le sexe dans un contexte où la ségrégation professionnelle en fonction du sexe reste très présente. Le Comité européen des droits sociaux a demandé aux Etats parties à la Charte sociale européenne d'amender les lois qui limitent l'application du principe de l'égalité de rémunération à l'entreprise individuelle. La commission d'experts a également souligné que la négociation collective et la fixation de salaires minima sont des étapes importantes à cet égard, sous réserve que ne soient pas sous-évalués les métiers et professions où les femmes prédominent. Plus généralement, la commission d'experts attire régulièrement l'attention sur la nécessité de poursuivre les efforts afin de promouvoir l'élaboration et l'utilisation de méthodes objectives d'évaluation des emplois.

Les participants voudront sans doute examiner les questions suivantes:

- Quels sont les obstacles au plein exercice du droit à la liberté syndicale et à la négociation collective dans les pays d'Europe et d'Asie centrale, et comment surmonter ces obstacles?
- Les conventions internationales du travail relatives aux principes et droits fondamentaux au travail étant presque universellement ratifiées par les pays d'Europe et d'Asie centrale, quels sont les principaux problèmes auxquels se heurte l'application de ces instruments?
- Les droits au travail sont-ils suffisamment intégrés dans les politiques économiques et sociales dans la région? Qu'y a-t-il lieu de faire pour promouvoir leur intégration et l'assurer durablement?

2. Contexte économique et situation de l'emploi (1995-2007)

Ce chapitre commence par un examen de la situation macroéconomique dans la région, et se poursuit par une analyse de l'évolution récente du marché du travail, notamment des niveaux de participation de la main-d'œuvre, d'emploi et de chômage. Les auteurs y recensent les principaux facteurs à l'origine des écarts de chiffres importants relevés dans la région entre les différents marchés de l'emploi, évaluent les résultats enregistrés par rapport aux normes et aux objectifs stratégiques pertinents, et proposent un cadre d'action pour remédier aux lacunes des politiques de l'emploi existantes, en vue d'une concrétisation harmonieuse de l'objectif d'*emplois plus nombreux et de meilleure qualité*.

2.1. Contexte macroéconomique

Entre 1995 et 2007, la région a connu à différents endroits un certain nombre d'évolutions sur le plan économique (et politique): la poursuite du processus d'intégration avec l'accession, en 1995, de trois pays à revenu élevé (Autriche, Finlande et Suède), qui a porté à 15 le nombre de membres de l'UE (UE-15); l'entrée en vigueur de l'Union économique et monétaire (UEM) en 1999 (d'abord entre 11 membres, puis entre 15); et une nouvelle phase d'élargissement en 2004 et 2006 avec l'arrivée de 12 pays, anciennes économies en transition pour la plupart (UE-12), ce qui a porté à 27 le nombre total de membres (UE-27). Il s'y ajoute trois autres pays en voie d'adhésion ou candidats à l'adhésion (Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine et Turquie), et plusieurs autres qui comptent adhérer à l'UE dans les dix ans à venir.

Dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, l'UE-15 a affiché un taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) relativement élevé (en moyenne de 2,8 pour cent, contre 1,6 pour cent pendant la première moitié de la décennie), mais inférieur à celui des Etats-Unis. Puis le taux de croissance est tombé à 1,75 pour cent entre 2000 et 2006. En revanche, la situation de l'emploi s'est améliorée pendant la même période et le taux de chômage a diminué de 2 ou 3 points de pourcentage. Dans les économies en transition d'Europe centrale et orientale, les principales contractions économiques observées au début de la période de transformation avaient été surmontées au milieu des années quatre-vingt-dix, mais la transition a engendré des crises secondaires dans plusieurs économies, pour partie à cause de difficultés liées aux réformes structurelles (privatisation, réorganisation du secteur bancaire), et pour partie du fait de graves crises monétaires; en conséquence, durant la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, la croissance n'a pas été plus forte dans les économies de l'Europe centrale et orientale que dans l'UE-15. Comme on pouvait s'y attendre, la donne a radicalement changé à partir de l'an 2000 environ puisque, malgré le ralentissement survenu en Pologne au début des années deux mille, les nouveaux Etats membres ont régulièrement affiché des taux de croissance du PIB supérieurs de 2 ou 3 points à celui de l'UE-15.

Des crises structurelles et macroéconomiques dans la Fédération de Russie (1998-99) et en Turquie (1999), ainsi que des troubles politiques (et militaires) dans l'ex-Yougoslavie, ont provoqué des dégâts jusqu'aux premières années du nouveau millénaire. Mais, à partir

de 2001-02, l'UE-12, la Communauté d'Etats indépendants (CEI), les pays des Balkans non membres de l'UE (hormis quelques exceptions) et la Turquie ont entamé une période de croissance soutenue. Grâce à leur bonne santé des six ou sept dernières années, de nombreux pays à revenu faible ou moyen de la région semblent aujourd'hui en passe de rattraper les pays les plus riches de l'Europe occidentale au titre du revenu par habitant.

2.1.1. *Structure de la croissance et de l'emploi dans une économie régionale différenciée*

Différenciation et rapprochement des revenus

Les PIB par habitant dans la région en 2007 suivent un axe de différenciation des revenus orienté du nord-ouest à l'est et au sud-est. L'Europe occidentale (l'UE-15 et d'autres économies proches comme la Norvège et la Suisse) représente environ la moitié de la population de la région, mais plus de 70 pour cent du PIB total. L'économie de la région, devenue fortement intégrée depuis quinze ans, fait ressortir des différences nettement plus marquées qu'avant 1989, ce qui influe et influera fortement sur les modes de répartition du travail à travers l'espace européen intégré et sur les possibilités de croissance.

Depuis 2001, on observe une tendance nette et soutenue à un rattrapage (ou convergence des revenus) dans la région, la croissance étant plus forte dans les économies à bas revenu que dans les économies à haut revenu. Tous les groupes d'économies à faible revenu (UE-12, pays candidats, pays des Balkans occidentaux, Fédération de Russie, Turquie et Ukraine) connaissent une croissance plus élevée de 2,5 à 3,5 points que celle de l'UE-15. Cela n'exclut pas cependant que leur cycle de croissance puisse être interrompu par des chocs internes ou extérieurs (les premiers incluant des turbulences ou de profondes erreurs politiques, et les seconds des bouleversements des termes de l'échange ou une déstabilisation des flux internationaux de capitaux). Il semblerait toutefois que la plupart des économies à bas revenu aillent dans le sens d'une convergence.

Le principal facteur expliquant cet important mouvement de rattrapage dans un contexte de libéralisation de l'économie au niveau régional (et mondial) réside dans l'ampleur des gains de productivité affichés par les économies à faible revenu (et à faible productivité). Les taux de productivité sont fonction de l'accès à la technologie et de son application – technologie au sens large du terme, y compris les techniques de production aussi bien que les modes d'organisation, qui permettent une utilisation plus efficace des facteurs de production.

Le processus de rattrapage s'est sensiblement accéléré dans la région parce que les transferts de connaissances, la mise en œuvre de nouvelles techniques de production et l'adoption de meilleurs modes d'organisation peuvent se faire aujourd'hui beaucoup plus rapidement que dans le passé, essentiellement pour les raisons suivantes: la révolution des technologies de l'information, la mobilité beaucoup plus grande des travailleurs qualifiés et des étudiants, la libéralisation du commerce et des investissements directs étrangers directs (IDE), parce que les échanges avec des marchés à revenu élevé poussent à l'amélioration des produits afin qu'ils satisfassent à des critères de plus en plus complexes. Le processus d'intégration dans l'UE, en particulier, offre un immense champ de diffusion internationale de normes institutionnelles et juridiques, qui constituent des points de référence pour les modes d'organisation et de comportement dans les économies en voie de rattraper leur retard. L'*acquis communautaire* (droit de l'UE), probablement la référence institutionnelle la plus élaborée dans l'économie du monde d'aujourd'hui, fait non seulement office de cadre institutionnel et juridique obligatoire pour l'UE-27, mais influence également de plus en plus d'autres pays de la région.

Cependant, il est clair que l'importance de ces facteurs varie entre les différentes économies en fonction de plusieurs éléments: leur aptitude à assimiler des technologies et des méthodes d'organisation plus adaptées (qui dépend du personnel qualifié à leur disposition et de la situation des institutions nationales); les caractéristiques de leur production naturelle (par exemple la présence de matières premières) et l'influence de ces dernières sur les possibilités de modernisation et de spécialisation; et, évidemment, la façon dont leur insertion dans les cadres institutionnels européens et internationaux agit sur l'évolution de leur économie et de leur politique.

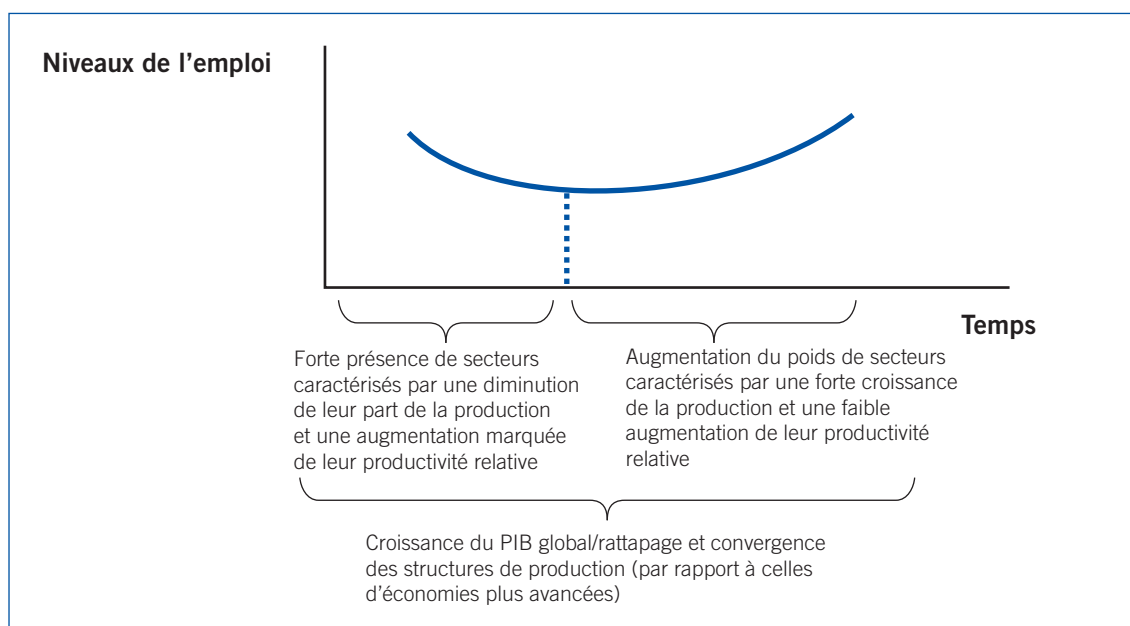
Mais ces évolutions ont aussi un revers dans les économies à revenu moyen ou faible. Premièrement, les chocs très violents subis par les termes de l'échange ces dernières années, notamment pour des produits de base comme le pétrole, le gaz et les métaux, ont eu des effets positifs pour des producteurs (dans certains pays de la CEI) et des effets négatifs pour d'autres. Deuxièmement, la situation reste fragile du fait de la politique macroéconomique suivie, que ce soit en régime de taux de change fixe ou variable. Cette fragilité peut être aggravée par l'adoption de mesures maladroites comme, parfois, un rajustement radical du taux de change ou une politique budgétaire au coup par coup conditionnée par les cycles électoraux, qui ont débouché sur un ralentissement temporaire de la croissance dans certaines économies en phase de rattrapage.

Rapport entre l'emploi et la production

Deux macrovariables présentent des comportements très différents entre les économies de l'UE-15 et les économies en phase de rattrapage, à savoir les tendances du PIB et de l'emploi global varient fortement entre l'UE-15 et l'UE-12. Dans l'UE-15, la croissance cumulée du PIB pendant la période 1995-2007 a été modérée, légèrement supérieure à 30 pour cent, tandis que pendant la même période elle a dépassé 60 pour cent dans l'UE-12. A l'inverse, l'UE-15 a connu pendant cette période une croissance positive de l'emploi, d'environ 18 pour cent, tandis que l'UE-12 s'est retrouvée à la fin de 2007 au même point qu'en 1995 et que, autrement dit, elle a enregistré une croissance nulle de l'emploi, ou une «croissance sans emploi».

On peut voir dans ces grandes différences simplement le résultat naturel d'un processus de rattrapage, à savoir une augmentation rapide de la productivité du travail dans des économies en train de combler leur retard. Au total, la productivité du travail a crû de 60 pour cent entre 1995 et 2007 dans l'UE-12, et de seulement 14 pour cent dans l'UE-15. Cependant, le tableau apparaît plus complexe quand on examine la structure du mécanisme de développement (voir fig. 2.1). La première phase de transition a été marquée dans les anciennes économies planifiées par une sous-représentation du secteur tertiaire et une surreprésentation de l'agriculture et de l'industrie dans le PIB et l'emploi. Au fur et à mesure de la transition, les activités tertiaires ont gagné en importance, parallèlement à une diminution de la part de l'agriculture et (au départ) de l'industrie dans l'emploi. Ces deux secteurs, du fait d'une très forte progression de la productivité, ont conservé un poids important dans le PIB, alors que l'emploi y est ressorti globalement en baisse, ce qui explique que l'emploi général ait eu tendance à reculer pendant la première phase de transition. Durant la seconde phase, le poids des activités tertiaires, et en particulier des services aux marchés, dans le PIB global s'est accru, mais ces activités ont été marquées par une augmentation de la productivité du travail moins forte que dans l'agriculture et l'industrie, avec un effet positif sur la croissance de l'emploi global qui s'est conjugué à une stabilité de la productivité et à une progression du PIB plus régulière. C'est la voie qu'ont également suivie, avec un certain retard, les pays de l'Europe du Sud-Est, même si les tendances de l'emploi à travers la sous-région demeurent très disparates.

Figure 2.1. Courbe en U représentant l'évolution de l'emploi dans l'UE-12



Source: Institut de Vienne pour les études économiques internationales (WIIW).

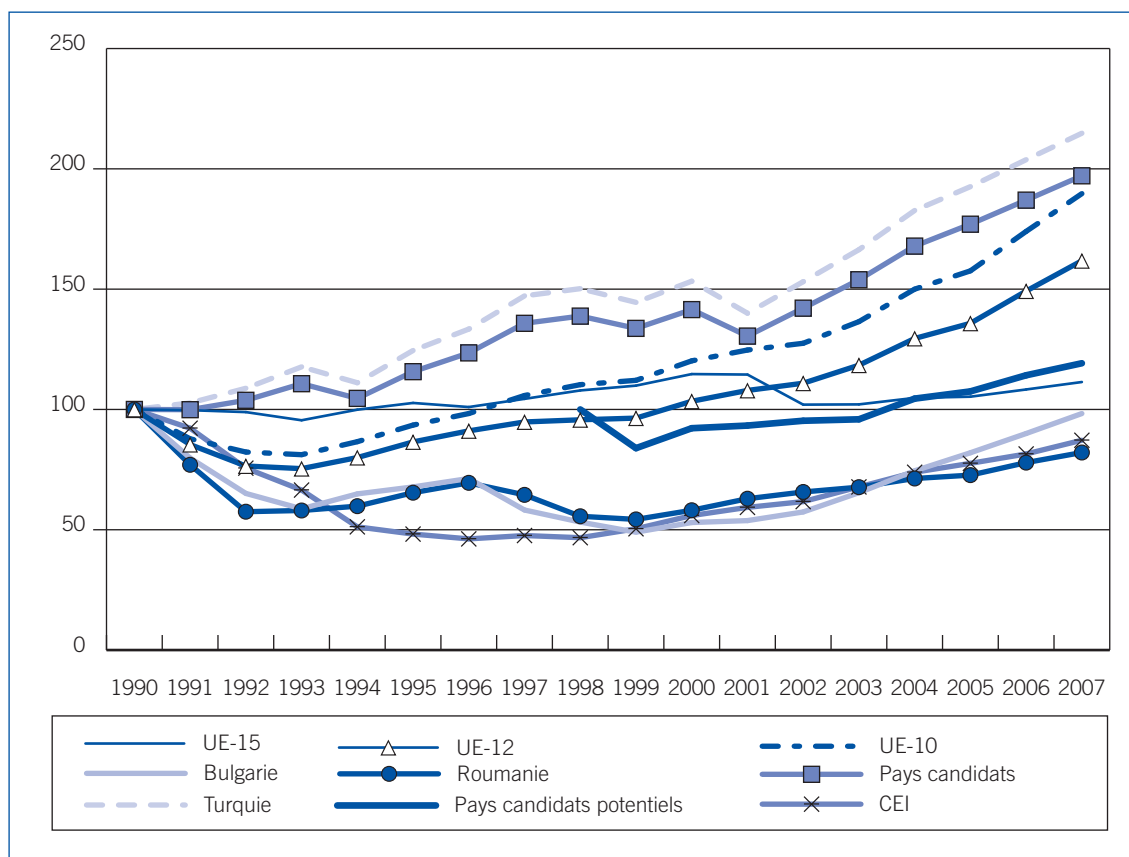
Réindustrialisation

Les économies de la région se différencient dans une grande mesure par l'évolution de la part de la production industrielle. Ainsi que le montre la figure 2.2, toutes les économies en transition ont subi un processus profond de désindustrialisation, dont la durée a toutefois beaucoup varié. Les dix pays qui ont adhéré à l'UE en 2004 (UE-10) ont commencé à se redresser dès 1993, en grande partie grâce aux investissements étrangers directs effectués dans l'industrie, tandis que les autres anciennes économies en transition, dont la Bulgarie et la Roumanie, les pays des Balkans occidentaux et ceux de la CEI, ont connu une période bien plus longue de déclin ou de stagnation de la production industrielle. En conséquence, tous les pays de l'UE-10 ont conservé une part relativement importante, et aujourd'hui assez stable, de l'emploi industriel, part nettement supérieure à celle de l'UE-15. Si les économies des Balkans occidentaux et de la CEI ont enregistré dernièrement des taux de croissance de la production industrielle très élevés, il ne faut cependant pas perdre de vue que ces pays sont partis de très bas après la forte contraction du secteur industriel.

Différenciation régionale de la croissance à l'intérieur des pays

La question de la différenciation régionale de la croissance à l'intérieur des pays revêt une grande importance par rapport à la politique suivie aussi bien dans l'UE-15 que dans les économies en phase de rattrapage, comme l'indique l'aggravation marquée de la différenciation des revenus (par habitant) dans l'UE-12 comparativement à la relative stabilité enregistrée dans l'UE-15. La forte aggravation de la différenciation régionale des revenus dans les anciennes économies en transition de l'Europe centrale et orientale est due aux raisons suivantes: le glissement de l'activité économique vers les régions frontalières voisines de l'Europe occidentale; la très forte concentration des activités à haute valeur ajoutée dans les capitales, qui sont à l'avant-garde du secteur tertiaire à forte valeur ajoutée et abritent souvent le siège de multinationales et des principales administrations; et l'émergence d'une nouvelle ceinture industrielle en Europe centrale et

Figure 2.2. Production industrielle
Evolution de l'indice depuis que l'on possède des données



Note: Les données relatives à l'UE-10 excluent la Bulgarie et la Roumanie. Les données relatives à l'UE-12 excluent Chypre et Malte. Celles de la CEI excluent le Turkménistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan.

Sources: Base de données du WIIW; statistiques de la CEI; Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT).

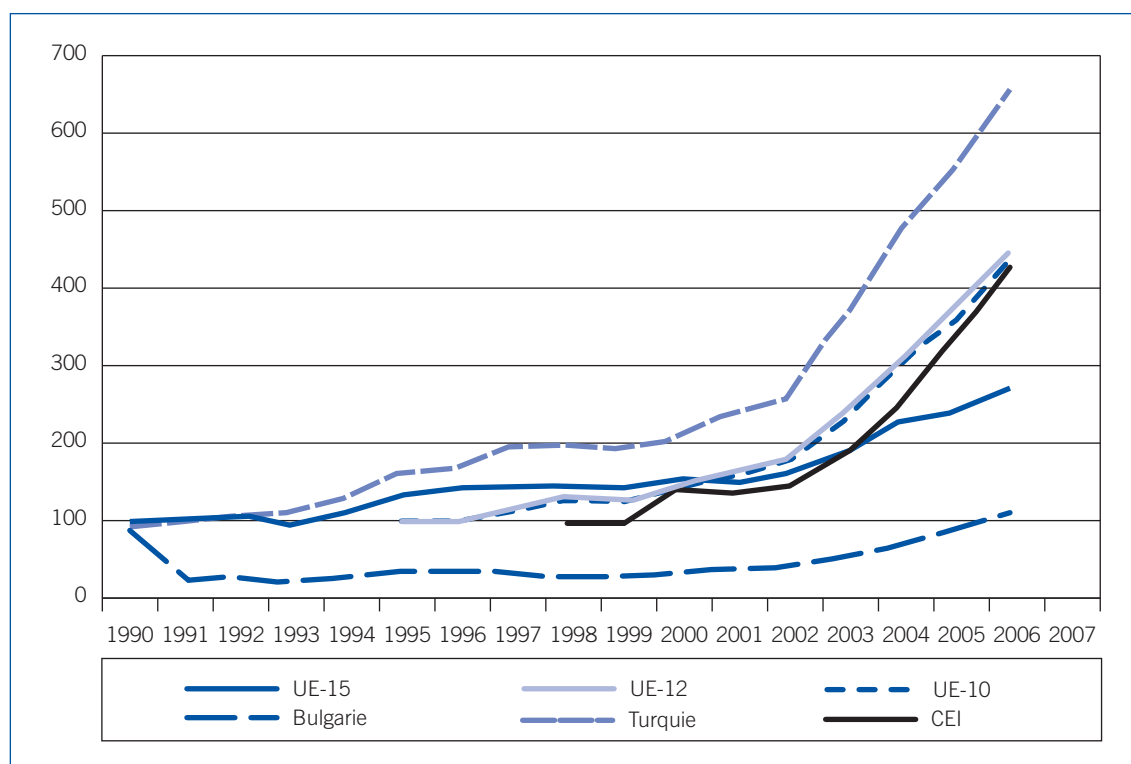
orientale. Au contraire, des problèmes sont apparus dans des régions éloignées de l'Europe occidentale pendant la transition, notamment dans des zones agricoles ou minières, ou des zones présentant une concentration d'industries (lourdes) anciennes. La différenciation régionale des revenus à l'intérieur des pays constitue un problème aux origines profondes qui se traduit donc par un enjeu politique majeur pour l'UE-27, s'agissant en particulier de l'utilisation des fonds structurels de l'UE.

2.1.2. Spécialisation du commerce, comptes courants et régimes de change

La spécialisation du commerce résulte directement du fait qu'une économie régionale intégrée est devenue plus différenciée avec le rapprochement entre l'Est et l'Ouest, spécialisation qui a pris une forme distincte. La tendance de fond est claire. Les économies avancées de l'UE se spécialisent dans des exportations à forte intensité de qualifications, tandis que les économies à faible revenu se concentrent sur des produits qui exigent moins de qualifications. Cependant, entre 1999 et 2007, certaines économies de l'Europe centrale se sont très sensiblement orientées vers l'exportation de produits impliquant des qualifications supérieures.

Il existe également une différenciation claire entre les économies de l'UE-12, l'Europe du Sud-Est, la Turquie et la CEI. Les économies de l'UE-12 sont les plus avancées

Figure 2.3. Exportations totales de marchandises
Evolution de l'indice depuis que l'on possède des données



Note: CEI, sans le Turkménistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan.

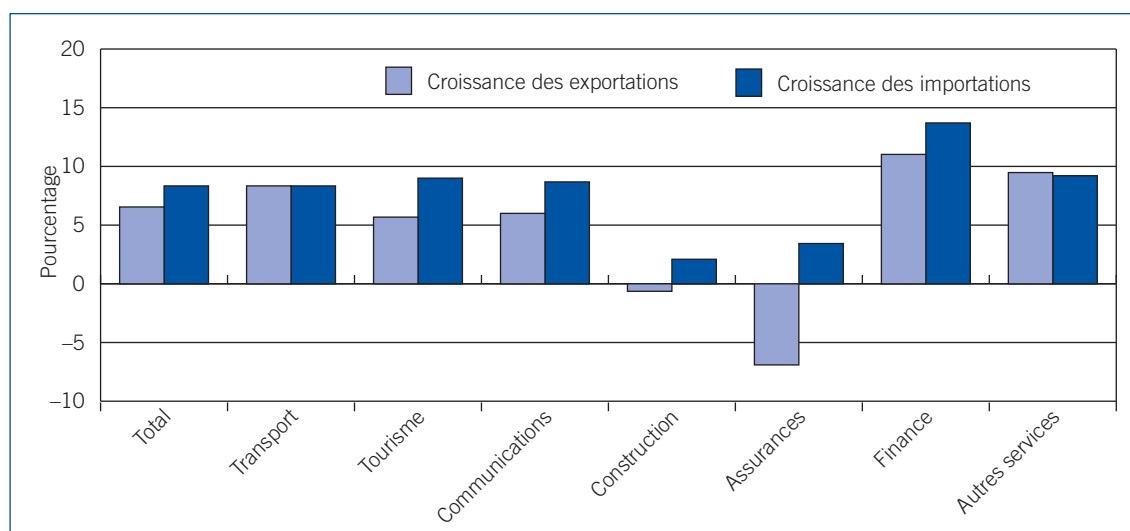
Sources: Base de données du WIIW. EUROSTAT. Statistiques de la CEI.

par la technicité de leurs exportations, par exemple, et un énorme fossé les sépare dans ce domaine de l'Europe du Sud-Est et de la Turquie. Les exportations globales de l'UE-12 (et de la Turquie) affichent une santé exceptionnelle (voir fig. 2.3), avec une croissance largement supérieure à celle de l'UE-15. Récemment, d'autres anciennes économies en transition ont vu elles aussi leurs exportations s'accroître fortement même si, dans l'ensemble, les exportations de la CEI se concentrent nettement sur quelques produits.

S'agissant du commerce des services (voir fig. 2.4), les progressions enregistrées dans l'UE-12, en particulier celles des importations de services touristiques, de communication, d'assurance, financiers et autres services aux entreprises, apparaissent très importantes et sensiblement supérieures à celles des exportations correspondantes. En conséquence, la plupart des pays de l'UE-12 se retrouvent en situation de net désavantage face aux économies avancées de l'UE-15 dans les diverses branches des services financiers et aux entreprises.

La répartition des marchés diffère sensiblement entre les économies de la CEI et l'UE-12, notamment par rapport aux marchés de l'UE. Entre 65 et 85 pour cent des exportations de l'UE-12 vont vers des marchés de l'UE, contre une proportion de 20 à 55 pour cent dans les pays de la CEI (hors le Kirghizistan). Les échanges à l'intérieur de la CEI restent importants, comme ceux de la CEI avec le reste du monde. Par ailleurs, deux groupes de pays de la CEI se différencient nettement par la composition de leurs exportations. Le premier groupe dépend fortement des exportations de pétrole et de gaz (Azerbaïdjan, Kazakhstan, Fédération de Russie et Turkménistan) et le second (Arménie, Bélarus, Géorgie, Kirghizistan, République de Moldova, Tadjikistan, Turkménistan et

Figure 2.4. Croissance du commerce des services dans l'UE-12
Taux de croissance annuelle moyens à long terme, 1994-2004



Source: WIIW.

Ukraine) des exportations de produits de base (denrées agricoles, métaux précieux et autres métaux) et de produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre (textiles et vêtements). Pour toutes les économies de la CEI, la diversification des exportations (notamment dans les termes de l'échange avec des marchés à haut revenu) est donc capitale pour une diminution de leur sensibilité aux bouleversements commerciaux, et pour un élargissement des possibilités de modernisation technologique. La structure des exportations de l'UE-12, en revanche, fait ressortir un niveau de modernisation technologique impressionnant.

Les investisseurs internationaux jouent un rôle important dans l'amélioration de la structure des exportations. A cet égard, l'UE-12 a tendance à recevoir beaucoup plus d'IDE que la CEI ou les économies des Balkans occidentaux. Font notamment exception la Croatie, qui présente un profil semblable à celui des pays de l'UE-12, et des pays riches en pétrole comme le Kazakhstan, alors que les autres pays des Balkans, y compris le Monténégro et la Serbie, ont regagné du terrain dernièrement sous l'effet d'une grande vague de privatisations.

Déséquilibres extérieurs et mécanismes de change

L'Union économique et monétaire (UEM) compte actuellement 15 membres permanents, dont trois pays de l'UE-12 (Chypre, Malte et Slovaquie, que la Slovaquie rejoindra en janvier 2009). A l'approche de son dixième anniversaire, l'UEM passe généralement pour être une réussite, ce qui n'exclut évidemment pas que des tensions puissent se produire. Cela tient au fait que, selon les critères établis par l'économiste Robert Mundell, la zone euro n'est pas une *zone monétaire optimale (ZMO)*⁷. Les pays de la zone euro sont exposés à des chocs asymétriques (en partie intérieurs, comme les processus inflationnistes différenciés, et en partie extérieurs), alors que les mécanismes susceptibles d'absorber de tels chocs (principalement la mobilité de la main-d'œuvre et d'autres caractéristiques du marché du travail) ne fonctionnent pas encore efficacement.

⁷ En économie, une zone monétaire optimale, également dénommée région monétaire optimale, est une zone géographique qui a adopté une monnaie unique commune pour optimiser son efficacité économique.

Il s'y ajoute un autre motif de déception: si la politique monétaire est aujourd'hui complètement centralisée, ce n'est malheureusement pas le cas de la politique budgétaire, les règles et les mécanismes de coordination n'étant pas parfaits, loin de là.

La situation risque d'empirer à moyen terme car les nouveaux membres ajouteront à l'hétérogénéité de la zone euro. Il se pose aussi la question de savoir si les pays qui ne respectent pas les critères définissant une ZMO (notamment les membres nouveaux ou en puissance) peuvent néanmoins souhaiter adhérer à l'UEM à cause de ce qui leur en coûterait de rester en dehors de l'Union. C'est surtout vrai des petites économies ouvertes qui sont fortement intégrées à l'UE de par les flux commerciaux et financiers, ce qui pose un vrai problème dans le cas des groupes de pays importants (notamment les pays des Balkans occidentaux).

L'expérience montre qu'il est très difficile à ces économies de mener une politique monétaire (et de change) sans commettre d'erreurs coûteuses (comme dans le cas de la Hongrie, de la Roumanie et de la Serbie) ou sans subir l'instabilité des flux internationaux de capitaux et des taux de change. Pour échapper à ce genre d'embûche, un groupe important de pays (pays de la Baltique, Bulgarie et économies des Balkans occidentaux) a opté pour un régime de parité fixe ou quasi fixe, qui a malheureusement débouché sur des déséquilibres extérieurs profonds (et insupportables). Bien qu'il semble évident que ces pays soient loin de respecter les règles des ZMO, ils ont tendance à trouver plus avantageux d'intégrer la zone euro que de rester en dehors.

C'est pourquoi les économies de la région, à l'exception des pays de la CEI riches en pétrole, s'orientent peu à peu vers une unité monétaire et de change commune (l'euro). Plusieurs pays extérieurs à l'UEM se sont engagés dans la voie d'une euroisation, ou d'un régime de parité fixe ou quasi fixe, qui s'est souvent révélé difficile à tenir. Cependant, les pays de l'UE-12 ont renforcé leur position à l'extérieur au fil du temps en attirant des IDE et en devenant très compétitifs pour la production de biens. D'autres groupes de pays (notamment dans les Balkans) pâtiennent toujours de la désindustrialisation des années quatre-vingt-dix ou bien se trouvent dans une situation délicate parce que trop concentrés sur l'exportation de quelques produits (comme les pays de la CEI).

2.1.3. Conditions de la politique macroéconomique: limites de la politique budgétaire, coordination et programmes de soutien de l'UE

La création de l'UEM s'est accompagnée d'un recentrage des politiques budgétaires, qui a concerné non seulement les membres actuels de l'UEM, mais aussi les adhérents potentiels (tous les membres effectifs et en puissance de l'UE, sauf ceux qui ont obtenu une clause d'exemption (*opt-out*) – Danemark et Royaume-Uni – quand l'UEM a été constituée, exemption à laquelle les nouveaux membres n'ont plus droit). Les changements de politique budgétaire sont régis par le Pacte de croissance et de stabilité (PCS), aussi appelé critères de Maastricht, pacte très critiqué par les économistes, qui le trouvent plutôt arbitraire et sans fondements analytiques clairs. D'autres reprochent aux règles du PCS de s'appliquer uniformément à des pays qui se trouvent à des stades de développement différents, système qui manque ainsi de justification économique, voire qui contredit directement les principes économiques. Le non-respect des règles par des Etats membres puissants de l'UE (France et Allemagne) a conduit à certaines réformes (y compris à une différenciation entre les dépenses d'investissement et les dépenses de consommation au moment du calcul du déficit), et les discussions se poursuivent sur la place que le PCS doit donner aux divers besoins de pays qui se différencient par leur niveau de développement.

De manière générale, le cadre de la politique macroéconomique de l'UEM montre bien que le processus d'intégration européen est inachevé, avec une politique monétaire totalement centralisée, mais avec une politique budgétaire mal coordonnée et un budget de l'UE très pauvre en recettes.

Dans ce contexte, la *concurrence fiscale* est devenue un sujet de préoccupation assez important depuis quelques années, notamment du fait que d'anciens pays en transition essaient d'attirer des investissements internationaux en optant pour un cadre fiscal très transparent et généreux. Des régimes caractérisés par des impôts sur les sociétés uniformes et très faibles (comme en Irlande) se sont répandus dans les anciens pays en transition, ce qui s'est traduit par des contraintes significatives pour les économies voisines à revenu élevé (telles que l'Autriche et l'Allemagne) qui ont dû abaisser le taux de leur impôt sur les sociétés. La question de la concurrence fiscale se pose à un moment où les pressions qui s'exercent sur le modèle social européen tendent à être très fortes, et où la présence de cotisations sociales élevées passe pour freiner l'embauche de travailleurs faiblement rémunérés et donc pour contribuer à l'existence d'une forte proportion de chômeurs (de longue durée) chez les travailleurs peu qualifiés et chez les jeunes. Dans les pays extérieurs à l'UE (en particulier dans les Balkans occidentaux), cela risque d'amplifier l'économie informelle.

Enfin, si le budget global de l'UE est relativement modeste (environ 1 pour cent du PNB), les programmes de dépenses de l'UE sont néanmoins significatifs sur le plan de la cohésion (par exemple en Grèce, en Irlande, au Portugal et en Espagne) et revêtent, depuis 2007, une grande importance pour l'UE-12. L'assouplissement des contraintes budgétaires pour les pays en proie à de graves problèmes dans ce domaine demeure un des principaux facteurs incitant des économies à faible revenu à devenir pleinement membres de l'UE, bien qu'il soit trop tôt pour juger de l'efficacité des programmes structurels de l'UE dans l'UE-12.

2.2. *Emploi*

L'opinion selon laquelle «mieux vaut un mauvais travail que pas de travail du tout» était parfois exprimée dans le passé lorsque le taux de chômage était élevé ou en hausse. Cette affirmation s'appuie sur l'idée qu'il y a un compromis à trouver entre le nombre d'emplois et leur qualité et que, s'il y a un choix à faire, n'importe quel travail est préférable à l'absence de travail. Mais les mentalités ont évolué ces derniers temps. Le principe est de plus en plus admis selon lequel il est et il doit être possible non seulement de trouver un emploi, mais aussi d'avoir un emploi décent. L'objectif d'emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité occupe aujourd'hui une place centrale dans l'Agenda pour le travail décent de l'OIT et il est intégré dans les normes et les buts fixés par l'UE.

Cependant, la concrétisation du double objectif du plein emploi et d'un travail décent dépend des choix politiques effectués. Il est bien difficile d'aboutir à de meilleurs emplois sans un marché du travail équilibré. L'existence de grandes réserves de main-d'œuvre inutilisées exerce une pression à la baisse sur les salaires, les avantages sociaux et les conditions de travail, ce qui favorise une réduction de la demande de biens et services, réduction qui aggrave les insuffisances de la demande de main-d'œuvre. Il en résulte une hausse du chômage. Un excédent de main-d'œuvre important tend à compromettre les moyens d'incitation utilisés et les efforts menés pour que l'on investisse dans la formation professionnelle, ce qui peut porter atteinte à la croissance économique et au niveau de vie en plus de se répercuter, tôt ou tard, sur les perspectives d'emploi, étant donné le rôle capital que joue le perfectionnement du personnel pour l'amélioration de la productivité

et de la compétitivité. Par ailleurs, un excès de main-d'œuvre peut encourager un relâchement dans l'application des règles appropriées concernant les conditions de travail et la protection sociale. Les difficultés qu'ils rencontrent pour trouver un emploi dans le secteur formel peuvent inciter les travailleurs à se tourner vers l'économie informelle, ce qui est nuisible à la productivité, aux droits des travailleurs, à la sécurité sociale et aux entrées de recettes publiques, avec lesquelles sont financés les programmes publics de développement du marché du travail. Enfin, face à un chômage important et persistant, des travailleurs peuvent décider de chercher un emploi à l'étranger; en conséquence, la capacité du pays de croître et de se développer peut s'en trouver altérée, d'autant plus lorsque c'est le personnel le plus qualifié qui s'en va.

A l'inverse, une forte pénurie de main-d'œuvre sur un marché du travail resserré peut aussi nuire à la qualité de l'emploi, ainsi qu'à la production et à l'investissement. Il est probable qu'elle se traduira par les phénomènes suivants: heures de travail trop longues, et donc dommageables pour la santé et la productivité des travailleurs; augmentation de la fréquence des accidents du travail et des maladies professionnelles, ce qui peut forcer des travailleurs à prendre une retraite anticipée et aggraver, en conséquence, la pénurie de main-d'œuvre; horaires de travail trop rigides et trop longs, qui peuvent empêcher hommes et femmes de concilier leur vie professionnelle avec leurs responsabilités familiales; et existence de pressions pour que les insuffisances de main-d'œuvre soient comblées par des travailleurs immigrés.

Ce ne sont là que quelques exemples des nombreuses interactions entre les niveaux d'emploi et les normes de travail. Ils montrent qu'une bonne mise en œuvre de l'Agenda pour le travail décent exige des possibilités d'emploi suffisantes pour chacun et un niveau d'emploi élevé, sans être excessif, dans l'économie en général.

2.2.1. Une population active en mutation

Le volume et la composition de la main-d'œuvre connaissent une profonde transformation dans la région. Dans de nombreux pays de l'Europe centrale et orientale, la population active s'est contractée entre 1990 et 2005. Des taux de croissance annuelle de la main-d'œuvre fortement négatifs ont été enregistrés en Arménie, en Bulgarie, en Estonie, en Géorgie et en Lettonie (compris entre -1,7 et -2,8 pour cent).

Un facteur se révèle déterminant dans le changement de la taille de la population active: la démographie. Presque tous les pays de l'Europe centrale et orientale et de la CEI ont vu leur population diminuer entre 1990 et 2005, et la baisse devrait continuer jusqu'en 2015. Entre 2000 et 2005, nulle part dans le monde le taux de fécondité n'a été aussi faible qu'en Europe centrale et orientale et dans la CEI (ainsi qu'en Allemagne, en Espagne, en Grèce et en Italie), puisqu'il a tourné autour de 1,3 naissance par femme dans presque tous ces pays, contre une moyenne mondiale de 2,6.

On observe en outre depuis un certain temps un processus de vieillissement de la population (Commission européenne, 2007a), qui va s'accélérer dans les prochaines décennies (voir chap. 5). Les gens vivent plus longtemps et en meilleure santé. En 2005, l'espérance de vie moyenne à la naissance dans l'UE-25 s'établissait à 81,9 ans pour les femmes et 75,8 ans pour les hommes, contre 79,7 ans pour les femmes et 72,8 ans pour les hommes en 1995. Parallèlement, les familles sont devenues plus petites. La proportion de personnes âgées de 65 ans et plus grimpera de 17 pour cent en 2005 à 30 pour cent d'ici à 2050.

Mais ces tendances démographiques dominantes souffrent quelques exceptions. Dans les pays nordiques, par exemple, les taux de fécondité augmentent depuis les années quatre-vingt, bien que les femmes soient plus nombreuses à travailler. Cette exception des

pays nordiques peut s'expliquer par des politiques de l'emploi favorables à la famille (congé parental, crèches de qualité, incitations fiscales à l'emploi des femmes). Au contraire, les taux de natalité sont faibles dans des pays comme l'Allemagne et l'Italie malgré des ratios d'emploi des femmes nettement plus bas et une proportion beaucoup plus grande de familles monoparentales favorisées au regard de l'impôt.

Le vieillissement de la population aura des incidences de grande ampleur sur la croissance économique, le marché du travail, le système de sécurité sociale, les modes de consommation, l'éducation et d'autres aspects de la vie. Diverses solutions existent pour contrer les répercussions négatives des différents changements: augmenter la productivité du travail pour compenser la contraction de la main-d'œuvre; accueillir des immigrants pour accroître l'offre de main-d'œuvre; retarder l'âge officiel de départ à la retraite, ou rapprocher l'âge de départ effectif de l'âge de départ légal; et instaurer des politiques de l'emploi favorables à la famille ou étendre celles qui sont en vigueur. Chacune de ces solutions a des implications non seulement pour le niveau d'emploi, mais également pour la qualité des emplois. Chacune a ses limites, ou dépend des corrections apportées à d'autres politiques.

On dispose d'une énorme marge de manœuvre pour relever le niveau de la population économiquement active. Les dernières tendances sont encourageantes. Dans l'UE, le *taux d'activité* de la population active âgée de 15 à 64 ans a grimpé à 70,1 pour cent en 2006, soit une hausse de 1,5 pour cent depuis 2001 et de 0,5 pour cent depuis 2005. Cette progression est largement due à un *taux d'activité des femmes* supérieur à la moyenne (en augmentation de 2,7 pour cent, contre seulement 0,4 pour cent pour les hommes). Cependant, le taux d'activité total moyen est actuellement inférieur d'environ 5 points à celui des Etats-Unis et de 11 points à celui de la Suisse, ce qui signifie que l'on a encore de la marge pour stimuler l'offre de main-d'œuvre dans l'UE.

Le taux d'activité varie fortement à l'intérieur de l'UE-27, d'un peu plus de 80 pour cent au Danemark et en Suède à moins de 60 pour cent à Malte. Il y a aussi des différences importantes entre les taux d'activité des hommes et des femmes dans de nombreux pays. Alors qu'ils sont presque égaux en Suède et en Finlande, le taux d'activité des femmes apparaît bien éloigné de celui des hommes dans les pays du sud de l'Europe. Les pays de la CEI présentent les taux d'activité les plus faibles du monde pour les hommes comme pour les femmes. Dans chacun des 12 pays de la CEI, sauf le Kazakhstan, le taux d'activité a reculé en moyenne de 6,7 pour cent entre 1990 et 2000, puis s'est stabilisé depuis 2000.

2.2.2. Tendances de l'emploi et du chômage

A l'intérieur des diverses sous-régions comme entre elles, les niveaux et les taux d'emploi font ressortir de profondes disparités. Dans certains pays, le niveau d'emploi augmente au rythme de la croissance économique, dans d'autres l'emploi stagne malgré une croissance significative du PIB, et dans d'autres encore l'emploi se contracte pendant que le chômage s'accroît.

Dans l'UE-27, le nombre de personnes ayant un travail a nettement progressé ces dernières années. Au troisième trimestre 2007, l'emploi total avait augmenté de 14,5 millions depuis le pic économique précédent du deuxième trimestre 2000. A la fin des années quatre-vingt-dix, l'emploi dans l'UE-27 a crû en moyenne de 1 à 2 pour cent par an. Il a ensuite fléchi durant la décrue cyclique de 2002, avant de se ressaisir pendant la reprise économique qui a suivi en 2006. Si la croissance de l'emploi a été très variable à travers l'UE durant cette période, voire négative dans certains pays, en revanche elle est apparue positive en 2006 dans tous les Etats membres, avec un accroissement global de plus de 4 millions d'emplois.

Il faut s'attendre à un changement significatif du niveau et de la structure de l'emploi. Dans l'UE-25 (UE-27 moins la Bulgarie et la Roumanie, pour lesquelles on ne dispose pas de données), plus la Norvège et la Suisse, une augmentation nette de plus de 13 millions d'emplois est prévue pour la période comprise entre 2006 et 2015, même si l'on perdra plus de 2 millions d'emplois dans le secteur primaire et un demi-million dans les industries manufacturières. Les gains les plus importants seront réalisés dans les services aux entreprises et services divers (près de 9 millions d'emplois). Trois millions d'emplois nouveaux devraient être créés dans le secteur de la distribution et des transports (hôtellerie et restauration y compris) et dans les services non commerciaux (dont la santé et l'éducation) au cours de la prochaine décennie (CEDEFOP, 2008).

Taux d'emploi

Le *ratio emploi-population* (ou «taux d'emploi»), qui désigne la part de la population en âge de travailler d'un pays qui occupe un emploi, est le reflet de l'aptitude d'un pays à créer des emplois.

Dans l'UE-27, la proportion de personnes âgées de 15 à 64 ans ayant un travail est passée d'une moyenne de 60,1 pour cent en 1996 à 64,5 pour cent en 2006. Dans l'UE-15, le taux d'emploi moyen s'est établi à 66,2 pour cent en 2006, en hausse par rapport à 1995 (60,1 pour cent), ce qui a ramené à 4,6 points, contre 10 points dix ans plus tôt, l'écart avec les taux d'emploi enregistrés au Japon et aux Etats-Unis. Le taux d'emploi moyen dans l'UE-12 a fortement progressé durant la seconde moitié des années quatre-vingt-dix. Néanmoins, en 2006, il demeurerait en moyenne inférieur de 7,8 points à celui de l'UE-15.

Le *taux moyen d'emploi équivalent temps plein (ETP)*, qui désigne le taux d'emploi dans la seule situation d'emplois à plein temps, a également augmenté entre 1995 et 2006 de 3,3 points, passant à 59,3 pour cent dans l'UE-15, tandis que le taux d'emploi global a grimpé de 5,9 pour cent. L'écart entre les deux taux s'explique par l'accroissement de la part du *travail à temps partiel* (pour plus de détails, voir chap. 3).

La progression du *taux d'emploi des femmes* est encore plus impressionnante, taux qui est passé de 50,1 à 57,3 pour cent dans l'UE-27 entre 1996 et 2006 (soit une hausse de 7,2 points). En comparaison, le taux d'emploi des hommes n'a gagné que 1,5 point, pour passer à 71,6 pour cent, ce qui se traduit par une nette diminution de l'écart entre les taux d'emploi des hommes et des femmes. Dans l'UE-15, le *taux d'emploi des femmes* a progressé encore plus rapidement, de plus de 9 points, pour atteindre 58,7 pour cent.

En revanche, le *taux d'emploi des jeunes* de 15 à 24 ans a connu une évolution beaucoup moins favorable. Dans la plupart des pays de l'UE-27, il s'est amélioré dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, mais a diminué ensuite. Entre 2001 et 2006, le taux d'emploi moyen des jeunes a baissé de 1,2 point, pour s'établir à 36,3 pour cent dans l'UE-27, et de 0,8 point, pour s'établir à 40,1 pour cent dans l'UE-15. L'énorme disparité observée entre les taux d'emploi des jeunes dans les pays de l'UE-27 est due aux différences concernant la proportion de personnes suivant des études ou une formation professionnelle, la durée des études (en particulier dans le système scolaire) et les possibilités d'emploi. Au Danemark et aux Pays-Bas, environ deux tiers des jeunes travaillent, contre moins de 30 pour cent dans l'UE-12, et moins d'un quart dans sept pays de l'UE. Le cas des adolescents et jeunes adultes qui ne suivent pas d'études ni de formation professionnelle et qui n'occupent pas d'emploi préoccupe au plus haut point les responsables politiques. En 2006, le taux moyen de jeunes de 20 à 24 ans inactifs ou sans emploi s'élevait à 18,6 pour cent dans l'UE-27, variant de 7 pour cent au Danemark à presque 30 pour cent en Bulgarie (Commission européenne, 2007a).

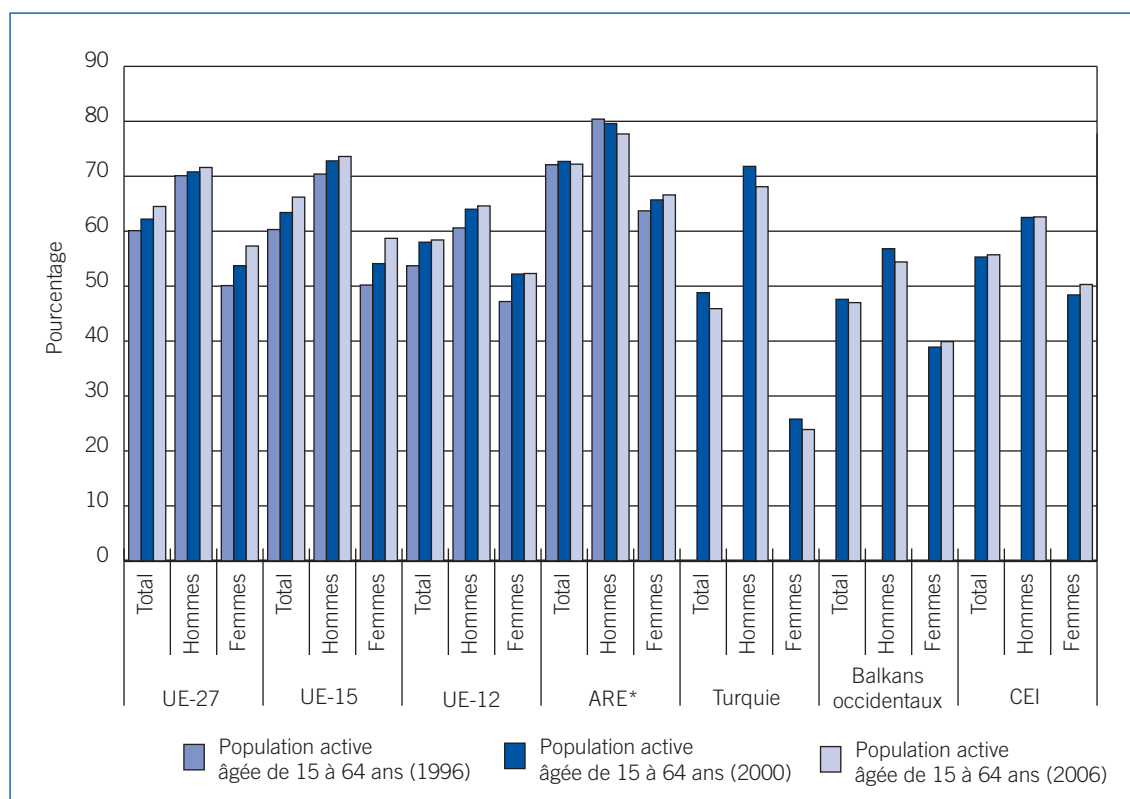
Par ailleurs, entre 1997 et 2006, le taux d'emploi des travailleurs âgés (de 55 à 64 ans) dans l'UE-27 a nettement augmenté, de 8,3 points, pour atteindre 43,5 pour cent.

Dans l'UE-15, il a grimpé de 9,3 points, à 45,3 pour cent, pendant la période 1995-2006. La progression générale des taux d'emploi dans l'UE-27 peut donc être attribuée pour une bonne part à l'amélioration de l'emploi chez les travailleurs âgés et les femmes.

Les taux d'emploi varient nettement dans l'UE-27, de 77 pour cent au Danemark à seulement 55 pour cent en Pologne (2006). Les taux d'emploi dans l'UE-27 se sont rapprochés des *objectifs stratégiques* fixés lors des sommets du Conseil européen de Lisbonne et Stockholm en 2000 et 2001, qui étaient, respectivement, de 70 pour cent pour l'emploi global, de 60 pour cent pour les femmes et de 50 pour cent pour les travailleurs âgés (55-64 ans). Cinq Etats membres (Autriche, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ont déjà atteint l'objectif relatif à l'emploi global, tandis que six autres en sont éloignés de 3 points. L'objectif concernant l'emploi des femmes a été atteint par 13 Etats membres (avec à leur tête le Danemark et la Suède), mais quatre Etats membres affichent un taux inférieur à 50 pour cent. Neuf Etats membres (dominés par le Danemark et la Suède) ont atteint l'objectif intéressant les travailleurs de 55 à 64 ans. Cependant, le taux d'emploi des travailleurs âgés est inférieur à 30 pour cent dans 11 Etats membres.

Bien que la plupart des pays de l'UE-27 n'aient pas encore atteint les objectifs fixés, les fortes différences qui existaient entre les sous-régions il y a dix ans ont commencé à s'estomper, plus rapidement dans l'Europe du Sud que dans l'Europe du Nord (où les taux d'emploi étaient déjà élevés au milieu des années quatre-vingt-dix), ce qui facilite la convergence.

Figure 2.5. Taux d'emploi par sous-région et par sexe (années choisies entre 1995 et 2006)



*ARE = Autres pays à revenu élevé hors UE, à savoir Islande, Israël, Norvège et Suisse.

Sources: EUROSTAT; BIT, 2007.

Les taux d'emploi dans les trois pays de l'Europe occidentale non membres de l'UE dépassent largement la moyenne de l'UE. Le taux le plus haut concernant l'emploi global est enregistré en Islande (85,3 pour cent en 2006, soit 88,7 pour cent pour les hommes et 81,6 pour cent pour les femmes), supérieur de presque 10 points à celui de la Norvège (75,5 pour cent) et de presque 8 points à celui de la Suisse (77,9 pour cent). Le taux d'emploi en Israël (dans la population de plus de 15 ans) est resté quasi inchangé, à un peu moins de 50 pour cent, en baisse pour les hommes et en hausse pour les femmes, de 4 points environ dans les deux cas.

En 2006, le taux d'emploi en Turquie s'est établi à 45 pour cent, en léger repli par rapport à 1994 et inférieur de presque 3 points au niveau de 2000. Il a reculé chez les hommes comme chez les femmes, pour tomber au niveau extrêmement bas de 23,9 pour cent chez ces dernières, et sous la barre des 20 pour cent dans le groupe des femmes jeunes. La baisse des taux d'emploi en Turquie et le fossé existant entre les sexes sont étroitement liés au recul de l'emploi rural, qui résulte lui-même des politiques agricoles suivies. La part de l'agriculture dans l'emploi total est tombée de 44 à 27,3 pour cent entre 1995 et 2006, et la part des femmes a chuté de 71,2 à 48,5 pour cent.

Au vu de la figure 2.5, les taux d'emploi dans les pays des Balkans occidentaux et de la CEI ne se comparent pas aux chiffres des autres sous-régions. Dans les Balkans occidentaux, les taux sont bas pour les hommes comme pour les femmes; le taux pour les hommes a dévissé depuis la moitié des années quatre-vingt-dix, à 54,4 pour cent en 2006, tandis que le taux pour les femmes est resté à peu près stable, à un peu moins de 40 pour cent.

Dans les pays de la CEI, le taux d'emploi moyen dans la population de 15 ans et plus a été de 55,7 pour cent en 2006, variant de 64,7 pour cent au Kazakhstan à 47,9 pour cent au Tadjikistan. Les taux moyens pour les hommes et les femmes se sont établis à 62,6 et 49,5 pour cent, respectivement. Entre 1995 et 2000, les taux d'emploi dans la CEI ont baissé en moyenne de 2,2 points, avant de remonter entre 2000 et 2006.

Chômage

Dans l'UE-27, le *taux de chômage total (déclaré) moyen* dans la population active de plus de 15 ans est tombé de 10 pour cent en 1995 à 8,6 pour cent en 2000, avant de remonter à 9 pour cent en 2003 et 2004, et de retomber à 8,2 pour cent en 2006 pendant la reprise économique. Entre 2005 et 2006, le chômage a reculé dans chacun des pays de l'UE-27. Il est descendu à 7,2 pour cent en 2007 et devrait tomber à 6,7 pour cent pour 2008. Dans l'UE-15, le taux de chômage est descendu de 10 à 7,7 pour cent entre 1995 et 2006. La proportion de chômeurs a progressé dans l'UE-12, pour atteindre un pic de 13,7 pour cent en 2002, avant de retomber à 10 pour cent en 2006. Pendant la période 1995-2006, les taux de chômage moyens des femmes ont dépassé ceux des hommes. Cependant, l'écart entre les sexes a été ramené à 1,3 point en 2006, écart qui apparaît plus petit dans l'UE-12 que dans l'UE-15.

Le *taux de chômage de longue durée* dans l'UE-27 est passé de 4 pour cent en 2000 à 4,2 pour cent en 2004, pour retomber à 3,6 pour cent en 2006. Les taux nationaux varient de 1,1 pour cent au Danemark à 11,7 pour cent en Slovaquie (Commission européenne, 2007a).

Le taux de chômage des jeunes demeure un grave problème dans l'UE-27. Le *taux de chômage des jeunes* dans l'ensemble de l'UE a légèrement diminué, de 19,1 pour cent en 2004 à 17,5 pour cent en 2006, mais il a augmenté dans plusieurs Etats membres. En 2006, il était 2,4 fois plus élevé que chez les jeunes adultes. Les jeunes gens sans travail représentaient 17 pour cent de la population active en 2006 et les jeunes femmes 18,1 pour cent, même si l'écart entre les sexes s'est rétréci ces dernières années. Le taux de chômage

Tableau 2.1. Taux de chômage et de chômage de longue durée (population active de plus de 15 ans) dans l'UE, par sexe et par an (en pourcentage)

		Chômage				Chômage de longue durée	
		1995	2000	2005	2006	2000	2006
	Total	10,0	8,6	8,9	8,1	4,0	3,6
UE-27	Hommes	8,9	7,7	8,3	7,6	3,4	3,3
	Femmes	11,4	9,8	9,6	8,9	4,7	4,0
	Total	10,0	7,6	8,1	7,7	3,4	3,1
UE-15	Hommes	8,9	6,7	7,5	7,0	2,8	2,8
	Femmes	11,4	8,9	8,9	8,5	4,2	3,5
	Total	9,1*	12,3	11,9	10,0	5,8	4,1
UE-12	Hommes	9,6*	11,8	11,4	9,6	5,9	4,0
	Femmes	8,4*	12,9	12,5	10,4	5,8	4,3

*1996.

Source: EUROSTAT, 2007.

des jeunes varie considérablement dans l'UE-27: de moins de 10 pour cent dans cinq pays, il fluctue de 10 à 20 pour cent dans 14 pays, et il dépasse 20 pour cent dans huit autres. Le *taux de chômage de longue durée des 15-24 ans* est tombé dans l'UE-27 de 33,9 à 30 pour cent entre 2000 et 2006. Toutefois, dans six Etats membres, il a franchi le cap des 40 pour cent et dépassé 50 et 60 pour cent, respectivement, en Roumanie et en Slovaquie en 2006.

Le *taux de chômage des jeunes*, c'est-à-dire la proportion de chômeurs dans la population totale âgée de 15 à 24 ans, s'élevait en 2006 à 7,7 pour cent dans l'UE-27, soit 7,2 pour cent pour les femmes et 8,1 pour cent pour les hommes. Bien que la part des jeunes sans travail ait légèrement diminué, aucune avancée réelle n'a été accomplie dans la lutte contre le chômage des jeunes au sein de l'UE-27, où une proportion significative de jeunes reste condamnée à occuper des emplois temporaires et souvent mal payés (Commission européenne, 2007a). Les perspectives d'emploi pour les jeunes, peu encourageantes, et la précarité financière qui leur est liée ont tendance à accentuer l'évolution démographique défavorable observée dans la plus grande partie de l'UE et imputable à la diminution de la fécondité ainsi qu'au vieillissement de la population.

A l'inverse, les autres pays à haut revenu de la région (Islande, Norvège et Suisse), plus Israël, ont connu peu de chômage entre 1995 et 2006, avec un taux total moyen de 5,1 pour cent en 2006 (4,7 pour cent pour les hommes et 5,6 pour cent pour les femmes).

Les statistiques sur le chômage dans les autres sous-régions de l'Europe et en Asie centrale sont incomplètes. La plupart des pays des Balkans affichent des taux de chômage à deux chiffres, bien que le taux de chômage déclaré ait diminué dans certains pays, comme la Croatie, où il a reculé de 14,7 à 12,6 pour cent entre 2002 et 2005. Ailleurs dans les Balkans, le taux de chômage, déjà très haut, a encore progressé (de 39,4 à 44,9 pour cent, par exemple, en Bosnie-Herzégovine et de 32,2 à 37,2 pour cent dans l'ex-République yougoslave de Macédoine entre 2000 et 2004). Des taux de chômage des jeunes très importants ont été enregistrés pendant la période 2000-2004 en Croatie

(32 pour cent en 2005), dans l'ex-République yougoslave de Macédoine (62 pour cent) et en Serbie (48 pour cent).

Le taux de chômage total en Turquie a grimpé de 6,5 pour cent en 2000 à 10,5 pour cent en 2003, avant de retomber légèrement à 9,9 pour cent en 2006. Le taux de chômage total des jeunes en 2006 a atteint 18,7 pour cent, plus élevé de 1,6 pour cent chez les femmes que chez les hommes. Si l'on ajoute les personnes au chômage déguisé et sous-employées en Turquie, très nombreuses, aux chiffres officiels du chômage, on aboutit à un excédent de main-d'œuvre de 24,5 pour cent chez les femmes et de 17,6 pour cent chez les hommes.

Dans la Fédération de Russie, le chômage a reculé régulièrement pour tomber d'un taux de 13,3 pour cent durant la crise économique de 1998 à un taux de 7,2 pour cent en 2005 et 2006. Pendant la même période, la proportion de chômeurs a reculé de 11,6 à 6,8 pour cent en Ukraine et de 11,2 à 7,4 pour cent en République de Moldova. Dans ces deux pays, le chômage des femmes est moins important que celui des hommes. Le taux de chômage des jeunes, bien qu'en baisse, atteignait encore 14,9 pour cent en Ukraine et 18,8 pour cent en République de Moldova en 2005.

La Géorgie a enregistré un taux de chômage de 13,8 pour cent en 2005 contre 10,8 pour cent en 2000. Le taux de chômage des jeunes y est passé de 21,1 à 28,3 pour cent pendant la même période. En revanche, le taux de chômage est tombé de 12,8 à 8,4 pour cent au Kazakhstan et de 12,5 à 8,4 pour cent au Kirghizistan entre 2002 et 2004 (BIT, 2007).

2.2.3. Raisons de la divergence entre les tendances de l'emploi

La question se pose donc de savoir pourquoi les marchés du travail de la région affichent des performances aussi différentes. Pour quelle raison certains pays ont-ils réussi à améliorer la situation de l'emploi chez eux en parallèle avec la croissance économique alors que d'autres ont échoué?

Variation cyclique

Dans une économie de plus en plus mondialisée, les résultats de la région en matière économique et d'emploi dépendent davantage des cycles planétaires. Après l'éclatement de la bulle informatique en 2000, le marché du travail s'est dégradé presque partout dans la région pendant plusieurs années, puis s'est redressé avec la reprise économique mondiale de 2004. Les bons résultats obtenus au chapitre de l'emploi ont été dus en grande partie au rebond induit par la formidable croissance enregistrée en Chine, en Inde et dans d'autres économies émergentes. La reprise récente de l'économie et la croissance de l'emploi qui l'a accompagnée ont été particulièrement sensibles dans les pays fortement exportateurs, comme l'Allemagne (voir encadré 2.1), la République tchèque et la Slovaquie. Dans la Fédération de Russie et les autres pays de la CEI, la croissance et l'emploi ont été favorisés par la flambée des cours du pétrole et du gaz.

Le fait que la croissance et l'emploi dépendent plus qu'autrefois de la conjoncture mondiale a pour inconvénient de rendre les pays plus sensibles aux crises économiques. Les dernières statistiques pour le second semestre de 2008 font déjà apparaître de fortes baisses des taux de croissance du PIB et les premiers signes des suppressions d'emplois consécutives à la crise financière mondiale. Le Fonds monétaire international (FMI) prévient que les pays de l'Europe centrale et orientale seront particulièrement touchés à cause de la fragilité de leur marché du crédit (*The Financial Times*, 26 sept. 2008).

Transferts publics et privés

Dans le cadre des politiques de convergence de l'UE, un soutien financier a été apporté aux nouveaux Etats membres pendant les phases d'élargissement successives. La

Encadré 2.1. Comment s'explique l'amélioration récente de l'emploi en Allemagne?

Après plusieurs années de stagnation, l'Allemagne a bénéficié d'une forte reprise de l'économie, avec une hausse des taux d'emploi et une baisse du taux de chômage plus importantes que la moyenne de l'UE entre 2005 et 2007. Cependant, les points de vue divergent quant aux raisons précises de l'excellente santé affichée par le marché du travail allemand. Certains observateurs l'attribuent à tout le train de réformes («les réformes Hartz») lancé sur le marché du travail par le gouvernement Schröder en 2002, qui a provoqué une expansion de l'emploi indépendant, du travail à temps partiel, des emplois temporaires et du travail intérimaire, au détriment des emplois permanents à temps plein. Les emplois «atypiques» représentent aujourd'hui entre un quart et un tiers de l'emploi total. D'aucuns pensent que la réduction de la durée de prestations de chômage et le durcissement des conditions d'admissibilité rendent les chômeurs plus disposés à prendre tel ou tel poste vacant, en particulier des emplois peu intéressants. D'autres analystes soulignent les effets d'une modération des salaires conjuguée à une augmentation de la proportion des formes d'emploi atypiques, dont les «petits boulots» mal payés, qui ne sont pas entièrement couvertes par le régime de sécurité sociale. Le risque de rejoindre les rangs des travailleurs pauvres s'accroît, et l'expansion rapide du secteur à bas salaires a été facilitée par la baisse des taux de couverture conventionnelle et par l'absence d'un salaire minimum légal. Si les dernières tendances font ressortir une progression de l'emploi, la part des emplois précaires va aussi en augmentant. Tout l'enjeu réside dans la création d'emplois décents.

L'accroissement global de la demande de biens durables dans le contexte d'une embellie économique mondiale a entraîné une envolée des exportations en Allemagne. Cette envolée a aussi été favorisée par une stagnation des charges salariales, parallèlement à une augmentation de la productivité. L'environnement économique extérieur est donc en partie la cause de la reprise de la croissance et de l'emploi, surtout depuis que la demande intérieure est freinée par la baisse des salaires et le gel des retraites. En revanche, l'investissement privé et public a commencé à mieux se porter.

L'Allemagne risque de ne pouvoir compter encore longtemps autant qu'elle l'a fait sur les exportations pour soutenir la demande globale et l'emploi face à l'appréciation de l'euro et à l'instabilité de l'économie mondiale. On peut donc craindre que la croissance et l'emploi soient durement touchés par une récession mondiale, à en juger par les dernières statistiques économiques.

progression de l'emploi et la chute du chômage exceptionnelles en Espagne et en Irlande sont en partie attribuables aux transferts financiers et immatériels provenant des fonds structurels et régionaux européens et destinés à faciliter la cohésion à l'intérieur de l'UE. L'UE-12 a elle aussi bénéficié de ce soutien. Parallèlement, la forte croissance enregistrée par de nombreuses économies en transition a été alimentée par des afflux massifs d'IDE et de placements en valeurs de portefeuille de la part de multinationales, qui ont aidé à adapter et moderniser les structures économiques des pays bénéficiaires ainsi qu'à réduire ou combler le fossé dans les domaines de la technologie et des techniques de gestion. Toutefois, dans beaucoup de cas, les flux d'IDE ont été inégalement répartis, en faveur des zones les plus développées et des capitales, et au mépris des zones en retrait, ce qui a fréquemment eu pour effet d'exacerber les inégalités.

Une place variable pour l'emploi dans la croissance économique

Jusqu'à récemment, beaucoup d'anciennes économies en transition ont pâti d'une faible teneur en emploi de la croissance économique, avec des taux annuels de croissance de l'emploi souvent de trois à quatre fois inférieurs aux taux de croissance du PIB (Cazes et Nešporová, 2007). Dans les pays de l'Europe centrale et orientale qui

n'appartiennent pas à l'UE et dans la CEI, l'élasticité moyenne de l'emploi a été estimée à 0,15, ce qui signifie qu'au plus 15 pour cent de la croissance du PIB a pu être attribuée à la croissance de l'emploi, et les 85 pour cent restants à des gains de productivité. L'élasticité de l'emploi dans ces pays a été, de loin, la plus faible de toutes les grandes régions du monde (BIT, 2007).

Comme les nouveaux Etats membres de l'UE situés dans la Baltique et en Europe centrale jouissent pour la plupart d'un taux d'expansion de l'emploi supérieur à la moyenne depuis 2004, la phase de «croissance sans emploi» est probablement parvenue à son terme dans ces pays. Cependant, la croissance sans emploi demeure un problème en Hongrie et dans la majorité des pays du sud-est de l'Europe, où le coefficient d'emploi de la croissance est faible malgré des taux de croissance du PIB assez élevés.

Les économistes de la Banque mondiale imputent cette dissociation de la croissance et de l'emploi à la présence de marchés du travail surprotégés et d'avantages sociaux excessifs, qui empêchent une adaptation de la main-d'œuvre (Rutkowski et coll., 2005). Mais une telle explication est difficile à admettre vu que la situation de l'emploi ne s'est pas améliorée après la révision à la baisse des normes de protection et la mise en place de formes d'emploi plus souples. C'est ce qui a amené deux observateurs à conclure que les marchés du travail dans les économies en transition sont «flexibles mais sans emploi» (Cazes et Nešporová, 2007). De plus, une certaine flexibilité s'est développée dans ces pays, due en partie à l'incapacité de faire appliquer une législation du travail protectrice (voir chap. 3).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'imperméabilité de l'emploi à la croissance économique:

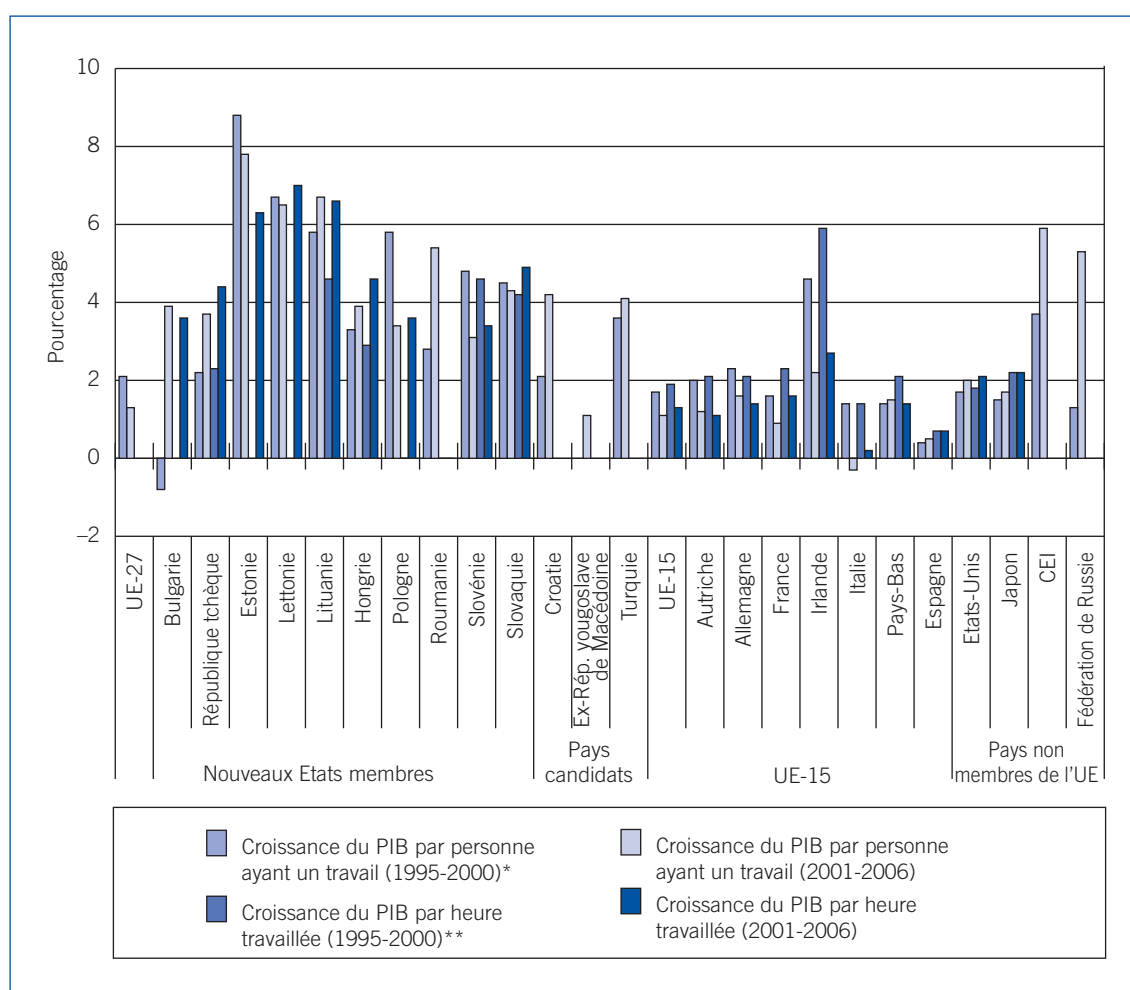
- l'augmentation de la productivité, facteur d'économie de main-d'œuvre: les excédents de personnel comme en connaissaient les économies planifiées par un pouvoir central sont probablement révolus dans certains pays, mais pas dans d'autres;
- le décalage entre la création d'emplois et la destruction d'emplois: dans les économies en transition des années quatre-vingt-dix, la création d'emplois n'a pas suivi le rythme de la destruction d'emplois, ce qui a donné des pertes nettes. Par la suite, les flux d'emplois ont commencé à s'équilibrer dans certains pays, tandis que l'écart s'est creusé dans d'autres;
- l'adaptation aux évolutions de la demande de main-d'œuvre par une variation des heures de travail plutôt que du nombre de travailleurs.

Dans plusieurs pays, le manque de réactivité de l'emploi aux mouvements de la croissance est dû, au moins en partie, à un effet statistique provoqué, entre autres, par les éléments suivants: le développement de l'économie informelle, qui n'apparaît pas dans les statistiques; le résultat net des migrations de main-d'œuvre, vu que les travailleurs migrants ne sont pas inclus dans les statistiques sur l'emploi de leur pays d'origine mais contribuent à la croissance nationale par leurs envois de fonds; et la diminution de la place du facteur travail et du coût de la main-d'œuvre sans congédiement de personnel par des mesures telles que le dénommé congé administratif, le raccourcissement des heures de travail et le report du versement des salaires, mesures abondamment employées par les pays de la CEI dans les années quatre-vingt-dix, mais moins par la suite.

2.2.4. *Accroissement de la productivité*

Ainsi qu'on l'a vu, la plupart des pays de l'UE-12 et des pays candidats, ainsi que ceux de la CEI, ont enregistré des taux de croissance de la productivité du travail bien supérieurs à la moyenne de l'UE, ce en quoi on peut voir un rattrapage progressif du

Figure 2.6. Accroissement moyen de la productivité du travail dans les pays choisis (1995-2000 et 2001-2006)



*1996-2000 pour l'UE-27, la Bulgarie et la Slovénie, et 1997-2000 pour la Croatie. **1996-2000 pour la Lituanie et la Slovénie.
Source: Commission européenne, 2007a; calculs du BIT.

retard technologique (voir fig. 2.6). Dans sa première partie, ce rapport thématique indique que l'accélération de la croissance de la productivité du travail est due à un meilleur accès au savoir ainsi qu'à un transfert et à une absorption plus rapides des connaissances grâce aux IDE, à la sous-traitance et à la libéralisation du commerce en général. De même, l'adoption de meilleures méthodes d'organisation permet une utilisation plus efficace des facteurs de production, notamment du capital et de la main-d'œuvre. Par ailleurs, le processus d'accession à l'UE et (dans une moindre mesure) à l'Organisation mondiale du commerce a favorisé une amélioration sensible de législations et d'institutions nationales, que les investisseurs locaux et étrangers ont interprétée comme étant un signe positif. On constate des différences importantes entre les pays à faible revenu en ce qui concerne la capacité d'intégration des nouvelles technologies et méthodes d'organisation, capacité qui dépend du personnel qualifié et du cadre institutionnel existants, des matières premières disponibles, des avantages comparatifs au chapitre de la production, et de la politique macroéconomique en vigueur. Ces différences trouvent un écho dans les écarts significatifs relevés en matière de croissance économique et d'évolution de la productivité du travail.

Dans l'UE-15, en moyenne, l'amélioration de la productivité du travail a été modeste dans les premières années du XXI^e siècle, et bien plus lente qu'aux Etats-Unis ou au Japon. En effet, le taux moyen de croissance du PIB par habitant en France et en Espagne est tombé à moins de 1 pour cent par an, et l'Italie a même enregistré une croissance légèrement négative (voir fig. 2.6), ce qui conduit à se demander si l'Europe occidentale ne commence pas à pâtir d'une tendance à «l'emploi sans croissance».

La première partie du rapport thématique laisse entendre que la diminution de la productivité du travail dans l'UE-15 doit être mise sur le compte de deux facteurs conjugués: le ralentissement du progrès technologique, notamment dans le domaine des technologies de l'information et des communications (conséquence de la faiblesse, voire de la baisse, des investissements matériels), et l'amélioration de l'emploi, fortement liée à la multiplication des emplois atypiques et, souvent, moins productifs. Si de tels emplois sont moins productifs, c'est parce que des employeurs rechignent à investir dans la formation et le perfectionnement de travailleurs temporaires ou à temps partiel et parce que ces travailleurs sont peu motivés pour améliorer leur productivité.

2.2.5. *Emploi informel*

L'emploi informel constitue un double défi par rapport à l'Agenda pour le travail décent. Premièrement, les travailleurs de l'économie informelle ne bénéficient généralement pas de la protection et du soutien apportés par le droit du travail, par les programmes d'assurance et d'aide sociales ou par les politiques actives du marché du travail. Les droits les plus fondamentaux leur sont fréquemment refusés. Deuxièmement, il arrive que le travail dans le secteur informel ne soit pas pris en compte dans les indicateurs de l'emploi usuels parce qu'il n'est pas officiellement enregistré ou déclaré. Dans ce cas, les informations sur le marché du travail sont faussées et perdent de leur utilité pour l'élaboration d'une politique.

Les informations sur l'ampleur du travail non déclaré dans la région sont aussi rares que dispersées. Les estimations varient en fonction de l'instrument de mesure employé, selon qu'elles résultent d'une enquête ou qu'elles sont fondées sur des activités économiques non observées et figurant dans la comptabilité nationale. Les définitions et les instruments de mesure diffèrent d'un pays à l'autre. De plus, le volume de travail informel varie nettement entre les hommes et les femmes, ainsi qu'entre la ville et la campagne. Il a beaucoup augmenté durant la crise économique survenue dans la Fédération de Russie et certains pays de l'Europe centrale et orientale à la fin des années quatre-vingt-dix, avant de diminuer avec la reprise économique. Ainsi, le pourcentage de variation du volume de travail non déclaré sur quelques années de la décennie a atteint 70 pour cent au Kazakhstan et plus de 60 pour cent au Kirghizistan. En Lituanie, le taux d'emploi informel a grimpé de 48,5 à 72 pour cent entre 1998 et 2000 (BIT, 2007 et 2006b).

A la fin des années quatre-vingt-dix, les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à haut revenu ont enregistré 5 pour cent ou moins de travail non déclaré, alors que le volume de travail non déclaré apparaissait bien supérieur dans certains pays de l'OCDE situés dans l'Europe du Sud. L'importance de l'économie informelle dans l'UE aurait varié, selon les estimations, de 7 à 16 pour cent du PIB total en 2003. Dans l'Europe du Sud-Est et dans la CEI, la part moyenne de l'économie informelle est importante, alors qu'elle est modeste en Europe centrale. En comptabilité nationale, quand on applique la méthode des écarts, la proportion relevée est comprise entre 22 pour cent en Bulgarie (en 2000) et 53 pour cent en Bosnie-Herzégovine. Dans les pays de la CEI, elle a varié de 11 pour cent au Bélarus (2002) à 50 pour cent au Kirghizistan (2003). En Europe centrale, la République tchèque enregistre une part restreinte, de 9 pour cent, et la Hongrie une part importante, de 18 pour cent en 2000. Avec la méthode dite

Tableau 2.2. Importance de l'économie informelle dans l'Europe du Sud-Est et dans la CEI (2000-2004, pourcentage du PIB)

	Méthode des écarts en comptabilité nationale	Méthode d'estimation de la demande de monnaie
Europe du Sud-Est		
Albanie (2002)	28	35
Bosnie-Herzégovine (2003)	53	37
Bulgarie (2003)	22	38
Croatie (2000)	7	35
Roumanie (2000)	21	37
Serbie et Monténégro (2004)	35	39
Ex-République yougoslave de Macédoine (1999)	14	36
CEI		
Arménie (1999)	29	49
Azerbaïdjan (2003)	20	61
Bélarus (2002)	11	50
Géorgie (2001)	34	68
Kazakhstan (2003)	22	45
Kirghizistan (2003)	50	41
République de Moldova (2000)	31	49
Fédération de Russie (2003)	23	49
Tadjikistan (2003)	15	–
Ukraine	–	55
Ouzbékistan	–	37
Europe centrale		
République tchèque (2000)	9	20
Hongrie (2000)	18	26
Pologne (2003)	14	29
Slovaquie (2000)	15	20
OCDE*	–	16

* Moyenne non pondérée, hormis la Turquie.

Source: Commission économique de l'ONU pour l'Europe: *Economic Survey of Europe*, 2005, n° 2, tableau 3.5.

d'estimation de la demande de monnaie, la part des activités économiques informelles dans la plupart des pays de l'Europe du Sud-Est se serait située dans une fourchette de 30 à 40 pour cent entre 2000 et 2004. Dans la CEI, elle a varié de 37 pour cent en Ouzbékistan à 68 pour cent en Géorgie (voir tableau 2.2).

Dans la plupart des pays, les femmes représentent la majorité des travailleurs de l'économie informelle, ce qui signifie qu'elles sont davantage exposées à l'insécurité de

l'emploi et à un manque d'accès à une formation, à la protection sociale et à d'autres ressources, ce qui accroît le risque de pauvreté et de marginalisation.

Les causes de l'emploi informel sont complexes (pour plus de détails, voir OCDE, 2003). Certaines de celles que l'on mentionne souvent ne résistent pas à un examen approfondi. La présence d'impôts élevés, le système de sécurité sociale en place et les pesanteurs de la réglementation, par exemple, sont fréquemment accusés de favoriser l'emploi informel. Or les comparaisons effectuées à l'échelle internationale et dans le passé ne corroborent pas toujours l'idée voulant que des taux d'imposition élevés aillent de pair avec une forte proportion de travail non déclaré. C'est ainsi que plusieurs pays à haut revenu, notamment les pays nordiques, connaissent des taux d'imposition élevés en même temps qu'une faible propension au travail non déclaré.

2.2.6. Migration pour l'emploi

De plus en plus de travailleurs émigrent pour chercher un emploi, à cause de perspectives et de conditions de travail insatisfaisantes, de l'insécurité économique et de la guerre ou la persécution (comme ce fut le cas dans les Balkans à la fin des années quatre-vingt-dix). La tentation d'émigrer est accentuée par les disparités de salaires et de conditions de travail existant entre les pays. Lorsque l'Etat s'occupe mal des chômeurs, le départ se révèle parfois la seule solution de survie.

L'immigration peut être légale ou illégale. Dans l'UE, la liberté de mouvement des travailleurs est garantie par l'article 39 du Traité instituant la Communauté européenne, tandis que l'Accord général sur le commerce des services et, en particulier, la Directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur visent à encourager les flux internationaux de main-d'œuvre temporaires et circulaires. Les règlements de l'UE permettent également les mutations temporaires de travailleurs qualifiés d'une durée maximale d'un an, et le déplacement temporaire de fournisseurs de services contractuels originaires de l'extérieur de l'UE-27 pour une durée maximale de six mois.

A l'intérieur comme à l'extérieur de la région, le phénomène des migrations temporaires s'est intensifié au cours de la dernière décennie. Quatre grands courants migratoires ont été identifiés dans la région depuis le milieu des années quatre-vingt-dix: les flux dans l'UE-27, essentiellement de l'UE-12 à l'UE-15; les flux en provenance de l'extérieur de l'UE, principalement de l'Europe orientale, des Balkans occidentaux, de l'Afrique du Nord, de l'Asie et de l'Amérique latine (en Espagne); les flux de l'Asie centrale et du Caucase vers la Fédération de Russie et le Kazakhstan; et les migrations de travailleurs qualifiés ou très qualifiés (la fuite des cerveaux) de l'UE et d'autres pays d'Europe vers l'Amérique du Nord. Les migrations de main-d'œuvre touchent d'une manière disproportionnée le haut et le bas de l'échelle des compétences.

Les migrations nettes dans l'UE-25, c'est-à-dire sans la Bulgarie et la Roumanie, font ressortir une forte tendance à la hausse, puisque l'on est passé de 0,6 million de personnes en 1994 à 1,85 million en 2004 (EUROSTAT, 2007). Mais l'importance réelle des flux entre les pays est sous-estimée dans les statistiques car ces dernières n'incluent pas les migrations clandestines (immigrés en situation irrégulière ou traite d'êtres humains). Entre 1994 et 2004, les *ressources* en main-d'œuvre étrangère, en pourcentage de l'offre totale de main-d'œuvre, se sont accrues dans presque toute l'UE-15. De fortes augmentations ont été relevées en Espagne, en Irlande, en Italie et au Portugal, lesquels sont devenus, de pays d'émigration traditionnels, des pays d'immigration en chiffres nets. En pourcentage, les plus fortes contributions de l'immigration à la croissance de l'emploi ont été enregistrées en Allemagne, en Autriche, au Danemark et au Royaume-Uni. L'élargissement de l'UE a provoqué une accélération très marquée des mouvements

migratoires de l'UE-12 à l'UE-15, et en particulier de la Pologne, puis de la Roumanie et de la Bulgarie (OCDE, 2007). Le nombre de Polonais installés à l'étranger a grimpé d'environ un million en 2004 à 1,95 million à la fin de 2006, ce qui équivaut à presque 12 pour cent de la population active du pays.

Les migrations de travailleurs sont également importantes dans l'Europe du Sud-Est et dans la CEI. La Fédération de Russie, l'Ukraine et le Kazakhstan sont de grands receveurs nets de migrants, dont beaucoup viennent du Caucase et de l'Asie centrale, régions auxquelles l'immigration fait perdre une main-d'œuvre qualifiée. On estime que l'Ukraine perd chaque année quelque 15 000 spécialistes de haut niveau (Mansoor et Quillin, 2006), et que 9 pour cent des Bulgares ont quitté leur pays entre 1998 et 2004. Près de deux tiers des émigrants étaient de jeunes gens instruits, dont beaucoup ont trouvé un emploi peu qualifié (soins aux enfants et aux personnes âgées, tâches ménagères, agriculture et construction).

De nombreux pays de la région font face à l'immigration illégale. Dans la Fédération de Russie, par exemple, le Service fédéral des migrations a estimé qu'il existait en 2006 dans le pays un demi-million d'immigrants en situation régulière, et entre 5 et 14 millions de sans-papiers (voir *Rapport sur le travail dans le monde du BIT*, n° 57, sept. 2006). Les estimations concernant le nombre d'immigrants en situation irrégulière dans l'UE varient de 2 à 8 millions, et de 300 000 à 500 000 pour le nombre de personnes victimes de la traite (Commission européenne, 2007a). Selon des études du BIT sur les immigrants en situation irrégulière en Autriche et en République tchèque, la principale raison pour laquelle autant d'étrangers travaillent hors de la légalité réside dans la diminution du coût du travail qui résulte du non-paiement des cotisations de sécurité sociale et des impôts.

L'OIT a constaté un important phénomène de traite de travailleurs migrants à des fins d'exploitation sexuelle dans des pays comme la République de Moldova, la Roumanie et l'Ukraine. Outre le manque de perspectives d'emploi, le principal facteur à l'origine de ce phénomène est l'insuffisance des ressources économiques et des services sociaux dans les pays d'origine.

Les migrations présentent des avantages dans la mesure où les flux de main-d'œuvre aident à remédier aux déséquilibres du marché du travail en réduisant le chômage dans le pays de départ et en atténuant les pénuries de main-d'œuvre dans le pays de destination. Mais ces effets positifs sont réduits à néant dès lors que les immigrants sont embauchés à un niveau de compétence inférieur à celui de leurs études et de leur formation.

Les envois de fonds des migrants peuvent constituer une importante source d'investissement et de croissance dans leur pays d'origine. En 2004, par exemple, la part des transferts d'argent officiellement recensés dans le PIB a dépassé 20 pour cent en Bosnie-Herzégovine et en République de Moldova (Banque mondiale, 2006), ce qui a eu un effet de boule de neige significatif sur la consommation et l'investissement, et une incidence positive sur l'emploi. Par contre, parmi les retombées négatives des migrations, il faut mentionner la perte de main-d'œuvre, en particulier de travailleurs qualifiés, dans les pays d'origine, avec les handicaps qu'elle entraîne concernant la productivité, la compétitivité, l'innovation, l'investissement et la croissance du PIB, ainsi que la diminution des actions de formation dans le pays de départ comme dans celui de destination.

Vue de l'extérieur, l'UE passe souvent pour être une «forteresse», en particulier à ses frontières du sud et de l'est, où elle ferme ses portes aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Le courant de migrants en quête d'un emploi et d'un revenu en Europe va en s'amplifiant, notamment au départ de l'Afrique, où les candidats traversent la Méditerranée souvent au péril de leur vie pour fuir le chômage, la guerre civile ainsi que la sécheresse, les inondations ou d'autres effets du changement climatique.

Encadré 2.2. En quoi les politiques commerciales du Nord sont la cause du chômage et de la pression migratoire en Afrique

Les politiques suivies dans l'UE peuvent aggraver la pression migratoire venant du Sud. Les règles et pratiques qui régissent le commerce ont contribué à creuser le fossé économique entre le Nord et le Sud. Certains accords commerciaux en vigueur et certaines formes de soutien interne ont pour effet de fausser sérieusement les échanges. Les pays riches du Nord ont fixé des barrières tarifaires et non tarifaires pour les fabricants et les producteurs agricoles des pays en développement et ont investi massivement dans l'octroi de subventions à leurs propres producteurs. Les énormes excédents subventionnés qui en résultent (coton, maïs, soja, blé, riz, tomates, volaille, poudre de lait et fruits) sont vendus aux pays pauvres à des prix qu'il leur est quasiment impossible de concurrencer malgré leurs coûts de production très bas. Par ailleurs, les pêcheurs de l'Afrique occidentale rencontrent des difficultés croissantes parce que les côtes de la région sont sillonnées par d'énormes flottes de pêche européennes fortement subventionnées pour leurs achats d'équipements modernes et de carburant. En Afrique subsaharienne, ces pratiques commerciales ont des effets désastreux, une proportion importante de la population vivant de l'agriculture et de la pêche.

Une approche équitable pour les travailleurs migrants

Les conditions de travail de nombreux migrants représentent un des obstacles les plus importants à la mise en œuvre de l'Agenda pour le travail décent. Certaines des conditions les plus inacceptables résultent des migrations illégales, du manque de protection sociale, de la discrimination et de l'exploitation sexuelle des migrants. En octobre 1999, le Conseil de l'Europe a exhorté l'UE à élaborer une politique commune dans les domaines de l'immigration et du droit d'asile, en y inscrivant les éléments suivants: partenariat avec les pays d'origine, régime européen commun pour le droit d'asile, traitement équitable des ressortissants des pays tiers et gestion des flux migratoires. L'OIT a pour mission, en vertu de sa Constitution, de protéger les travailleurs migrants. Une résolution adoptée par la 92^e session de la Conférence internationale du Travail en 2004 a engagé le Bureau et ses mandants à mettre en œuvre un plan d'action pour les travailleurs migrants et comportant les volets suivants: élaboration d'un cadre multilatéral non contraignant relatif à une approche de migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits; application plus large des normes internationales du travail et autres instruments pertinents; mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi de l'OIT; protection sociale des travailleurs migrants; renforcement des capacités, sensibilisation et assistance technique; consolidation du dialogue social; amélioration de la base d'informations et de connaissances; promotion de la coopération et du dialogue sur les mesures à prendre. Les mesures prises au niveau régional pour l'exécution du plan d'action sont présentées au volume II du présent rapport.

2.3. Des aspirations déçues dans la région: principaux déficits à combler en matière d'emploi

Si la situation de l'emploi s'est améliorée ces dernières années dans la majorité des pays de la région, beaucoup sont cependant encore loin d'atteindre les objectifs établis par leur gouvernement ou de remplir les engagements qu'ils ont pris en tant que membres d'organisations internationales telles que l'OIT ou l'UE.

Normes multilatérales et stratégies pour l'emploi

Les principales normes de l'OIT relatives aux politiques de l'emploi, et en particulier la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, visent à garantir le plein emploi, productif et librement choisi. Les moyens et mesures à employer à cette fin comprennent

l'adoption de politiques macroéconomiques expansionnistes, des politiques actives et passives du marché du travail, des actions d'éducation et de formation professionnelle, des politiques structurelles, la promotion du développement industriel et rural, et la participation active des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Les orientations dessinées par l'OIT au chapitre des politiques migratoires, y compris le plan d'action prévu par la résolution de la Conférence de 2004, reposent sur l'idée que la décision de migrer doit être prise «par choix et non par nécessité».

En sa qualité de plus grande organisation multilatérale de la région, l'UE a établi des normes et des objectifs stratégiques très proches des normes de l'OIT. En 2000, au Sommet de Lisbonne, le Conseil européen a fixé à l'UE un objectif ambitieux, celui de «devenir l'économie du savoir la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale» d'ici à 2010. Les lignes directrices du Conseil de l'Europe concernant l'emploi adoptées en 1998 et révisées en 2003 sont mises en œuvre selon la dénommée méthode ouverte de coordination, sur la base des plans d'action nationaux. La même technique est appliquée depuis quelques années dans le cadre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est aux termes du Processus de Bucarest.

Coordination des politiques micro et macroéconomiques

Dans son Agenda global pour l'emploi de 2003, l'OIT prend fait et cause pour des politiques macroéconomiques qui stimulent la croissance et l'emploi, outre qu'elle en appelle à l'intégration et à la coordination des politiques, conditions essentielles à la concrétisation de l'objectif plus général de l'UE, celui d'une cohésion économique, sociale et territoriale.

La grande question est de savoir si, au sein de l'UE, on est suffisamment conscient du rôle déterminant que joue la politique macroéconomique au regard de l'emploi et du niveau de vie, et si les politiques sociales et du marché du travail sont convenablement intégrées. Plus précisément, il convient de se pencher sur la question de savoir si, au moment de définir les objectifs et instruments de la politique macroéconomique de l'UE, on a bien fait de l'emploi le but principal ou seulement un facteur annexe. Contrairement à ce qui se passe aux Etats-Unis, où la Réserve fédérale a pour mission d'adapter sa politique monétaire aux objectifs fixés en matière de stabilité des prix, de croissance économique et de plein emploi, le principe dominant de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE) est de contenir l'inflation des prix à la consommation. Or l'expérience prouve que le taux d'inflation dépasse toujours le seuil de 2 pour cent retenu par les pays industrialisés dans les cycles d'expansion. Par conséquent, la politique monétaire comparativement restrictive adoptée par la BCE réduit les possibilités d'amélioration de la croissance et de l'emploi à court terme, et des pays extérieurs à la zone euro, comme le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni, ont mieux réussi, sur le front de l'emploi, que les pays faisant partie de la zone au cours de la décennie écoulée. La conclusion en est qu'il faudrait placer la croissance économique et le plein emploi sur un même pied que la stabilité des prix dans l'UE.

Il faudrait également se demander si l'UE n'a pas parfois exercé des contraintes excessives sur les politiques budgétaires, et rendu ainsi difficile la réalisation de l'objectif d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Dans le souci de limiter le déficit budgétaire à 3 pour cent, on ne s'est pas demandé si les dépenses publiques étaient destinées à soutenir la consommation ou l'investissement, ce qui a conduit les gouvernements de l'UE et les organismes chargés du budget à restreindre exagérément la dépense publique,

même en période de régression économique. Il en a clairement résulté une réduction des choix politiques offerts pour développer l'emploi en nombre et en qualité, y compris des dépenses des Etats dans la recherche-développement, l'éducation et la formation professionnelle, dans des mesures actives du marché du travail, et dans les services publics de garderie, entre autres investissements concernant l'infrastructure et les services sociaux. De façon plus générale, la question est de savoir comment l'UE s'y prendra pour mettre en œuvre sa Stratégie de Lisbonne sans accroître ses investissements dans la recherche-développement ou dans les ressources humaines. D'autre part, il faudrait étudier la façon dont l'UE compte atteindre le noble objectif d'une convergence des mesures de développement régional et des niveaux de vie si elle n'investit pas suffisamment dans les régions et les secteurs en retard ou défavorisés. On remarquera à cet égard que les Etats membres qui réussissent le mieux en matière d'emploi font souvent partie de ceux qui dépensent le plus en fonds publics dans des politiques actives du marché du travail ou dans la formation professionnelle (notamment le Danemark, les Pays-Bas et la Suède).

Des politiques macroéconomiques restrictives qui pèsent sur l'emploi sont également observées à l'extérieur de l'UE-27. En Turquie, par exemple, jusqu'à très récemment, les responsables politiques ne faisaient pas une priorité du développement de l'emploi et se concentraient presque exclusivement sur la maîtrise de l'inflation. On voit aujourd'hui ce que donne une telle politique puisque le taux d'emploi en Turquie, déjà bas en 2000, n'a cessé de diminuer depuis.

Investissement dans les compétences et l'employabilité des travailleurs

Il est très inquiétant de voir que, dans l'UE, environ 30 pour cent des personnes en âge de travailler sont actuellement peu qualifiées, d'autant plus quand on sait que, selon les estimations, il devrait se créer plus de 12,5 millions d'emplois dans l'UE entre 2006 et 2015 pour les travailleurs hautement qualifiés et près de 9,5 millions d'emplois pour les travailleurs moyennement qualifiés, alors que le nombre d'emplois offerts aux personnes peu qualifiées devrait diminuer de 8,5 millions (CEDEFOP, 2008). Par ailleurs, les pays de l'Europe du Sud-Est et de la CEI ont des besoins particuliers s'agissant de la formation de personnel qualifié, principalement à cause de la restructuration continue de leur économie et de la perte généralisée de compétences provoquée par l'émigration.

La plupart des économies planifiées de la région possédaient, au début du processus de transition, un solide système de formation technique et professionnelle. Néanmoins, les taux d'activité dans les secteurs de l'éducation et de la formation ont chuté, en partie parce que, pour une bonne part, la formation dispensée avait perdu de sa raison d'être pendant la phase de transition, et certaines compétences ont commencé à manquer. Le fait que beaucoup de pays de la région aient négligé la formation professionnelle au profit de l'enseignement supérieur et aient donné davantage la priorité aux études sociales qu'aux matières techniques a engendré une pénurie de techniciens et de travailleurs manuels spécialisés et une surabondance de diplômés en sciences sociales. Parallèlement, les budgets consacrés par les Etats à l'éducation et à la formation ont fondu durant les années quatre-vingt-dix et le nombre d'inscrits aux programmes a chuté, en particulier dans le Caucase et en Asie centrale, après l'instauration de droits d'entrée, ce qui constitue une menace pour le développement des compétences.

Selon une enquête réalisée en 2003 sur la population active de l'UE, le taux de participation des 25-64 ans à des activités de formation, qu'elles soient formelles, non formelles ou informelles, a atteint 42 pour cent en moyenne (EUROSTAT, 2007). De plus, ce taux varie fortement d'un pays à l'autre, et entre les catégories d'entreprises, de travailleurs et de secteurs économiques. La participation apparaît environ quatre fois plus forte dans les pays nordiques et en Irlande que dans l'UE-12 (Nestler et Kailis, 2003). Ce

sont les secteurs technologiquement avancés qui dépensent le plus dans la formation technique et professionnelle, et les grandes entreprises consacrent une part du temps de travail beaucoup plus grande à la formation continue comparativement aux petites et moyennes entreprises (PME). En outre, les hommes sont généralement plus nombreux que les femmes à pouvoir accéder à la formation tout au long de la vie, et les activités de formation sont plus répandues chez les personnes ayant préalablement suivi des études supérieures. Les modes de participation aux programmes d'éducation et de formation professionnelle ont donc tendance à accentuer et non à atténuer les différences de compétences existant au départ, y compris les écarts de qualification entre les hommes et les femmes, entre les diverses tranches d'âge, entre les travailleurs permanents et les travailleurs temporaires, ce qui compromet d'autant plus le respect des engagements pris aux termes de la Stratégie de Lisbonne pour développer la productivité, la compétitivité, l'égalité des chances et la cohésion sociale.

Outre les investissements effectués par les employeurs dans la formation professionnelle, l'adoption de politiques actives du marché du travail joue un rôle essentiel pour l'employabilité des travailleurs et leur adaptabilité aux évolutions de la structure de la demande de main-d'œuvre. Dans la plupart des pays de l'UE-27, ces politiques sont devenues plus personnalisées au cours des dernières années, mais les crédits qu'on leur affecte ont tendance à diminuer depuis 2000, que ce soit en proportion du PIB ou par travailleur (EUROSTAT, 2007; voir aussi fig. 3.6). Les pays de l'UE-12 ont consacré en moyenne moins d'argent à ces politiques que l'UE-15.

Les pays ayant adhéré au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, dans le cadre du Processus de Bucarest, font beaucoup d'efforts pour adopter des politiques du marché du travail, y compris des politiques actives, et pour se doter dans ce domaine d'administrations publiques efficaces en s'inspirant du modèle de l'UE. Malheureusement, la mise en œuvre de ces politiques souffre de l'insuffisance des ressources financières et humaines, insuffisance due en partie à des politiques budgétaires restrictives. Le décalage qui en résulte entre l'offre et la demande explique peut-être pourquoi l'emploi contribue aussi peu à la croissance économique dans ces pays.

Réduction du handicap touchant les femmes, les jeunes et les travailleurs âgés sur le marché de l'emploi

A la différence des pays scandinaves, du Royaume-Uni et des Etats-Unis, de nombreux pays de la région affichent des ratios emploi-population qui sont faibles pour les femmes, les jeunes de 15 à 24 ans et les travailleurs âgés de 55 à 64 ans. Le taux d'emploi des jeunes est inférieur à 30 pour cent dans presque toutes les anciennes économies en transition. Cette sous-représentation des jeunes, des personnes âgées et des femmes explique pour une bonne part la faiblesse des taux d'emploi globaux.

Il y a plusieurs raisons à la mauvaise situation de ces groupes sur le marché de l'emploi, dont l'insuffisance de la demande de main-d'œuvre. Les jeunes travailleurs rencontrent aussi des problèmes dus à leur passage de l'école à la vie active, aux lacunes de leur formation générale et à la piètre qualité des programmes de formation professionnelle et continue (EUROSTAT, 2007). Les avis divergent quant aux raisons pour lesquelles les débouchés offerts aux travailleurs âgés en Europe se sont dégradés. D'aucuns l'attribuent à l'octroi de prestations de chômage trop généreuses, à des écarts fiscaux importants et à la compression des échelles salariales, ce qui engendre un hiatus entre les coûts du travail et la productivité des travailleurs les moins productifs, lesquels se retrouvent exclus du marché du travail (Bertola et coll., 2002). Cependant, l'idée que les travailleurs âgés sont moins productifs que les autres reste à prouver. Certes, les capacités physiques baissent normalement avec l'âge, mais cette baisse revêt moins d'importance dans une économie

Encadré 2.3. Promotion de l'emploi des travailleurs âgés en Finlande

Sur fond d'une récession économique très profonde, d'un taux de chômage élevé, d'une population vieillissant rapidement et d'une vague importante de départs en préretraite, le gouvernement finlandais, en collaboration avec les partenaires sociaux, a lancé en 1997 un programme national destiné à améliorer la situation des travailleurs âgés (de 55 à 64 ans) et des travailleurs vieillissants (de 45 à 55 ans) sur le marché du travail.

Les mesures adoptées avaient été conçues pour changer les mentalités à l'égard des travailleurs âgés et mettre en valeur leur expérience en tant qu'élément positif de leur employabilité et atout pour le pays. En outre, le gouvernement a étendu l'offre de programmes de formation professionnelle pour les travailleurs âgés, adapté les qualifications requises à leurs compétences, assaini l'hygiène des lieux de travail, engagé des actions spéciales de réadaptation professionnelle et réformé le régime de retraites pour inciter les Finlandais à travailler plus longtemps.

Le programme, fruit d'un large consensus social et mis en œuvre au niveau interministériel, a donné de bons résultats et débouché sur une augmentation spectaculaire du nombre de travailleurs de 55 à 64 ans en activité, une forte diminution du chômage de longue durée dans cette catégorie et une réduction de l'écart entre l'âge légal et l'âge moyen de départ à la retraite.

du savoir qui devrait valoriser l'expérience, la justesse de jugement et l'aptitude à organiser et à gérer, qualités qui tendent à augmenter avec les années.

Il existe des obstacles importants à l'amélioration de l'emploi des travailleurs âgés, dont la discrimination et l'adoption, dans les années quatre-vingt-dix, de politiques visant délibérément à faire sortir ces personnes du marché du travail, en partie pour pouvoir offrir de meilleures possibilités d'emploi aux jeunes. Ces derniers temps, comme les politiques de préretraite ne pouvaient être poursuivies à cause du vieillissement de la main-d'œuvre, de la situation financière des caisses de retraite et de l'aggravation des pénuries de personnel, il s'est produit un changement d'orientation visant à encourager l'emploi de travailleurs âgés et à améliorer ainsi les taux d'emploi globaux. Il reste toutefois beaucoup à faire pour améliorer le sort des travailleurs âgés: lutter contre la discrimination à l'emploi fondée sur l'âge; proposer des solutions plus nombreuses ou de meilleure qualité en faveur d'un apprentissage tout au long de la vie et pour de la formation en entreprise; améliorer la qualité des emplois et les conditions de travail afin de préserver la capacité de travailler durant toute la vie; contribuer à une valorisation plus effective des compétences de ces personnes et de l'expérience liée à l'âge. Pour compenser l'allongement de la durée de la vie active, on pourrait permettre aux travailleurs de prendre davantage de congés rémunérés à des moments de la vie qui sont générateurs de fortes tensions de manière qu'ils puissent rester actifs plus longtemps. La Finlande fait partie des pays qui ont le mieux réussi à augmenter le taux d'activité et l'emploi des travailleurs âgés, le taux d'activité ayant grimpé de 15,6 points, passant de 42,9 pour cent en 1995 à 58,5 pour cent en 2006.

Il est possible de favoriser l'emploi des femmes en luttant contre la discrimination dont elles font l'objet aux plans du recrutement, de la classification des tâches, de la promotion et de la rémunération, ainsi qu'en prenant des mesures pour les aider à concilier leur travail et leurs responsabilités familiales (voir chap. 4). Les conflits non résolus entre le travail et la famille engendrent des incidences négatives comme le stress, l'absentéisme, des congés de maladie de longue durée, une rotation élevée du personnel, une baisse de la productivité et des difficultés à trouver les personnes ayant le bon profil. Autrement dit, d'un point de vue plus positif, les mécanismes d'emploi qui protègent les familles

présentent de multiples avantages. Les pays nordiques enregistrent une forte proportion de femmes qui travaillent, due en grande partie au développement et à l'amélioration des services publics d'éducation, de santé et sociaux, et les possibilités offertes aux femmes pour qu'elles accèdent à des postes d'encadrement ont contribué à réduire l'écart de rémunération entre les sexes, qui est aujourd'hui l'un des plus faibles de la région.

L'incapacité générale où l'on est d'offrir des débouchés aux jeunes, aux personnes âgées et aux femmes tient aux lacunes du système d'enseignement et à celles des dispositifs d'éducation et de formation initiales et des adultes. Si l'on ne permet pas aux femmes en milieu de carrière ou âgées d'avoir accès à des offres spécifiques de qualification et de formation après avoir élevé une famille, il est probable que leur mobilité professionnelle ira en faiblissant. De même, pour améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs âgés, il faudra prendre des trains de mesures complets et coordonnés adaptés à l'âge.

2.4. Conclusions

Dans une grande partie de la région, la situation de l'emploi est meilleure aujourd'hui qu'elle ne l'était au début de 2005 lorsque l'OIT a tenu sa septième Réunion régionale européenne à Budapest, encore que la crise financière actuelle risque d'entraîner une nouvelle dégradation des chiffres de l'emploi. Grâce au redressement de l'économie mondiale, chaque pays membre de l'UE a vu le niveau de l'emploi s'améliorer et le taux de chômage baisser après 2004. En 2006, le taux d'emploi moyen dans l'UE-27 était plus élevé, et les taux moyens de chômage et de chômage de longue durée plus bas que dix ans plus tôt, tendances qui se sont accompagnées dans ce domaine d'une diminution de l'écart avec les Etats-Unis et le Japon. L'emploi des femmes s'est accru plus rapidement que celui des hommes, et le fossé entre les sexes s'est rétréci d'autant. Mais les progrès ont été inégaux d'un point à l'autre de l'UE-27. En dehors de l'UE, l'emploi a connu des évolutions contrastées. La Fédération de Russie et l'Ukraine ont enregistré une progression sensible de l'emploi après la crise de la fin des années quatre-vingt-dix, tandis que la situation est restée au point mort ou s'est dégradée dans l'Europe du Sud-Est. En Turquie et dans la plupart des pays des Balkans occidentaux, on déplore une croissance sans emploi.

L'amélioration constatée dans la plupart des pays de la région au chapitre de l'emploi contredit le pessimisme dominant suscité il y a quelques années par les marchés du travail européens. L'«euroscélérose» évoquée alors ne s'est pas vérifiée. Certes, la «croissance sans emploi» persiste dans certains pays, mais ce n'est pas une constante des marchés du travail de la région. Même avec des coûts de main-d'œuvre relativement élevés, les pays européens ont soutenu la concurrence des économies émergentes d'Asie. Les taux d'emploi ont progressé dans la majorité des pays même en dépit de l'ouverture du commerce, et les pertes d'emplois dues aux délocalisations ont été limitées. Malgré des taux d'imposition et des dépenses de sécurité sociale relativement importants, les pays scandinaves se révèlent les meilleurs du monde par rapport à presque tous les indicateurs que sont la compétitivité, l'excédent des transactions courantes, la solidité des finances publiques et la performance du marché du travail. Beaucoup de travailleurs migrent en Europe, où ils trouvent un emploi, et ils seraient nettement plus nombreux dans ce cas s'il n'y avait pas d'obstacle à l'entrée.

Et pourtant, malgré ces progrès, beaucoup de pays, en particulier à l'extérieur de l'UE, connaissent une situation de l'emploi qui est loin d'être satisfaisante. De nombreux pays de l'UE n'ont pas encore atteint les objectifs fixés, en matière d'emploi, à l'horizon 2010. Les grands pays de l'UE observent un ralentissement de l'amélioration de la productivité du travail et ont perdu certains de leurs travailleurs les plus qualifiés, partis à

l'étranger. Le travail informel et l'émigration sont des phénomènes très répandus en Europe du Sud-Est. L'émigration peut apporter un remède temporaire à un chômage excessif, mais elle a tendance à aggraver les perspectives de croissance économique et d'emploi à long terme, notamment avec la perte de travailleurs qualifiés et jeunes.

Pour pallier ces déficits d'emploi, les pays de la région devront revoir leur politique. Il reste beaucoup à faire pour que les différentes politiques soient mieux intégrées et mises en œuvre à travers la région. Pour offrir des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, il faudra adopter des politiques macroéconomiques plus expansionnistes, investir davantage dans les qualifications et l'employabilité des travailleurs par le biais d'activités de formation et de politiques actives du marché du travail, procurer de meilleures possibilités d'emploi aux femmes, aux jeunes et aux travailleurs âgés, et redoubler d'efforts afin d'encourager et protéger l'emploi des travailleurs migrants. Ces mesures sont aussi capitales pour contrer les répercussions négatives du vieillissement de la population dans toute la région.

Il reste donc des problèmes complexes et de première importance à régler. Il convient d'étudier par exemple si les progrès relevés concernant les niveaux d'emplois, le cas échéant, ont été réalisés au prix d'une diminution de la qualité des postes offerts, du moins à une partie des travailleurs. Ce sujet et d'autres encore seront traités dans les chapitres qui suivent.

Les participants voudront sans doute examiner les questions suivantes:

- On observe depuis quelques années les premiers signes d'une convergence économique dans la région, résultat de transferts financiers et technologiques et d'une croissance de la productivité relativement rapide dans les pays non membres de l'UE-15. De quelles politiques aura-t-on besoin pour poursuivre ou accélérer le rattrapage économique de ces pays? Quelles sont les causes et les conséquences à long terme du fort ralentissement de la croissance de la productivité constaté depuis une décennie dans l'UE-15, et comment y répondre?
- L'évolution de l'emploi dans la région est variable depuis le milieu des années quatre-vingt-dix; positive dans l'UE-15 ainsi que dans la Fédération de Russie et en Ukraine au cours des années deux mille, elle a été plutôt décevante dans l'UE-12 jusqu'à récemment, outre que la Turquie et la plupart des pays des Balkans occidentaux affichent une croissance sans emploi persistante. Comment mettre à profit les bons résultats obtenus et inverser les tendances négatives? Comment aller de l'avant vers une situation de plein emploi?
- Si l'évolution de l'emploi apparaît globalement positive dans la plus grande partie de la région depuis quelques années, des groupes particuliers – les jeunes, les travailleurs non qualifiés et les migrants – sont moins bien lotis et se retrouvent souvent à travailler dans le secteur informel. Que faire pour améliorer les taux d'emploi dans ces groupes? Comment offrir des emplois plus nombreux et de meilleure qualité aux femmes, aux jeunes et aux travailleurs âgés?

3. Concilier flexibilité et sécurité grâce aux politiques du marché du travail

La flexibilité et la sécurité des marchés du travail de la région ont été parmi les thèmes majeurs de la septième Réunion régionale européenne, tenue en 2005. Selon le rapport soumis à la réunion⁸, le débat sur les avantages et les inconvénients d'un assouplissement des marchés du travail a pour origine les disparités constatées dans la manière dont l'emploi et les salaires se sont ajustés à la suite des chocs économiques qui ont secoué les marchés du travail aux Etats-Unis et en Europe occidentale dans les années quatre-vingt. De l'avis de certains observateurs, les taux élevés de chômage et la faible croissance de l'emploi en Europe sont principalement dus aux rigidités des marchés du travail résultant de législations restrictives sur la protection de l'emploi, du pouvoir accordé aux syndicats en matière de négociation collective, de la générosité des prestations sociales et du poids des prélèvements sociaux. Selon eux, une fois éliminés ces facteurs de rigidité, les marchés européens rebondiraient.

D'après ce même rapport, il n'y a jamais eu en Europe de consensus favorable à une approche du marché du travail, inspirée de celle des Etats-Unis. Au contraire, c'est une position plus modérée qui s'est dégagée, selon laquelle on s'accorde à reconnaître les mérites des institutions européennes du marché du travail, sans pour autant nier totalement les effets positifs sur l'emploi et le chômage d'un certain degré d'assouplissement des marchés du travail. C'est ainsi qu'est né le concept dit de *flexisécurité*.

La flexisécurité est rarement définie en termes précis et, suivant les intérêts défendus, des aspects différents sont mis en avant. Toutefois, à la septième Réunion régionale européenne, les mandants de l'OIT sont parvenus au consensus suivant:

Les entreprises sont confrontées à une concurrence accrue du fait de la mondialisation et de l'adaptation à des marchés en mutation rapide. La politique de flexibilité et de sécurité pour les entreprises et pour les travailleurs, grâce à la fourniture de nouvelles possibilités de formation destinées à améliorer l'employabilité, à l'aide pour la recherche d'un emploi, au soutien sur le plan du revenu et à la protection sociale, a bien fonctionné dans certains pays. Dans la recherche d'un juste équilibre entre flexibilité et sécurité, le dialogue social tripartite dans le cadre de stratégies macroéconomiques nationales plus larges, la négociation collective et le respect de la législation du travail jouent un rôle essentiel (BIT, 2005b).

Depuis la septième Réunion régionale européenne, le débat sur la flexisécurité s'est poursuivi dans d'autres forums européens. En particulier, entre la fin de 2006 et le début de 2008, les discussions ont porté sur les principes communs de flexisécurité proposés par la Commission européenne, à savoir:

1. La flexisécurité implique la souplesse et la sécurisation des dispositions contractuelles (du point de vue tant des employeurs que des travailleurs – des travailleurs en place comme des exclus), des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie, des politiques actives du marché du travail efficaces et des systèmes de sécurité sociale modernes. Son objectif est de renforcer la mise en œuvre de la stratégie pour la croissance et l'emploi, de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de consolider les modèles sociaux européens, en proposant de nouvelles formes

⁸ <http://www.ilo.org/public/french/region/eurpro/geneva/regconf2005/report.htm>

- de flexibilité et de sécurité pour améliorer la capacité d'adaptation, l'emploi et la cohésion sociale.
2. La flexisécurité suppose un équilibre entre droits et responsabilités des employeurs, des travailleurs, des personnes à la recherche d'un emploi et des pouvoirs publics.
 3. La flexisécurité doit être adaptée aux situations, aux marchés du travail et aux relations industrielles propres à chaque Etat membre. La flexisécurité, ce n'est ni un modèle de marché du travail unique ni une stratégie unique.
 4. La flexisécurité doit réduire l'écart qui sépare les travailleurs en place et les exclus du marché du travail. Aujourd'hui, les travailleurs en place ont besoin d'être préparés à changer d'emploi et d'être protégés pendant la transition. Les exclus – y compris les personnes sans emploi, parmi lesquelles les femmes, les jeunes et les migrants sont surreprésentés – ont besoin, eux, de points d'accès aisés au marché du travail et de tremplins pour leur permettre de progresser vers des contrats de travail stables.
 5. La flexisécurité interne (dans l'entreprise), mais aussi externe (entre les entreprises), doit être encouragée. Une souplesse suffisante pour recruter et licencier doit s'accompagner de transitions sûres entre les emplois. La mobilité ascensionnelle doit être facilitée, de même que la mobilité entre les situations de chômage ou d'inactivité et de travail. Des lieux de travail de qualité bien encadrés, une bonne organisation du travail et l'amélioration constante des compétences font partie des objectifs de la flexisécurité. La protection sociale doit soutenir et non entraver la mobilité.
 6. La flexisécurité doit soutenir l'égalité entre les hommes et les femmes en promouvant l'égalité d'accès à des emplois de qualité pour les femmes et les hommes, et en offrant des possibilités de concilier la vie professionnelle et la vie familiale, ainsi qu'en donnant les mêmes chances aux travailleurs migrants, jeunes, handicapés et plus âgés.
 7. La flexisécurité exige un climat de confiance et de dialogue entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, dans lequel tous sont prêts à assumer la responsabilité du changement et à définir des ensembles de politiques équilibrés.
 8. Les politiques de flexisécurité ont des coûts budgétaires et doivent aussi être mises en œuvre afin de contribuer à des politiques budgétaires saines et financièrement viables. Elles doivent tendre à une répartition équitable des coûts et des bénéfices, notamment entre les entreprises, les individus et les budgets publics, avec une attention particulière à la situation spécifique des PME. En même temps, les politiques effectives de flexisécurité peuvent contribuer à cet objectif global (Commission européenne, 2007b).

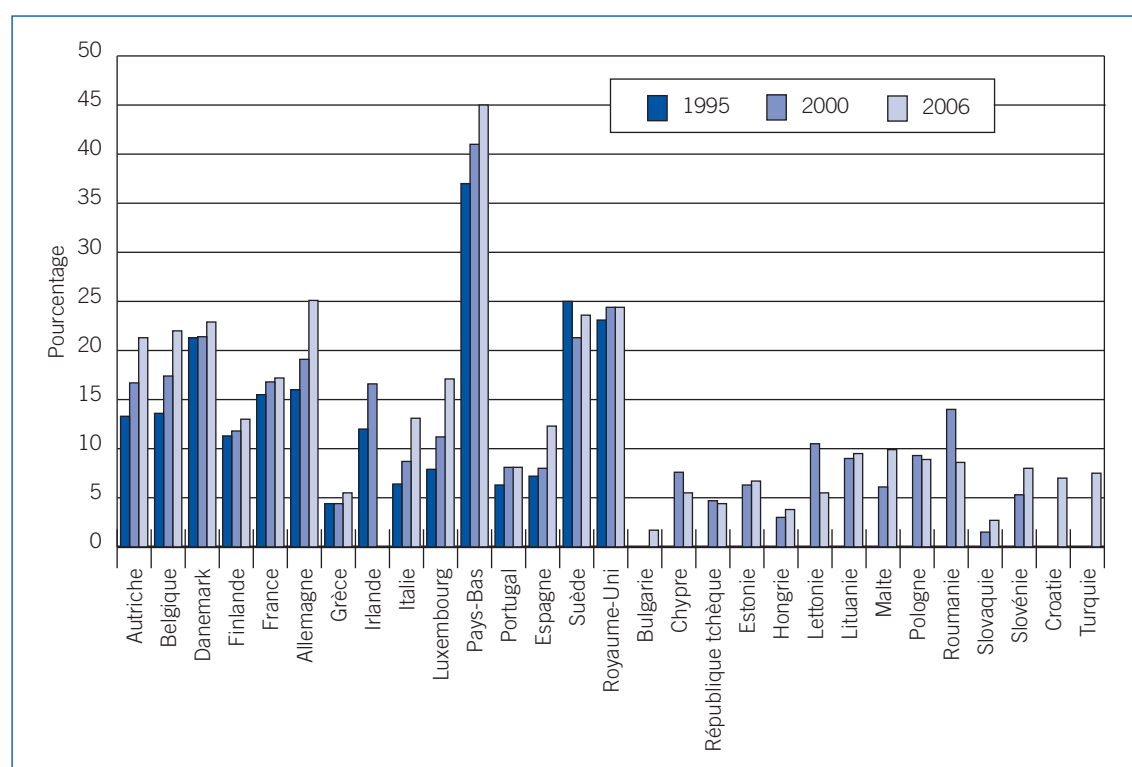
La plupart de ces principes reprennent des concepts examinés dans le cadre des débats sur la flexisécurité qui ont eu lieu dans la région au cours des dix dernières années. Toutefois, l'un des aspects nouveaux tient au fait que l'accent est mis à la fois sur la flexibilité interne (au sein de l'entreprise) et externe (entre entreprises), ainsi que sur la flexibilité fonctionnelle (changements d'emploi), à l'intérieur et en dehors de l'entreprise. Ce point a fait l'objet d'intenses débats entre partenaires sociaux dans l'UE et mérite que l'on s'y arrête. Les mandants de l'OIT voudront peut-être examiner quelles mesures pratiques et quelles politiques seraient de nature à favoriser un accroissement de la flexibilité interne et fonctionnelle et comment celui-ci pourrait être contrebalancé par une promotion de la flexibilité externe.

3.1. Flexibilisation des relations d'emploi

Au cours de la période 1995-2006, on a enregistré une tendance constante à la «flexibilisation» des relations d'emploi traduisant la nécessité d'une plus grande adaptabilité de la part des entreprises. Toutefois, il est nécessaire de vérifier si l'assouplissement des formes d'emploi a effectivement contribué à la progression des taux d'emploi observée dans la région, et quelles conséquences cette flexibilisation a eu pour les différentes catégories de travailleurs et sur la segmentation du marché du travail.

L'emploi à temps partiel⁹ a connu une croissance spectaculaire dans tous les pays de l'UE-15 entre 1995 et 2006, et s'est développé encore plus rapidement dans la plupart d'entre eux après 2000. Toutefois, la part de cette forme d'emploi dans l'emploi total varie énormément: en 2006, elle allait de 5,7 pour cent en Grèce à 46,2 pour cent aux Pays-Bas (voir fig. 3.1). Dans l'UE-12, l'emploi à temps partiel est très peu répandu (il va de 10,1 pour cent à Malte à tout juste 2 pour cent en Bulgarie). De plus, la proportion de travailleurs à temps partiel par rapport à l'ensemble des travailleurs a encore décliné, voire stagné, dans ces 12 pays, à l'exception de la Slovaquie et de Malte. L'emploi à temps partiel est également peu fréquent dans les pays de l'Europe du Sud-Est n'appartenant pas à l'UE (6,6 pour cent dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et 7,9 pour cent en Turquie).

Figure 3.1. Part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total, en pourcentage (population totale en âge de travailler en 1995, 2000 et 2006, pays sélectionnés)



Source: EUROSTAT.

⁹ Dans ce contexte, on entend par «travailleurs à temps partiel» les personnes qui n'effectuent pas une journée de travail complète ou ne travaillent pas toute la semaine.

Les emplois à temps partiel sont majoritairement occupés par des femmes. Pour un certain nombre d'entre elles, cela leur permet de concilier leurs obligations professionnelles et familiales. Toutefois, il semble que, dans beaucoup de pays, ce type d'emploi soit également lié à la disponibilité et aux horaires d'ouverture des services de garde d'enfants. De plus, si beaucoup de femmes doivent accepter des emplois à temps partiel, c'est qu'elles n'ont pas d'autre choix. Si l'on ne compte qu'une femme sur dix travaillant à temps partiel en Grèce, aux Pays-Bas les trois quarts des femmes qui travaillent occupent ce type d'emploi. En 2006, dans l'UE-12, la proportion de femmes travaillant à temps partiel allait de 13 pour cent en Pologne à 2,5 pour cent en Bulgarie, alors qu'elle atteignait 17,7 pour cent en Turquie, mais on note une tendance à la baisse dans tous ces pays. En revanche, le nombre d'hommes occupant un emploi à temps partiel augmente dans l'UE-15, même si le nombre de femmes occupant ce type d'emploi demeure très important. Ainsi, deux fois plus de femmes que d'hommes travaillent à temps partiel en Finlande et au Portugal, et 14 fois plus au Luxembourg. La différence entre les sexes est moins marquée dans l'UE-12 et dans les pays candidats à l'adhésion, et l'on atteint presque la parité en Roumanie. L'occupation d'un emploi à temps partiel dépend également du niveau d'instruction, le taux dans l'UE-27 en 2007 étant le plus élevé (38 pour cent) chez les femmes ayant un niveau de scolarisation primaire ou inférieur, alors qu'il est de 31,7 pour cent chez les femmes ayant suivi l'enseignement secondaire et de 23,7 pour cent chez celles qui ont fait des études supérieures. La qualité des emplois à temps partiel est souvent inférieure du point de vue des salaires, horaires, de la couverture de sécurité sociale, de l'accès à la formation et des perspectives de carrière à celle d'emplois à plein temps comparables.

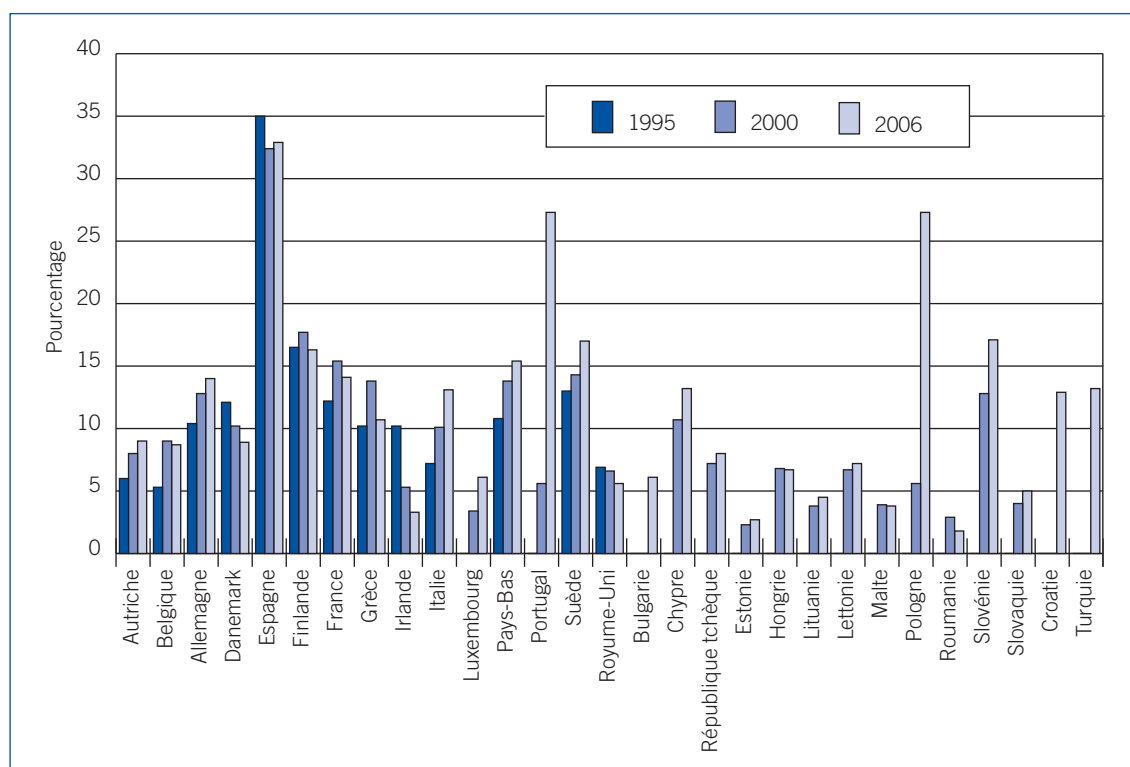
L'emploi temporaire¹⁰ a eu tendance à croître dans 16 des pays de l'UE-27 ainsi que dans les pays des Balkans occidentaux et de la CEI (voir fig. 3.2). C'est en Pologne que le rythme de croissance est le plus rapide, les chiffres ayant été multipliés par plus de cinq entre 2000 et 2006. La proportion de contrats à durée déterminée a doublé au Portugal et en Slovaquie entre 1995 et 2006. Le taux d'emploi temporaire dans la Fédération de Russie est passé de 2,3 à 6 pour cent entre 1995 et 2004, et de 1,3 à 2,1 pour cent en Ukraine entre 2000 et 2006¹¹. Au contraire, le taux d'emploi temporaire a baissé dans sept pays de l'UE pendant cette période, en particulier au Danemark, en Irlande et au Royaume-Uni, ce taux ayant accusé un recul dans trois autres pays de l'UE après 2000. Il a également décliné en Espagne, qui demeure le pays où la proportion de contrats à durée déterminée est la plus élevée (un tiers du total des emplois) parmi les pays de l'UE-27, alors qu'elle est inférieure à 2 pour cent en Roumanie. Le pourcentage moyen d'emplois temporaires demeure plus élevé dans l'UE-15 que dans l'UE-12. A cet égard, on note une nouvelle tendance à un raccourcissement de la durée des contrats temporaires, ce qui accentue encore la flexibilisation de la main-d'œuvre.

Il est intéressant de relever que l'emploi temporaire est beaucoup plus fréquent chez les femmes dans 13 des pays de l'UE-15 ainsi qu'à Chypre et à Malte, mais que c'est l'inverse dans l'UE-10, où le nombre de femmes titulaires de contrats à durée déterminée n'est supérieur à celui des hommes qu'en Slovaquie (et en Croatie). Le nombre de jeunes (de 15 à 24 ans) occupant des emplois temporaires est particulièrement élevé; il est de une fois et demie à trois fois plus élevé que chez les adultes. Le cas extrême est celui de la Slovaquie où les deux tiers des jeunes avaient un contrat à durée déterminée en 2006, soit deux fois plus qu'en 1995, alors que seuls 17,1 pour cent des adultes étaient titulaires d'un contrat de ce type en 2006. Parmi les jeunes, le nombre de femmes occupant des emplois temporaires est plus élevé que celui des hommes dans 19 des pays de l'UE-27, le taux le

¹⁰ En raison de l'insuffisance des données, on entend ici par «emploi temporaire» l'emploi sous contrat à durée déterminée.

¹¹ Ces pays ne sont pas inclus dans la figure 3.2 car les données ne sont pas parfaitement comparables.

Figure 3.2. Part de l'emploi temporaire dans l'emploi total, en pourcentage



Source: EUROSTAT.

plus élevé étant une fois de plus enregistré en Slovénie où les trois quarts des jeunes femmes travaillent sous contrat à durée déterminée. Comme dans le cas de l'emploi à temps partiel, plus le niveau d'instruction est élevé, plus le taux d'emploi à durée déterminée baisse, et c'est parmi ceux qui ont fait des études supérieures qu'il est le plus faible. Les données d'EUROSTAT font ressortir également que dans l'UE-27 plus de 40 pour cent des personnes concernées ont un contrat temporaire, faute de pouvoir trouver un emploi permanent.

Les contrats temporaires sont souvent considérés comme un tremplin vers l'obtention de contrats permanents. Mais les données disponibles (qui ne couvrent que l'UE-15 pour la période 1995-2001) font apparaître une image assez sombre montrant qu'en moyenne seul un tiers des personnes ayant un contrat temporaire ont été en mesure d'obtenir un contrat permanent, bien qu'il existe des différences marquées entre les divers pays: en Italie et en Autriche par exemple, plus de 50 pour cent des titulaires de contrats temporaires ont obtenu des contrats permanents, alors qu'ils n'étaient que 20 pour cent en France. Cela dénote une segmentation du marché du travail très marquée entre, d'une part, les travailleurs appartenant aux classes d'âge de forte activité sortis de l'enseignement supérieur (souvent des hommes), qui ont des contrats à durée indéterminée et, d'autre part, les jeunes et les travailleurs ayant un niveau d'éducation peu élevé (souvent des femmes), qui ont des emplois temporaires précaires. Parmi les nombreux désavantages liés à l'emploi temporaire, on peut citer la modicité des salaires, un accès plus restreint à la formation et aux services fournis par l'entreprise (par exemple, les services de garde d'enfants), une couverture de

sécurité sociale moins étendue¹², moins de possibilités de promotion et des difficultés pour obtenir un prêt immobilier auprès des banques.

Le *travail pour des agences intérimaires* est un type d'emploi temporaire particulier. Les travailleurs sont employés à titre temporaire par une agence, qui loue leurs services à des entreprises ou à des établissements à la recherche de main-d'œuvre temporaire. Les données sur le nombre de travailleurs employés par le biais d'agences temporaires sont incomplètes mais dénotent une croissance rapide de ce type d'emploi. Leur nombre était estimé à 8 millions dans l'UE-27 en 2006, ce qui représentait 3,8 pour cent de l'emploi total. Si, dans certains pays comme les Pays-Bas, les travailleurs employés par le biais d'agences ont le même accès aux régimes de sécurité sociale que les travailleurs titulaires de contrats réguliers, dans beaucoup d'autres pays leur protection est limitée, leur salaire est inférieur et de nombreuses violations des règles contractuelles sont signalées. L'accord politique sur les conditions de travail des travailleurs intérimaires, conclu par les 27 pays de l'UE le 10 juin 2008, vise à résoudre ces problèmes.

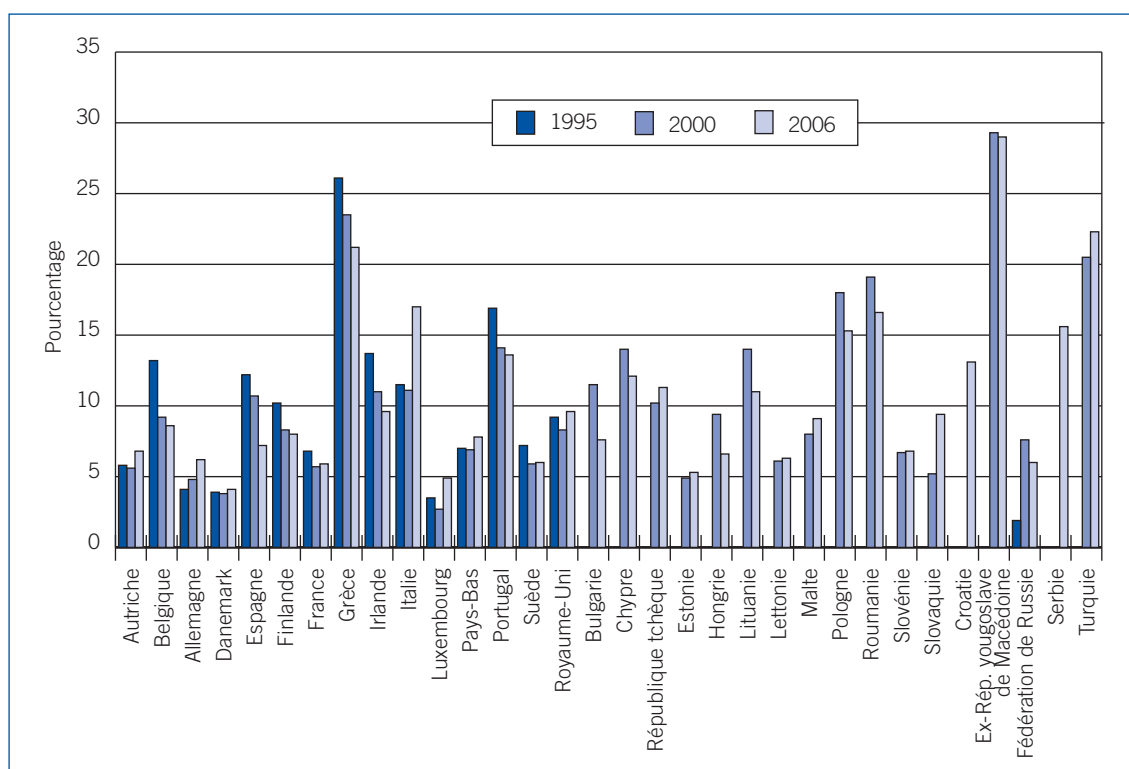
Le nombre de *travailleurs indépendants* a diminué dans la grande majorité des pays pour lesquels on dispose de données comparables, mais il est resté stable dans trois autres pays (voir fig. 3.3). Il n'a augmenté légèrement que dans quatre pays où les taux étaient auparavant faibles (Allemagne, Pays-Bas, Slovaquie et République tchèque). Cela semble confirmer l'hypothèse selon laquelle il devient moins intéressant d'occuper un emploi indépendant lorsque le niveau économique d'un pays et la demande de main-d'œuvre augmentent, en particulier pour ceux qui travaillent dans l'exploitation agricole familiale. Tel est aussi le cas dans l'UE-12 et dans les pays candidats où la part de l'emploi indépendant dans l'emploi total a décliné, à l'exception de la République tchèque et de la Slovaquie¹³. Le taux d'emploi indépendant tend à être plus élevé dans les pays d'Europe du Sud et les pays où la part de l'emploi dans l'agriculture est plus élevée, comme en Grèce, en Italie, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, en Pologne, au Portugal, en Roumanie et en Turquie, et il représente moins de 10 pour cent de l'emploi total au Danemark, en Estonie, en France, au Luxembourg et en Suède. Les données disponibles (qui ne sont pas totalement comparables) pour les pays de la CEI font apparaître des tendances divergentes: alors que la proportion de l'emploi indépendant a baissé de 8 à 7,6 pour cent dans la Fédération de Russie entre 2001 et 2007, il est passé de 6,9 à 17,6 pour cent en Ukraine entre 1999 et 2006.

On note également une différence importante entre hommes et femmes pour ce qui est du volume et de l'évolution de l'emploi indépendant. Dans tous les pays analysés, un plus grand nombre d'hommes que de femmes occupent un emploi indépendant, le pays où la différence entre les sexes est la plus remarquable (3,5 fois) étant l'Irlande. La proportion de travailleurs indépendants par rapport au nombre total d'hommes occupant un emploi a augmenté dans sept des 28 pays étudiés, et elle est demeurée stable dans quatre d'entre eux entre 1995 et 2006, alors qu'elle n'a augmenté pour les femmes que dans un seul pays, la Slovaquie. En 2006, le taux d'emploi indépendant est resté inférieur à 10 de l'emploi total des hommes dans trois pays (Danemark, Luxembourg et Suède), et il est resté inférieur à 10 pour cent de celui des femmes dans 13 pays, descendant jusqu'à 2,5 pour cent en Suède. Le volume de l'emploi indépendant tend à être plus élevé, pour les hommes et les femmes, dans l'UE-12 que dans l'UE-15.

¹² La question de la portabilité des régimes de sécurité sociale et de couverture médicale est également importante, car beaucoup de grandes entreprises se sont dotées de leur propre régime, ou bien contribuent aux piliers professionnels des régimes de retraite nationaux, mais uniquement pour les employés titulaires de contrats de longue durée ou permanents.

¹³ Toutefois cette augmentation peut cacher des relations d'emploi de facto, comme des observations empiriques semblent le démontrer.

Figure 3.3. Part de l'emploi indépendant dans l'emploi total, en pourcentage (population totale en âge de travailler en 1995, 2000 et 2006, pays sélectionnés)



Source: EUROSTAT.

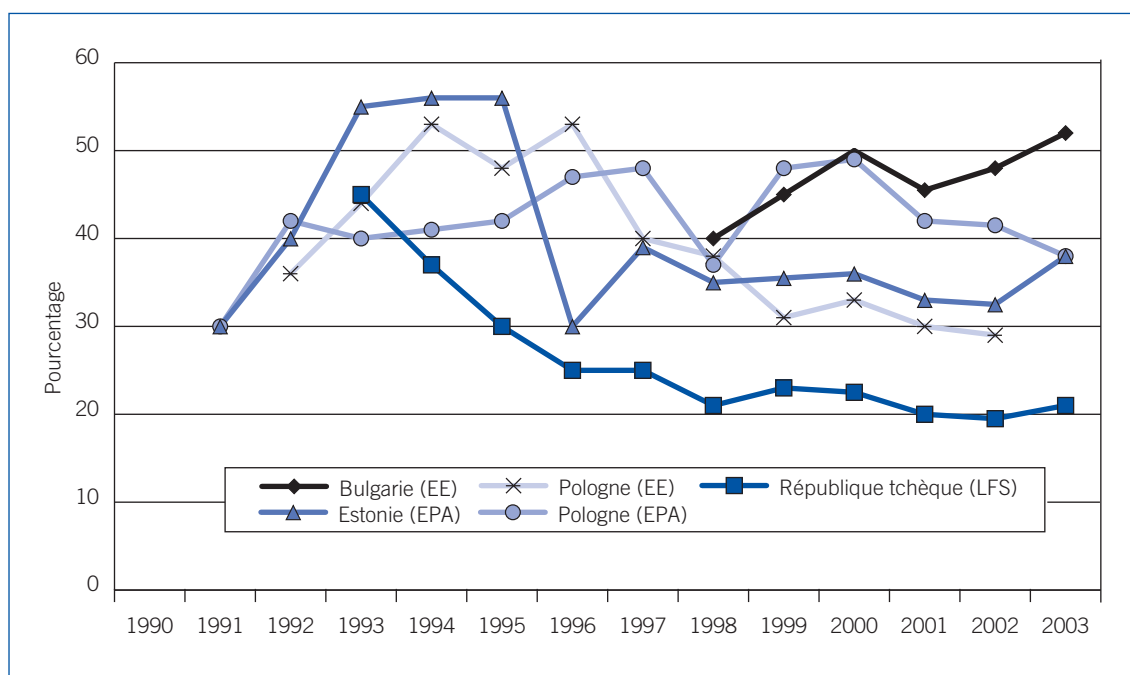
La question de savoir si la flexibilisation de l'emploi a contribué à une hausse du taux d'emploi dans la région demeure ouverte. Aucune corrélation n'a été établie entre la part de l'emploi temporaire dans l'emploi total et le taux d'emploi, que ce soit globalement, chez les hommes ou chez les femmes pour 1995, 2000 et 2006. En revanche, la corrélation positive très marquée entre la part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total et le taux d'emploi pour l'ensemble de la population en 1995, 2000 et 2006 indique qu'un taux d'emploi à temps partiel plus élevé contribue effectivement à des taux d'emploi plus élevés. De plus, les données démontrent qu'une baisse de l'emploi indépendant coïncide avec une hausse de l'emploi total, en d'autres termes que les travailleurs occupant des emplois indépendants de faible productivité optent pour des emplois salariés dès que la demande de main-d'œuvre augmente ¹⁴.

3.2. La dynamique du marché du travail: stabilité ou stabilisation

L'analyse des flux qui se produisent sur le marché du travail est celle qui permet le mieux d'étudier la mobilité de la main-d'œuvre et l'intensité du redéploiement des emplois. La dynamique des marchés du travail et son rapport à l'évolution de l'économie et de l'emploi au cours de ces dernières années sont examinés ci-après, en particulier en ce qui concerne les Etats membres ayant nouvellement adhéré à l'UE, dans lesquels le processus

¹⁴ Cette régression n'était statistiquement significative pour l'ensemble de la population, hommes et femmes confondus, qu'en 2006, alors que les résultats étaient statistiquement insignifiants pour 1995 et 2000.

Figure 3.4. Rotation de la main-d'œuvre



Source: Statistiques nationales (calculs effectués par les bureaux de statistique nationaux).

Note: EE: Enquêtes auprès des établissements. EPA: Enquêtes sur la population active.

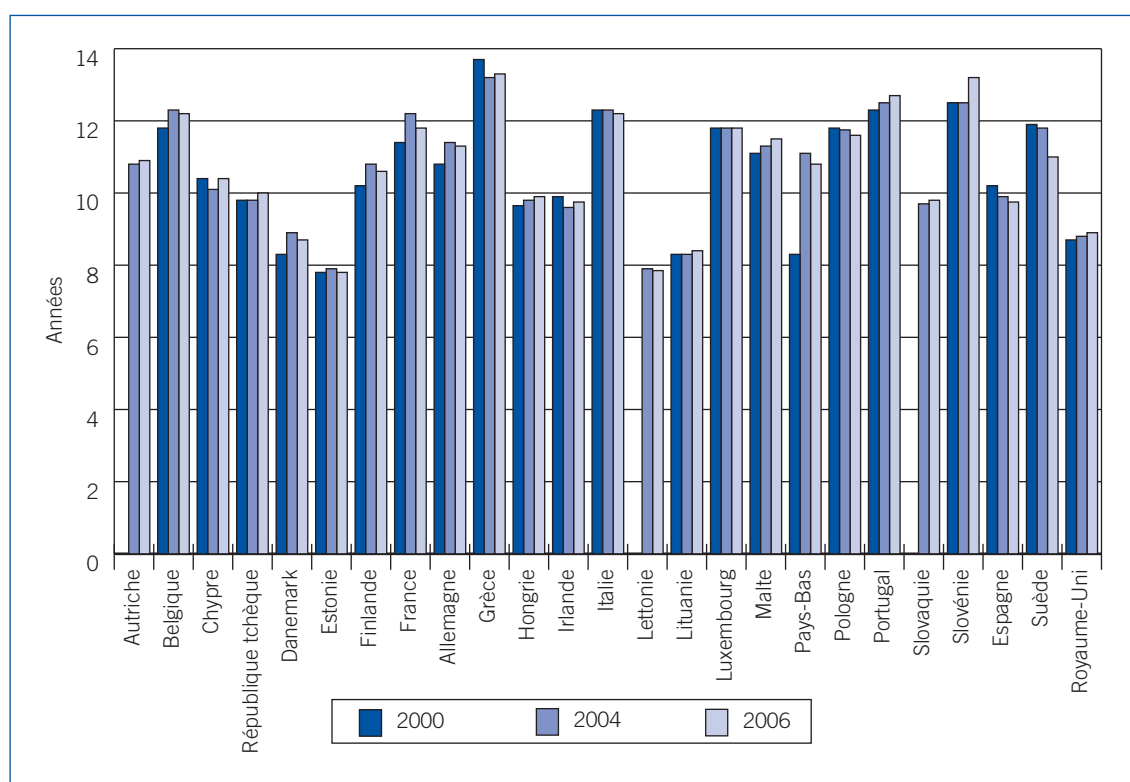
de transition a entraîné un important redéploiement des emplois et de la main-d'œuvre par suite de la restructuration massive des entreprises dans les années quatre-vingt-dix. Faute de données fiables et comparables, l'analyse qui suit ne couvre ni les pays de la CEI ni les Balkans occidentaux.

Les données recueillies dans le cadre des enquêtes sur la population active et auprès des établissements sur les mouvements de la main-d'œuvre recrutée ou licenciée par les entreprises indiquent que, après la restructuration de grande envergure opérée durant la période de transition, il s'est produit une stabilisation générale de la rotation de la main-d'œuvre depuis la fin des années quatre-vingt-dix, voire un ralentissement de cette rotation dans certains pays¹⁵. Cela correspond à une phase de consolidation et de développement des entreprises dans l'UE-12 (voir fig. 3.4). Les mouvements d'individus venant occuper un emploi ou quittant un emploi ont ralenti, ce qui tend à suggérer que les entreprises ont eu moins souvent recours à des licenciements de masse mais n'ont, malgré cela, pas été en mesure de créer beaucoup de nouveaux emplois jusqu'à récemment. Par conséquent, la performance de l'emploi est restée médiocre et n'a commencé à s'améliorer qu'au cours de ces dernières années.

Dans les pays économiquement avancés, la rotation de la main-d'œuvre tend à s'accélérer pendant les périodes de croissance économique, du fait que la création et le développement des entreprises génèrent de nouveaux emplois attirant de nouveaux venus sur le marché du travail et ouvrant des débouchés pour les personnes au chômage. En même temps, à mesure que le nombre des licenciements pour raison économique diminue, le nombre croissant de possibilités d'emploi incite davantage de personnes à changer

¹⁵ On entend par «rotation de la main-d'œuvre» le total des recrutements et des cessations d'emploi pour une année donnée, divisé par le niveau d'emploi pour cette année.

Figure 3.5. Ancienneté moyenne



Source: EUROSTAT.

volontairement d'emploi. En revanche, en période de récession économique, les entreprises s'efforcent de réduire leurs coûts en diminuant le nombre des nouveaux recrutements et en procédant à des licenciements. Cependant, la nette diminution qui en résulte en termes de mobilité volontaire fait plus que compenser l'augmentation des licenciements. Pour des questions d'offre majoritairement, la rotation de la main-d'œuvre tend par conséquent à évoluer de manière procyclique (Boeri, 1995). Toutefois, cette tendance semble s'être inversée dans les pays d'Europe centrale et orientale, dans lesquels les recherches du BIT (Cazes et Nešporová, 2003 et 2007) ont révélé un mouvement contracyclique de la rotation de la main-d'œuvre pendant les années quatre-vingt-dix. En d'autres termes, la rotation de la main-d'œuvre a ralenti lorsque les rendements ont augmenté et s'est accélérée pendant les périodes de récession. Cette tendance est confirmée par des calculs actualisés pour la période 2000-2005¹⁶. De plus, alors qu'une forte performance économique ne s'est pas traduite par la création d'un plus grand nombre d'emplois jusqu'à récemment, elle a contribué à une baisse du chômage. Cette tendance contracyclique peut s'expliquer en partie par le fait que la demande de main-d'œuvre est demeurée restreinte pendant longtemps, et que les travailleurs sont réticents à quitter leurs emplois pour en rechercher de nouveaux, même en période de reprise économique, par crainte de l'instabilité de tels emplois et des pertes importantes de revenus qu'ils risquent de subir en cas de chômage, d'autant que les indemnités sont faibles et les politiques actives du marché du travail très limitées¹⁷. L'insécurité perçue par les travailleurs dans ces pays, que confirment plusieurs

¹⁶ Les coefficients de corrélation de la rotation de la main-d'œuvre par rapport au PIB et à l'emploi sont négatifs, sauf dans le cas de la Hongrie et de la Bulgarie (Cazes et Nešporová, 2007).

¹⁷ Cela est confirmé par la forte corrélation qui existe entre cycle économique et flux sur les marchés du travail, y compris les mouvements de l'emploi vers le chômage ou l'inactivité dans la majorité des pays d'Europe centrale et orientale étudiés par Cazes et Nešporová (2007).

enquêtes européennes (Cornelissen, 2007), ralentit le redéploiement de la main-d'œuvre vers des emplois plus productifs, ce qui a, par contrecoup, des effets négatifs sur la productivité du travail et la croissance économique.

En 2006, l'ancienneté moyenne¹⁸ dans l'UE-15 s'élevait à 11 années, alors qu'elle n'était que de 9,8 dans les nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale (à l'exception de la Bulgarie et de la Roumanie). On notait des écarts importants entre les Etats baltes (où l'ancienneté était la plus faible, soit 8 ans en 2006) et la Slovaquie et la Grèce (13,1 années en 2006). Les données sur la répartition de l'emploi entre les diverses catégories d'ancienneté dans l'emploi, et en particulier la proportion de travailleurs ayant une ancienneté élevée (plus de 10 ans) par rapport à ceux dont l'ancienneté est faible (moins de 1 an), confirment l'existence de variations notables au sein de l'UE-27. Il existe des écarts importants en Pologne et en Slovaquie, ainsi qu'en Belgique, en France et en Italie, où le rapport entre les durées d'ancienneté longues et courtes s'échelonne entre 3 et 4 (dans le cas de la Grèce il est de 5,5), mais les marchés du travail ne sont pas aussi segmentés au Danemark ou aux Pays-Bas, où les rapports sont respectivement de 1,38 et 1,25.

Entre 2000 et 2006, l'ancienneté moyenne a diminué en Espagne, en Pologne et en Suède, mais elle a augmenté ou est demeurée stable dans tous les autres pays. Cette preuve de la stabilité des emplois (avec une légère tendance à la hausse) au cours des dernières années montre que la situation n'est donc pas alarmante, et ne corrobore pas non plus l'hypothèse d'un accroissement général de l'instabilité des emplois dans l'UE-27. Si l'ancienneté moyenne a tendance à augmenter, on constate des changements, à savoir que l'ancienneté des hommes tend à diminuer alors que celle des femmes augmente. Néanmoins, il convient d'interpréter ces tendances avec prudence car les tendances agrégées en matière d'ancienneté dans l'emploi peuvent également refléter une évolution des taux d'activité et de la composition démographique de la main-d'œuvre, ainsi que des variations économiques cycliques. Ainsi, il semble que des changements se produisent dans toutes les classes d'âge, l'ancienneté moyenne régressant chez les jeunes et les travailleurs âgés mais augmentant chez les travailleurs de la tranche d'âge intermédiaire (âgés de 25 à 49 ans) (Auer et Cazes, 2003).

3.3. Législation sur la protection de l'emploi: tendance générale à la libéralisation

Il est à présent nécessaire d'examiner si les récentes modifications des législations sur la protection de l'emploi (LPE) ont eu une incidence sur la performance des marchés du travail des pays concernés, s'agissant notamment de la réforme des dispositions régissant le licenciement abusif, la cessation d'emploi pour des raisons économiques, les indemnités pour perte d'emploi, les délais de préavis et autres procédures administratives. L'OCDE et la Commission européenne ont fourni de nombreux éléments qui attestent les effets néfastes potentiels de LPE restrictives dans les pays d'Europe occidentale, en se basant sur des indicateurs de LPE établis selon une méthodologie de l'OCDE (OCDE, 2004, et Commission européenne, 2006a). Divers aspects des LPE (relatifs aux contrats tant permanents que temporaires, ainsi qu'aux licenciements collectifs) sont examinés ci-après; ils concernent l'UE-10, la CEI et les Balkans occidentaux.

Les indices concernant l'UE-15 en 2003 font apparaître de gros écarts entre les pays, s'agissant de la plus ou moins grande rigueur des LPE. Ainsi, les législations du Danemark,

¹⁸ Définie comme étant la durée pendant laquelle des individus occupant actuellement un emploi sont restés avec leur employeur actuel.

Tableau 3.1. Indicateurs de la rigueur de la LPE* dans l'UE-15

Pays	Fin années 90	2003			LPE
	LPE	Contrats permanents	Contrats temporaires	Licenciements collectifs	
Allemagne	2,6	2,7	1,8	3,8	2,5
Autriche	2,4	2,4	1,5	3,3	2,2
Belgique	2,5	1,7	2,6	4,1	2,5
Danemark	1,8	1,5	1,4	3,9	1,8
Espagne	3,0	2,6	3,5	3,1	3,1
Finlande	2,2	2,2	1,9	2,6	2,1
France	2,8	2,5	3,6	2,1	2,9
Grèce	3,5	2,4	3,3	3,3	2,9
Irlande	1,2	1,6	0,6	2,4	1,3
Italie	3,1	1,8	2,1	4,9	2,4
Pays-Bas	2,3	3,1	1,2	3,0	2,3
Portugal	3,7	4,3	2,8	3,6	3,5
Royaume-Uni	1,0	1,1	0,4	2,9	1,1
Suède	2,6	2,9	1,6	4,5	2,6
UE-15**	2,5	2,3	2,0	3,4	2,4

* L'indicateur de la rigueur de la LPE va de 0 pour une LPE totalement libérale à 6 pour une LPE totalement restrictive. Cela vaut tant pour les indicateurs synthétiques que pour les indicateurs mesurant la rigueur de la réglementation régissant les contrats permanents (contrats à durée indéterminée), les contrats temporaires et les licenciements collectifs.

** Sans le Luxembourg.

Source: OCDE, 2004.

de l'Irlande et du Royaume-Uni sont elles très libérales, et celles du Portugal et de l'Espagne moyennement restrictives. On note une légère tendance à la libéralisation dans les pays de l'UE-15 entre la fin des années quatre-vingt-dix et l'année 2003, bien que cette tendance soit en grande partie la résultante d'importantes réformes législatives menées en Grèce et en Italie. On constate des écarts analogues en ce qui concerne la réglementation régissant les contrats à durée indéterminée, les contrats temporaires et les licenciements collectifs.

L'évolution de la législation du travail dans les pays de l'UE-10 s'est clairement inspirée de celle des pays économiquement avancés, notamment de l'UE-15. A la fin des années quatre-vingt-dix, presque tous les pays d'Europe centrale et orientale avaient modifié leur Code du travail à la demande des employeurs qui se plaignaient que la législation du travail était trop stricte. Cette évolution dans le sens d'une libéralisation des LPE s'est poursuivie depuis 2000. Une analyse approfondie de 2003 a révélé que l'UE-10 avait des LPE plus libérales que l'UE-15 (comparer les tableaux 3.1 et 3.2). Par rapport à l'UE-15, l'UE-10 a aujourd'hui encore une réglementation légèrement plus stricte pour ce qui est des contrats permanents, mais nettement plus libérale pour ce qui est des contrats temporaires.

L'évolution vers une plus grande libéralisation des LPE a été encore plus marquée dans les pays non membres de l'UE (voir tableau 3.3). Même s'il existe des différences

Tableau 3.2. Indicateurs de la rigueur de la LPE dans l'UE-10

Pays	Fin années 90	2003			
	LPE	Contrats permanents	Contrats temporaires	Licenciements collectifs	LPE
Bulgarie	2,8	2,1	0,9	4,1	2,0
République tchèque	2,2	3,0	0,3	2,6	2,2
Estonie	2,4	2,7	1,3	4,0	2,3
Hongrie	1,8	2,1	0,4	3,4	1,6
Lituanie	n.d.	2,9	2,4	3,6	2,8
Pologne	2,0	2,0	1,8	3,3	2,1
Slovaquie	2,3	2,9	0,3	3,0	1,8
Slovénie	3,3	2,7	1,8	3,3	2,4
UE-10*	2,4	2,6	1,2	3,4	2,1

* Sans la Roumanie et la Lettonie.

Source: Calculs du BIT selon une méthodologie de l'OCDE.

Tableau 3.3. Indicateurs de la rigueur de la LPE dans certains pays non membres de l'UE

Pays	Fin années 90*	2007			
	LPE	Contrats permanents	Contrats temporaires	Licenciements collectifs	LPE
Albanie	2,6	1,8	1,9	3,4	2,1
Azerbaïdjan	n.d.	3,2	1,8	0,6	2,2
Bosnie-Herzégovine	3,2	2,0	2,9	3,3	2,6
Croatie	3,6	2,7	2,8	2,5	2,7
Kazakhstan	n.d.	2,7	0,9	0,0	1,5
Ex-République yougoslave de Macédoine	2,8	2,1	3,8	3,8	3,1
République de Moldova	n.d.	4,5	1,3	0,4	2,5
Monténégro	2,9	2,6	1,1	3,8	2,2
Fédération de Russie	3,2	3,2	0,8	1,9	1,9
Serbie	2,9	2,0	1,9	3,6	2,2
Ukraine	2,3	3,8	1,8	0,0	2,3
Moyenne des non membres de l'UE	2,9	2,8	1,9	2,1	2,3

* Les données de certains pays, même si elles relèvent de la même méthodologie de l'OCDE, ont été calculées par différents experts et pourraient donner des résultats légèrement différents pour les deux périodes considérées.

Source: Calculs du BIT et Micevska (2004), selon une méthodologie de l'OCDE.

notables au niveau national, la LPE de ces pays est en règle générale légèrement plus restrictive que celle des pays de l'UE-10, mais beaucoup moins que celle des pays de l'UE-15. Dans l'ensemble, les LPE ont tendance à être plus restrictives dans les Balkans occidentaux et en République de Moldova, tandis que dans les pays de la CEI elles sont d'un niveau de restriction analogue ou plus libérales que dans les pays de l'UE-15.

L'analyse des éléments spécifiques de l'indice agrégé des LPE fait apparaître la tendance générale des pays de la CEI à davantage protéger les travailleurs permanents engagés au titre de contrats à durée indéterminée, alors que les pays de l'Europe du Sud-Est protègent généralement moins bien les travailleurs permanents que les pays de l'UE-10. En revanche, la réglementation des contrats temporaires est dans l'ensemble plus restrictive dans les pays des Balkans occidentaux et de la CEI, où la législation du travail n'a pas encore fait l'objet d'une réforme majeure (Azerbaïdjan, Ukraine), alors qu'elle est plutôt libérale dans les pays de l'UE-10, au Kazakhstan, en République de Moldova, au Monténégro et dans la Fédération de Russie¹⁹. Les réformes de la législation du travail menées depuis 2000 ont essentiellement porté sur la libéralisation des contrats temporaires. Toutefois, il existe de grosses différences entre les pays sur le plan de la réglementation des licenciements collectifs. De fait, dans les pays de la CEI, soit la législation ne prend pas en compte la notion de licenciement collectif, soit les dispositions en la matière ont été nettement affaiblies.

La médiocre application de la législation du travail est un problème majeur dans la plupart des pays d'Europe du Sud-Est et de la CEI, et dans une certaine mesure, en dépit de récentes améliorations, également dans ceux de l'UE-10. Comme il ressort d'une étude de la Banque mondiale (Rutkowski et coll., 2005), la flexibilité du marché du travail dans les pays de la CEI (et en Europe du Sud-Est) découle essentiellement d'une mise en application «souple» des dispositions de la LPE, notamment dans les petites entreprises. Même les grandes entreprises, dont on peut s'attendre qu'elles respectent un peu mieux la législation, font souvent appel aux petites entreprises en tant que pourvoyeurs de main-d'œuvre flexibles, ce qui leur permet d'éviter les coûts liés à la cessation de la relation de travail.

Les pays de la CEI ont recours à deux autres moyens pour ajuster les coûts de la main-d'œuvre face aux changements économiques: l'aménagement du temps de travail, en accordant, par exemple, des congés administratifs non rémunérés (ou partiellement rémunérés), et le raccourcissement de la durée du travail, associé à des salaires modulables en conséquence. La flexibilité tire également le niveau des salaires vers le bas, par le biais notamment du non-paiement des salaires en périodes de récession économique et du très particulier mécanisme de fixation des salaires, qui sont, d'une part, calculés sur la base du salaire minimum national très bas et, d'autre part, en étroite corrélation avec les résultats financiers de l'entreprise. Cela explique pourquoi les taux d'emploi sont restés étonnamment élevés au cours de la transition économique et de la récente récession économique, alors que la croissance de l'emploi, assez vite repartie suite à la reprise économique, est restée relativement faible par rapport à la rapide hausse du PIB. Ce modèle d'ajustement permet certes d'éviter le chômage de masse et d'aider les travailleurs à conserver des liens avec le marché du travail formel ainsi que des prestations de sécurité sociale, mais il fait prendre du retard aux entreprises sur le plan de la restructuration, et contribue de ce fait à une

¹⁹ Alors que le nouveau Code du travail de la Fédération de Russie prévoit une réglementation plus libérale des contrats temporaires, élargissant les possibilités de recours à ce type de contrat, la Cour suprême a rendu en 2004 un arrêt allant à l'encontre d'une interprétation plus libérale de cette section du Code du travail et invitant à un recours plus restrictif aux contrats temporaires. Les contrats à durée déterminée, non conclus dans les règles de l'art, doivent être traités comme des contrats à durée indéterminée, et les tribunaux russes émettent habituellement des jugements en faveur du salarié dans les affaires impliquant des contrats de travail. C'est la raison pour laquelle une enquête spéciale auprès des directeurs de 900 entreprises sur les changements apportés par le nouveau Code du travail n'a pas révélé que celui-ci ait eu une incidence notable sur leur comportement sur le marché du travail (Gimpelson, 2007).

faible productivité et compétitivité des entreprises et à la médiocrité des salaires moyens, qui incitent les travailleurs à chercher d'autres moyens de subsistance dans l'économie informelle (Gimpelson, 2007).

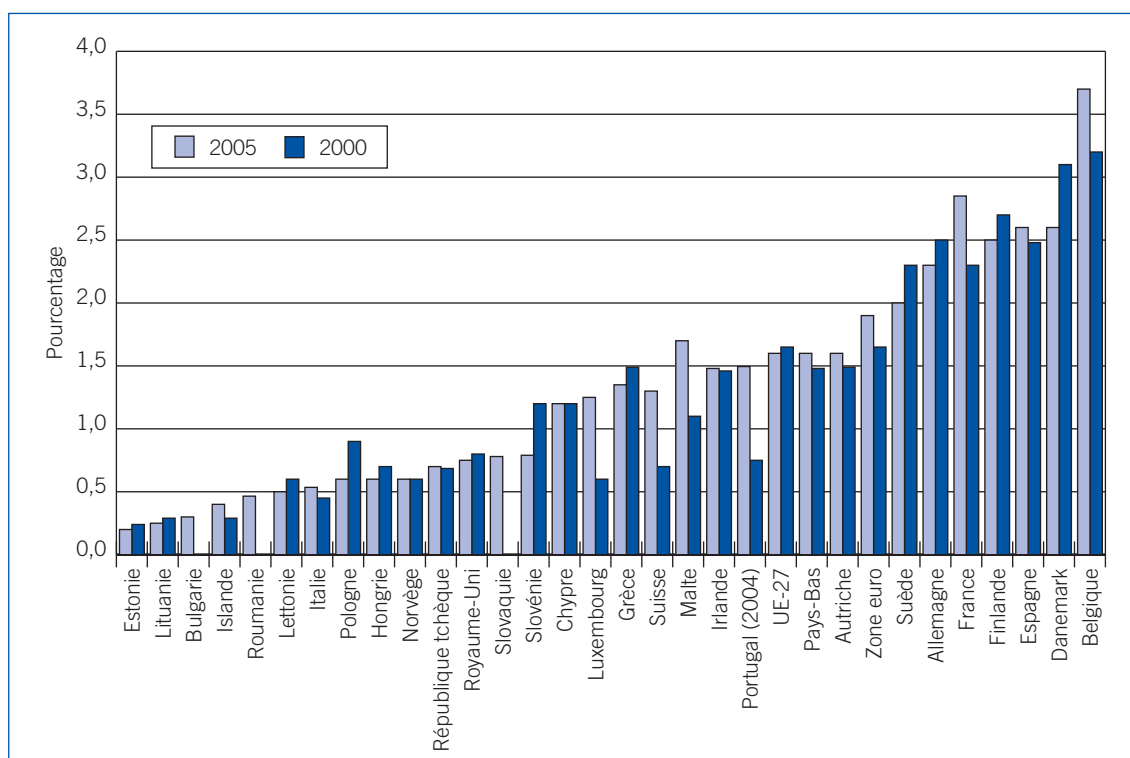
La comparaison des indices de LPE, de la participation au marché du travail, de l'emploi et du chômage semble indiquer que les taux de participation et d'emploi ont augmenté et le taux de chômage a diminué lorsque la LPE est devenue plus libérale dans les pays de l'UE, tant à la fin des années quatre-vingt-dix qu'en 2003. Toutefois, ces corrélations ne sont pas statistiquement significatives. De même, la régression des emplois temporaires et des emplois indépendants semble être associée à une LPE plus libérale, et l'augmentation des emplois à temps partiel à un indice de LPE de niveau inférieur. Mais, une fois de plus, aucune de ces corrélations n'est statistiquement significative. En d'autres termes, l'incidence de la réforme des législations du travail sur la performance du marché du travail et sur la fréquence des formes atypiques d'emplois est bien inférieure à ce que les économistes libéraux prétendent généralement; d'autres facteurs ont un effet plus important sur l'évolution des marchés du travail.

3.4. L'impact des institutions du marché du travail

De nombreuses études ont analysé l'impact des institutions du marché du travail sur le comportement de celui-ci, surtout dans les pays de l'OCDE et de l'UE-15. Plusieurs ont abordé le sujet dans une perspective transnationale et longitudinale sans parvenir à des résultats tranchés. Des travaux de la Commission européenne (2006a) et de l'OCDE (2004) concluent qu'une législation stricte sur la protection de l'emploi n'a pas d'effets attestés sur le chômage global, mais que certaines catégories en position de faiblesse sur le marché du travail, comme les jeunes, les femmes, les travailleurs âgés et les chômeurs de longue durée, en pâtissent. Une telle législation peut favoriser le recours aux contrats temporaires associés à un niveau de protection restreint, qui concernent surtout les femmes et les jeunes et ne débouchent généralement sur aucun emploi stable. Cependant, des études réalisées par le BIT sur les pays de l'UE-15 et de l'UE-12 n'établissent pas de corrélation statistique significative entre la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi et le taux de chômage ou d'emploi temporaire.

La comparaison des cadres institutionnels et des grandes orientations des pays de l'UE-15 montre que les pays dotés d'un système qui conjugue flexibilité et sécurité, le Danemark et les Pays-Bas par exemple, obtiennent des résultats très satisfaisants aussi bien d'un point de vue économique qu'en ce qui concerne le marché du travail et les aspects sociaux. Cette conclusion prouve le bien-fondé de l'approche de la Commission européenne, qui est favorable à des solutions axées sur la flexisécurité pour le marché du travail et démontre l'intérêt de la flexisécurité pour la réalisation du travail décent. Des études plus approfondies sont toutefois nécessaires pour déterminer dans quelle mesure ces bons résultats résultent des programmes institutionnels de flexisécurité isolés et des particularités des pays considérés.

La situation en ce qui concerne les institutions et politiques du marché du travail au sein de l'UE-12 a beaucoup évolué. Le degré de protection sur le lieu de travail s'est amoindri non seulement du fait de l'assouplissement des règles qui régissent le licenciement, mais aussi parce que le taux de syndicalisation et le taux de couverture des conventions collectives diminuent. Cependant, la protection de l'emploi en dehors du lieu de travail a été renforcée peu à peu dans la plupart des pays de l'UE-12, même si les dépenses consacrées aux politiques du marché du travail sont toujours bien inférieures dans ce groupe à celles des pays de l'UE-15 (voir fig. 3.6). Ce progrès découle de l'efficacité

Figure 3.6. Dépenses consacrées aux politiques du marché du travail (actives et passives)

Note: Pour l'UE-27 en 2000, la Bulgarie et la Roumanie ne sont pas comprises.

Zone euro: ensemble des 15 pays.

Source: EUROSTAT.

accrue des services publics de l'emploi, d'une meilleure conception des politiques actives et passives du marché du travail et d'un meilleur accès à celles-ci, surtout pour les catégories vulnérables. Les dépenses consacrées aux politiques du marché du travail ont légèrement diminué dans toute l'UE entre 2000 et 2005 mais, du fait du recul du chômage, elles ont en réalité augmenté proportionnellement au taux de chômage.

Les données relatives à la fin des années quatre-vingt-dix montrent que les politiques actives du marché du travail et la négociation collective ont contribué dans une large mesure à l'augmentation du taux d'emploi et au recul des taux agrégés de chômage de longue durée et de chômage des jeunes (Cazes et Nešporová, 2003). Au contraire, le taux de chômage tend à s'accroître avec l'augmentation des charges sociales. Qui plus est, si le taux d'emploi et le taux d'activité ont augmenté dans les pays de l'OCDE parallèlement à l'assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi, c'est l'effet inverse qui semble s'être produit dans les pays d'Europe centrale et orientale. Cette différence vient peut-être pour partie de l'application souvent lacunaire de la législation du travail et de l'importance du secteur informel dans ces derniers pays. Si la législation sur la protection de l'emploi était plus stricte ou si son application était mieux contrôlée dans ces pays, les employeurs ne pourraient s'y soustraire et seraient obligés de proposer aux travailleurs des contrats de travail permanent plutôt que du travail au noir ou des contrats sporadiques, ce qui se traduirait par une progression des taux d'emploi et d'activité dans le secteur structuré, et par un recul de l'emploi informel.

Les chiffres de 2003 montrent que les choses ont changé. Tout d'abord, plus rien n'oppose les nouveaux Etats membres de l'UE et les pays de l'OCDE en ce qui concerne

les facteurs influant sur le taux d'activité, l'emploi et le chômage. La corrélation négative entre la législation sur la protection de l'emploi, d'une part, et l'emploi et le taux d'activité, de l'autre, mise en lumière dans les années quatre-vingt-dix dans les deux sous-régions, devient statistiquement insignifiante. Cette évolution montre que les nouveaux pays de l'UE tendent à converger de façon générale au fur et à mesure que leurs institutions du marché du travail mûrissent, du fait, entre autres raisons, du quasi-achèvement des réformes législatives requises par le processus d'adhésion et d'une application plus stricte de la législation. En outre, ces pays sont de plus en plus influencés par la Stratégie européenne pour l'emploi et la coordination des programmes d'action nationaux pour l'emploi qui en découle. L'impact non négligeable de la couverture conventionnelle sur les taux d'activité, d'emploi et de chômage, qui est attesté dans les années quatre-vingt-dix pour les pays de l'OCDE et de l'Europe centrale et orientale, disparaît en 2003. Cependant, des taux de syndicalisation particulièrement élevés ont été corrélés à une augmentation du chômage des jeunes et du chômage de longue durée. Si l'on compare avec la fin des années quatre-vingt-dix, l'effet favorable des politiques actives du marché du travail est encore renforcé, ces politiques tendant à promouvoir l'activité économique et l'emploi et à réduire le chômage global ainsi que le chômage des jeunes et le chômage de longue durée. A l'inverse, un niveau élevé de charges sociales semble se traduire par des taux de chômage supérieurs et des taux d'activité et d'emploi inférieurs. Des études montrent que le versement d'allocations de chômage pendant des périodes prolongées a des effets néfastes: réduction de l'activité et de l'emploi et augmentation du chômage des jeunes et du chômage de longue durée. En effet, les jeunes sans expérience professionnelle et les travailleurs peu qualifiés ayant le plus grand mal à trouver du travail, ils sont contraints de conserver leur allocation de chômage aussi longtemps que possible, même s'ils sont souvent des chercheurs d'emploi passifs, et sont donc inactifs.

3.5. Conclusions pratiques

Dans l'UE-15, l'accent a davantage été mis sur la façon de mieux concilier flexibilité et sécurité, moyen incontournable d'améliorer la compétitivité, tout en maintenant le modèle social européen. Toutefois, l'analyse du BIT a également confirmé l'utilité de la démarche de la flexisécurité pour les nouveaux Etats membres de l'UE et ceux qui n'en font pas partie ou, à l'heure actuelle, une forte flexibilité est associée à une faible sécurité de l'emploi.

Le juste milieu entre flexibilité et sécurité est propre à chaque pays; il dépend de ses particularités sur le plan juridique et sur le plan de la négociation collective, du pouvoir et de l'expérience des partenaires sociaux, du niveau de développement des institutions du marché du travail et de l'existence ou non de la volonté politique nécessaire pour financer les mesures requises. Ce juste milieu devrait en outre être déterminé par le biais d'un dialogue social associant toutes les parties concernées. Toutefois, même en tenant compte des différences nationales, un certain nombre de conclusions pratiques se dessinent clairement.

La définition et la réglementation de la relation de travail demeurent au cœur du débat sur la flexisécurité. La récente recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, invite les Etats Membres à adopter une politique nationale afin de garantir une protection aux travailleurs qui exercent leur activité dans le cadre d'une relation de travail. A cette fin, les pays devraient réviser et, si nécessaire, adapter la législation pertinente pour assurer une protection effective à tous les travailleurs qui exercent leur activité dans le cadre d'une relation de travail, par des mesures applicables à toutes les formes d'arrangements contractuels, y compris celles concernant des parties multiples, et pour lutter contre les relations de travail déguisées. La recommandation donne également des orientations sur les règles visant à déterminer l'existence d'une relation de travail ainsi

que sur son suivi et sa mise en œuvre. Il est une autre norme internationale très importante, la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, qui prie les Etats Membres de prendre, conformément à la législation et à la pratique nationales, les mesures nécessaires pour garantir une protection adéquate aux travailleurs employés par les agences d'emploi privées, en matière de liberté syndicale et de négociation collective, de salaires minima, de conditions de travail, de prestations sociales et d'accès à la formation.

L'analyse des principales institutions et politiques du marché du travail et de leur impact sur le comportement de ce marché montre qu'en règle générale la législation du travail est déjà devenue très libérale, mais on peut se demander si certaines dispositions ne risquent pas d'accentuer la segmentation du marché du travail au détriment de catégories peu compétitives de travailleurs. L'application de la législation, surtout dans les pays de l'UE-12, de l'Europe du Sud-Est et de la CEI, reste très imparfaite. Dans ces pays, plusieurs questions relatives à la protection et à la promotion de l'emploi, au-delà des aspects fondamentaux traités dans la législation, pourraient être résolues par la négociation collective, comme elles le sont dans les pays de l'UE-15, mais il faudrait pour cela renforcer le dialogue social, en particulier aux niveaux sectoriel et régional. Les charges sociales élevées, même si elles ont récemment été réduites dans de nombreux pays, contribuent dans une large mesure à un mauvais fonctionnement du marché du travail et au développement de l'emploi informel. Il faudrait par conséquent envisager de les réduire davantage, tout en transférant certaines dépenses sociales sur le régime fiscal général, en améliorant le recouvrement des impôts et en veillant à ce que la fiscalité reste progressive.

Autre facteur qui a une incidence négative sur la performance des marchés du travail: la durée de l'indemnisation du chômage. On pourrait penser qu'il faille, pour remédier à cela, rendre plus strictes les règles qui régissent les systèmes d'assurance-chômage, notamment pour les catégories vulnérables, mais le principal problème de la plupart des pays tient moins à la générosité des allocations de chômage (qui sont faibles en Europe centrale et orientale par rapport à celles des pays de l'UE-15) qu'au manque de débouchés offerts aux travailleurs moins compétitifs. La solution doit par conséquent être cherchée dans une stratégie d'activation par laquelle les services publics de l'emploi accorderaient davantage d'attention aux personnes en difficulté, et à la compréhension de ces difficultés, et tenteraient de les résoudre grâce à des plans individuels d'emploi et des politiques efficaces du marché du travail. Dans les pays non membres de l'UE, il est nécessaire de restaurer et de renforcer la capacité qu'ont les ministères du travail et les services publics de l'emploi de mettre en place des services accessibles et efficaces d'aide à la recherche d'emploi et des politiques du marché du travail.

Comme mentionné plus haut, l'accélération de l'innovation des produits et des processus au niveau de l'entreprise et les fréquentes réorganisations internes destinées à maintenir la compétitivité des entreprises exigent que la main-d'œuvre soit adaptable, qu'elle ait accès à la formation sur le lieu de travail et qu'elle soit disposée à suivre cette formation. La difficulté consiste à coordonner la formation de type classique et l'apprentissage sur le lieu de travail pour répondre correctement aux besoins des entreprises, y compris les petites, et des travailleurs. En même temps, la volonté des travailleurs de participer activement aux formations sur le lieu de travail et d'aider leur entreprise à devenir plus compétitive dépend non seulement de leur satisfaction s'agissant de la qualité de leur emploi, mais également de leur niveau de vie au sein de la société. En ce qui concerne plus particulièrement les petites entreprises, la compétitivité dépend aussi des relations qu'elles ont avec d'autres entreprises et institutions de leur région. Le problème particulier de leur petite taille peut être résolu au niveau local grâce à des institutions collectives, des réseaux d'apprentissage interentreprises et des mécanismes de partage des coûts. Les aspects économiques et sociaux peuvent être intégrés par le biais de partenariats

public-privé pour améliorer la compétitivité et la flexisécurité, et être appliqués soit en dehors de l'entreprise, soit en son sein pour régler directement des questions de productivité, de compétitivité et de qualité de l'emploi.

Une stratégie d'activation en faveur du développement humain et de l'emploi, associée au versement d'un complément de revenu décent aux personnes qui recherchent activement un emploi et à celles qui sont en incapacité temporaire de travail, peut être coûteuse. Même si les fonds actuellement disponibles devaient être utilisés de manière optimale, ils ne suffiraient pas. Les ressources devront être augmentées, surtout dans les pays à taux de chômage élevé, où l'objectif le plus important en matière de politique de l'emploi est de surmonter l'obstacle de la faible intensité de croissance en emplois. Tous les efforts doivent être faits pour que la croissance économique aboutisse à la création d'un nombre suffisant d'emplois de bonne qualité. Cela suppose une politique macroéconomique saine et équilibrée, qui favorise un développement économique durable par des mesures de stimulation de l'offre et de la demande. La politique macroéconomique doit par conséquent comporter, d'une part, des objectifs en matière d'emploi qui privilégient la création d'emplois de qualité et de débouchés satisfaisants pour tous, grâce, par exemple, à un investissement dans l'éducation et la formation et, d'autre part, des politiques du marché du travail efficaces.

La détermination des politiques nationales de l'emploi et de la protection sociale est une question qui intéresse à la fois les gouvernements et les partenaires sociaux. Les gouvernements, en collaboration avec les employeurs et les syndicats, devraient convenir de mener une large stratégie de développement social et économique, inspirée de la stratégie de Lisbonne de l'UE et de l'Agenda pour le travail décent de l'OIT. Cela est particulièrement important à l'heure où l'incertitude croît sur les marchés financiers et répand la peur d'une récession économique jusque dans les ateliers. Comme dans le secteur financier, l'assouplissement de la réglementation de l'emploi n'est bonne que jusqu'à un certain point, au-delà duquel la flexibilité a des effets préjudiciables pour les personnes et aussi pour l'économie tout entière. Voilà pourquoi il pourrait être nécessaire de réaliser un juste équilibre entre flexibilité et sécurité non seulement sur le marché du travail, mais aussi à plus grande échelle.

Les participants voudront sans doute examiner les questions suivantes:

- L'ensemble des principes communs de flexisécurité élaborés par la Commission européenne couvre un large éventail de domaines d'action qui forment la base d'un accord entre les partenaires sociaux européens. Ces principes communs étant conformes aux principes du travail décent, ils devraient idéalement constituer un cadre de référence pour un débat sur les changements politiques nécessaires dans les pays membres de l'UE et aussi dans les pays concernés par les politiques de l'UE. Il existe une autre série de propositions, dénommée «Flexicurity pathways», qui tient compte des différences entre les pays. Cela étant, ces deux ensembles de principes sont-ils suffisamment précis pour constituer un cadre crédible et fiable pour la sécurité du marché du travail? Cette question doit être examinée en ayant à l'esprit la crainte exprimée par certains que la flexisécurité ne soit en réalité qu'un autre moyen d'accroître la flexibilité du marché du travail.
- Comment le dialogue social et les négociations entre les partenaires sociaux peuvent-ils permettre aux entreprises de mieux s'adapter au nouveau contexte économique et, en même temps, de faire face à l'insécurité objective et subjective croissante de l'emploi liée aux nouveaux contrats d'emploi (ou à l'absence de contrats), qui peut nuire à la productivité du travail? Comment renforcer l'investissement dans l'éducation et la formation et dans les politiques du marché du travail avec des budgets publics restreints?

4. Qualité de la vie professionnelle

Les salaires et la durée du travail sont des dimensions clés de la qualité des emplois comme en témoignent les débats très animés et souvent passionnés sur les politiques salariales (voir chap. 6) et le temps de travail qui ont eu lieu récemment dans le contexte des amendements à la directive de l'UE sur l'aménagement du temps de travail (directive du Conseil 93/104/CE)²⁰. Cependant, depuis une période plus récente, on reconnaît de plus en plus que la nécessité de concilier le travail rémunéré avec la vie et les obligations familiales est elle aussi une composante essentielle d'une vie professionnelle de qualité. L'augmentation constante (et politiquement encouragée) du taux d'activité des femmes, l'intensification du travail, le vieillissement démographique et l'évolution des structures familiales ont généré, dans tous les pays de la région, de graves tensions entre vie privée et vie professionnelle, qui appellent des mesures efficaces²¹. Tout attentisme dans ce domaine aurait un impact négatif sur les marchés du travail, les niveaux de revenu et de pauvreté, la compétitivité et l'égalité entre les sexes puisque les femmes continuent d'assumer l'essentiel des responsabilités familiales.

Les salaires, la durée du travail, la protection de la maternité, la sécurité et la santé ainsi que l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale forment un tout dont dépend la qualité de la vie professionnelle. Par exemple, certains systèmes salariaux ou niveaux de rémunération peuvent contribuer à l'allongement du temps de travail, à une faible productivité ainsi qu'à des lésions et accidents du travail. Ces problèmes peuvent, à leur tour, retentir négativement sur la protection des travailleuses enceintes et restreindre le temps que les travailleurs en général consacrent à leurs obligations familiales et sociales. Il convient donc d'élaborer une approche cohérente qui tienne compte à la fois de cette interdépendance et de toutes les caractéristiques de l'emploi productif et de qualité.

4.1. Travail et famille

Dans toute la région, les travailleurs sont confrontés aux mêmes difficultés lorsqu'il s'agit pour eux de concilier travail et vie de famille. Il apparaît de plus en plus clairement qu'une politique profamiliale ainsi que certaines mesures d'importance fondamentale, telles que la protection de la maternité, ont une incidence non négligeable sur la qualité de l'emploi. Les partenaires sociaux accordent également davantage d'attention aux questions touchant à l'équilibre entre travail et vie familiale²². Dans certains secteurs, on a pris conscience que l'adaptation du monde du travail aux besoins familiaux a une

²⁰ Depuis 2003, l'Union européenne s'est engagée dans un processus long et complexe d'amendement de cette directive en recherchant un difficile compromis entre le besoin de flexibilité dans l'aménagement de la durée du travail et la nécessité de protéger la sécurité et la santé des travailleurs. En juin 2008, le Conseil emploi, politique sociale, santé et consommateurs est parvenu à un accord politique sur un certain nombre d'amendements qui ont été, par la suite, adoptés par le Conseil et soumis au Parlement européen pour une seconde lecture avant la fin de 2008.

²¹ Une politique profamiliale est une politique qui permet de concilier plus facilement la vie professionnelle et la vie familiale en garantissant des mesures suffisantes à la famille, favorisant le développement des enfants, aidant les parents à choisir librement entre travailler à l'extérieur ou s'occuper des enfants à la maison et contribuant à l'égalité des chances des hommes et des femmes dans l'emploi.

²² Pour un résumé de l'action des partenaires sociaux, voir les rapports de suivi relatifs au *Cadre d'action sur l'égalité hommes-femmes*, adoptés par la CES, à l'adresse www.etuc.org/a/4318. Se reporter également aux positions adoptées par les partenaires sociaux lors de la consultation relative aux mesures visant à améliorer l'équilibre entre travail et vie familiale: alors que les organisations d'employeurs considèrent que la législation de l'Union européenne en la matière est adéquate et suffisante, les syndicats réclament des mesures plus complètes: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/01/articles/eu0701079i.htm>.

incidence sur la compétitivité des entreprises et doit être prise en compte dans les stratégies de ressources humaines. Les employeurs se montrent donc de plus en plus réceptifs aux demandes allant dans ce sens. Quant aux syndicats, ils accordent eux aussi une attention de plus en plus grande à ces questions, compte tenu de l'évolution du marché du travail et des exigences des travailleurs.

Bien que beaucoup de pays, notamment ceux de l'UE, accordent une importance croissante à la question de l'équilibre travail-famille, on constate encore un manque de cohérence des politiques et des mesures concrètes. Dans les anciens pays à économie planifiée, l'adoption de telles mesures n'est pas encore largement débattue malgré les pressions croissantes qui s'exercent en faveur d'un meilleur équilibre entre vie privée et vie professionnelle et la ratification par nombre d'entre eux de la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981²³.

4.1.1. La dimension hommes-femmes du déséquilibre entre vie professionnelle et vie familiale

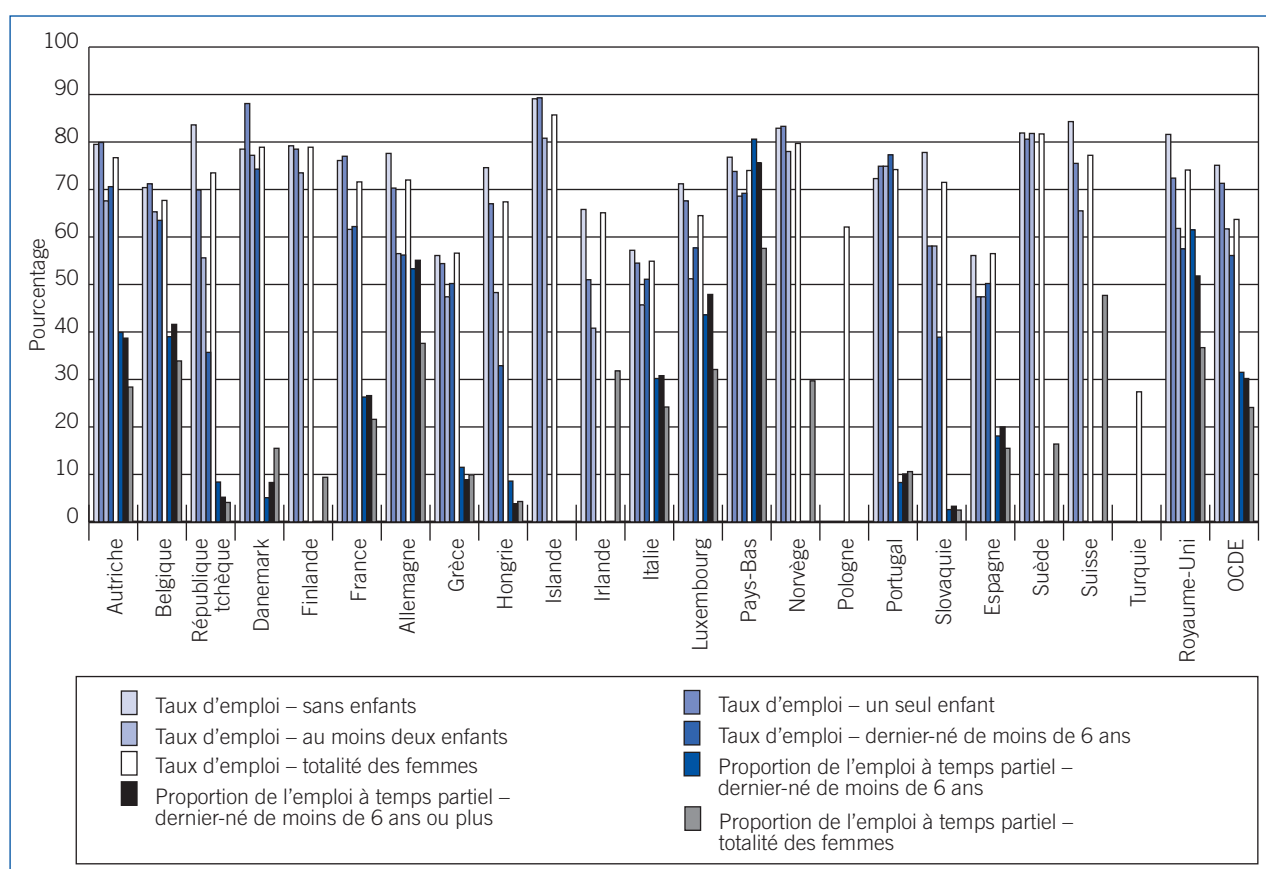
La difficulté de concilier les obligations familiales et l'emploi est toujours et encore incontestablement liée à la problématique hommes-femmes. En dépit de l'entrée massive des femmes sur le marché du travail pendant ces dernières décennies dans les pays d'Europe occidentale et du taux élevé d'activité féminine hérité des économies planifiées, les disparités entre les sexes dans l'emploi restent omniprésentes. Les mères de famille ont moins de chances d'être embauchées que les pères de famille et le taux d'emploi des femmes est plus faible lorsque celles-ci ont plus d'un enfant (voir fig. 4.1). Le taux d'emploi des femmes qui ont de jeunes enfants est inférieur de 12,7 pour cent en moyenne à celui des femmes sans enfants. En revanche, celui des hommes qui ont des enfants est de 9,5 pour cent supérieur à celui des hommes sans enfants. Les femmes qui ont un emploi effectuent moins d'heures de travail que les hommes et tendent davantage à prendre un congé rémunéré et/ou à interrompre leur carrière pour s'occuper des enfants. Les pertes d'emploi liées à la monoparentalité concernent avant tout les femmes. Les interruptions de carrière ou la réduction du temps de travail sont particulièrement fréquentes chez les femmes après la naissance d'un enfant et ont des répercussions sur toute leur vie professionnelle ainsi que sur leurs retraites.

Le comportement des femmes qui ont un emploi après la naissance de leurs enfants diffère fortement selon les pays de la région. Dans certains pays, comme le Portugal, elles font généralement une pause de quelques mois avant de retourner travailler. Dans d'autres, comme la Norvège et la Suède, elles arrêtent de travailler pendant un, deux ou trois ans grâce au système de congés payés en interrompant temporairement leur carrière ou en combinant les deux. Dans d'autres pays, soit elles cessent définitivement de travailler, soit elles décident de reprendre une activité, auquel cas elles ont de fortes chances d'être reléguées dans des emplois peu rémunérés aux perspectives de carrière limitées (en Allemagne, par exemple). Dans beaucoup de pays d'Europe centrale et orientale, les femmes ne peuvent réintégrer leur emploi après des congés de maternité ou des congés parentaux de longue durée (de trois ans et même quatre) en raison de l'instabilité des marchés du travail et de des entreprises.

Etant donné que les femmes effectuent la plupart des tâches familiales ou ménagères non rémunérées, celles qui travaillent dépendent davantage que les hommes des mesures visant à équilibrer la vie privée et la vie professionnelle ou doivent adopter leur propre stratégie. Le double fardeau qu'assument les mères qui travaillent a des répercussions négatives sur la vie de famille, le temps qu'elles consacrent à leurs enfants et leurs

²³ Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Lituanie, Monténégro, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie et Ukraine.

Figure 4.1. Emploi et travail à temps partiel des femmes en 2003, ventilés en fonction du nombre et de l'âge des enfants



Note: Femmes âgées de 25 à 54 ans. Les données concernant «la totalité des femmes» de la France, de l'Islande et du Luxembourg se rapportent à l'année 2002. Les données ventilées en fonction du nombre des enfants portent sur l'année 2001 et concernent l'Islande, l'Irlande, la Suède et la Suisse. Les chiffres du Danemark se rapportent à l'année 1998 et ceux de la Finlande à l'année 1997, sauf pour ce qui est des données relatives à l'emploi global et à l'emploi à temps partiel de «la totalité des femmes», qui se rapportent à 2003.

Source: OCDE (2004) et enquêtes sur les forces de travail de l'UE.

perspectives de carrière. Même si les mères de famille ayant une activité rémunérée (surtout celles qui travaillent à temps plein) consacrent moins de temps que les femmes au foyer à l'éducation de leurs enfants et à d'autres tâches familiales non rémunérées, il ne demeure pas moins qu'elles consacrent beaucoup plus de temps que les hommes aux tâches et responsabilités familiales.

La façon dont le travail non rémunéré se répartit entre les sexes ne paraît pas avoir beaucoup évolué pendant ces dernières années en Europe occidentale. Les examens par pays de la politique de l'emploi réalisés par le BIT en Europe du Sud-Est montrent que le volume de travail non rémunéré effectué par les femmes a augmenté depuis 1990. Dans la Fédération de Russie, le double fardeau que portent les femmes est considéré comme la cause principale de leur discrimination sur le marché du travail. Bien que, dans ce pays, le temps de travail des femmes et des hommes soit plus ou moins équivalent, les femmes consacrent deux fois plus de temps que les hommes aux tâches domestiques et familiales.

4.1.2. Différents modes de conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale

Une politique profamiliale englobe plusieurs éléments: services de garde des enfants, droits à congé, durée du travail, régimes fiscaux, prestations et allocations de sécurité

Encadré 4.1. Équilibre travail-famille: des approches différentes

Les mesures prises pour favoriser l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle varient considérablement d'un pays à l'autre de la région. Différents modèles peuvent être distingués, bien que l'approche de chaque pays comporte des éléments présents dans plusieurs modèles (Bovenberg, 2005):

Modèle nordique: Les pays nordiques et, dans une certaine mesure, la France s'appuient fortement sur le secteur public pour aider les jeunes parents à concilier vie professionnelle et vie familiale. Les pays nordiques ont été les premiers à se doter d'une abondante législation nationale sur les congés de maternité, de paternité et parentaux, le droit de travailler à temps partiel et des dispositifs de garde d'enfants financés par l'Etat.

Modèle anglo-saxon: Les pays aux marchés du travail très flexibles (comme le Royaume-Uni) ont souvent un secteur public restreint et s'appuient sur la flexibilité de leurs marchés du travail et sur les entreprises pour proposer des conditions de travail compatibles avec la vie familiale. Les femmes peuvent se retirer temporairement du marché du travail pour élever leurs enfants et le réintégrer par la suite, mais cela a souvent des conséquences négatives sur leur carrière et leurs revenus. Les familles fragilisées dont la situation sur le marché du travail est précaire et qui ont des revenus modestes ne reçoivent pas beaucoup d'aide pour couvrir les frais de garde de leurs enfants.

Modèle corporatiste: Aux Pays-Bas et, dans une certaine mesure, en Allemagne, il revient aux partenaires sociaux de négocier des politiques en faveur d'un plus juste équilibre entre vie familiale et vie professionnelle.

Modèle familialiste: L'Allemagne, la Pologne et les pays d'Europe du Sud, notamment, comptent traditionnellement sur les familles dans ce domaine. Les parents reçoivent une aide partielle dans le cadre de dispositifs publics régissant le travail à temps partiel et les congés. Ces dernières années, dans les pays aux modèles familialiste et corporatiste, des pressions considérables se sont exercées en vue de faire adopter des politiques de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Anciennes économies planifiées: C'est dans ces pays que les mesures permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale ont connu les changements les plus spectaculaires depuis 1990. Un grand nombre d'entre eux ont diminué les prestations et subventions de l'Etat et le nombre de services de garde d'enfants financés par l'Etat et les entreprises a parfois été réduit de façon radicale. Parallèlement, beaucoup de pays réforment aujourd'hui la législation protégeant les femmes. Bien qu'elles soient justifiées du point de vue de l'égalité des chances et de traitement des hommes et des femmes, ces réformes risquent en pratique d'accroître la difficulté d'équilibrer vie professionnelle et vie familiale, surtout pour les femmes. Un retour à la famille est en cours, les Etats tendant à se décharger sur celle-ci de leurs anciennes responsabilités en matière de garde des enfants*. La majorité des pays d'Europe centrale et orientale et les pays de la CEI sont jusqu'à présent restés en marge du débat international sur les mesures permettant d'équilibrer vie professionnelle et vie familiale. Si certains dispositifs comme les congés parentaux ou les congés de maternité de longue durée subsistent, ce sont davantage des vestiges de l'ancien système que le résultat d'une action politique récente. Ils ont, en outre, un effet pervers sur la carrière des femmes.

* *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* (Cary, NC, Oxford University Press, 2007), vol. 14 (n° 3), automne 2007.

sociale, politiques actives du marché du travail et mesures d'aménagement du travail. Le dosage de ces éléments, leur poids relatif et leurs résultats diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre de la région.

Dans l'UE, les femmes optent souvent pour le travail à temps partiel, même si ce choix est en général synonyme d'emplois de piètre qualité offrant des possibilités de formation et de carrière plus limitées. Dans les ménages à deux revenus, la décision de travailler ou non dépend entre autres des interactions entre régimes fiscaux et systèmes

de prestations ainsi que des frais de garde des enfants. Dans les familles à faible revenu (par exemple, lorsque l'un des partenaires travaille à temps partiel), le revenu supplémentaire net est souvent absorbé par les frais de garde des enfants et les impôts. Dans certains pays de l'UE, le fait que les avantages fiscaux sont accordés en fonction du revenu du ménage a pour effet de décourager le conjoint de travailler. Certains pays de l'UE-12 (comme la Bulgarie) qui calcule l'impôt sur la base du revenu individuel envisagent d'imposer le revenu du ménage, ce qui pourrait avoir un effet dissuasif sur l'emploi des femmes.

Bien que l'importance de l'équilibre travail-famille soit largement admise, elle ne fait pas partie des priorités actuelles en matière de dépenses publiques. Les dépenses publiques brutes consacrées à la famille restent modestes comparées aux autres types de dépenses sociales. Dans 24 pays de l'OCDE, les dépenses publiques consacrées à la famille représentaient en moyenne 2,4 pour cent du PIB en 2003 et ne dépassaient 3 pour cent qu'en Autriche, au Danemark, en France, en Hongrie, en Islande, au Luxembourg, en Norvège, au Royaume-Uni et en Suède²⁴. Elles étaient à peine plus élevées en 2002 que dans les années quatre-vingt. En outre, il est difficile de bien différencier les dépenses publiques consacrées à l'équilibre travail-famille de celles qui intéressent la famille en général. Beaucoup de dépenses de soutien familial (environ 70 pour cent) consistent en des prestations en espèces. Quelques pays seulement, comme le Danemark, l'Islande et la Suède, consacrent plus de la moitié de leurs dépenses publiques aux services. Les dépenses des institutions d'enseignement (privées ou publiques) en matière de soins et d'éducation pour la petite enfance représentent en moyenne 0,7 pour cent du PIB dans les pays de l'OCDE. Ce pourcentage est beaucoup plus élevé au Danemark, en Finlande, en France, en Hongrie, en Islande, au Luxembourg en Norvège et en Suède et est très au-dessous de la moyenne en Irlande²⁵. Dans beaucoup de pays de l'Europe centrale et orientale, les dépenses publiques consacrées à la famille sont plus souvent considérées comme des mesures de lutte contre la pauvreté ou de réduction de l'offre de main-d'œuvre que comme une composante active de la politique de l'emploi.

4.1.3. Des réformes différentes pour équilibrer le travail et la vie familiale

Les réformes menées pendant ces dernières décennies sont aussi différentes que les modèles précités:

- *Mesures conduisant à une augmentation ou une diminution du nombre des services de garde d'enfants:* des services de garde d'enfants suffisamment nombreux et financièrement abordables sont essentiels pour permettre aux parents de concilier l'exercice d'un travail rémunéré avec leurs obligations familiales. Les résultats de la politique menée par l'UE en matière de garde d'enfants se sont améliorés, bien que la couverture reste basse dans la plupart des pays de l'UE-27. Dans les pays de la CEI et d'Europe centrale et orientale, les services de garde d'enfants sont en diminution depuis 1990 et leur coût a augmenté.
- *Réformes du droit au congé parental:* les congés et prestations de maternité existent dans tous les pays de la région et relèvent normalement de l'assurance sociale²⁶. Les congés sont souvent d'une durée supérieure à celle requise par la convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000, en particulier dans les pays de la CEI et les

²⁴ Base de données de l'OCDE sur la famille: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/46/37864391.pdf>

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Cela signifie que, selon la réglementation considérée, les femmes inactives ne sont pas couvertes. La couverture est variable pour les travailleurs indépendants ainsi que pour les travailleurs familiaux et agricoles rémunérés.

pays d'Europe centrale et orientale²⁷. Dans la pratique, beaucoup de femmes sont encore confrontées à la discrimination fondée sur la maternité. Depuis juin 1996, la directive 96/34/CE du Conseil de l'UE concernant l'accord-cadre sur le congé parental a rendu obligatoire l'instauration d'un congé parental de trois mois dans tous les pays de l'UE. Bien que les congés parentaux existent dans la plupart des pays, le montant de l'aide financière est très variable. Des congés de paternité de courte durée sont accordés dans certains pays de l'UE. Dans d'autres pays comme ceux de l'Europe centrale et orientale et de la CEI, la législation prévoit des congés pour prendre soin d'autres membres de la famille ou d'enfants malades. Étant donné que peu de pères de famille prennent leur congé parental, certains pays (Allemagne, Danemark, France, Islande, Norvège, Slovaquie et Suède) ont institué une période de congé de paternité non transférable, ce qui s'est avéré efficace (même si les utilisateurs de ce congé sont encore peu nombreux).

- *Réduction du temps de travail*: un certain nombre de pays de l'UE ont adopté une législation sur le temps de travail pour favoriser la conciliation de la vie de famille et de la vie professionnelle²⁸. En outre, des conventions collectives prévoient diverses modalités d'aménagement du temps de travail telles que les horaires souples, le compte horaire et la semaine comprimée, qui peuvent contribuer (mais ce n'est pas systématique) à un meilleur équilibre travail-famille.
- *Assurance pour soins de longue durée*: étant donné que ce sont principalement les femmes qui assument les responsabilités familiales et s'occupent des aînés, le vieillissement de la population tend à limiter leur accès à l'emploi. Le nombre croissant de personnes requérant des soins à long terme stimule la demande de services de soins pour les personnes âgées et exerce une pression de plus en plus forte sur les finances publiques, d'où l'appel en faveur d'une prise en charge par les assurances²⁹. Tous les pays sans exception tendent de plus en plus à faire appel aux assurances privées. Seuls certains d'entre eux (l'Allemagne, l'Espagne et la France, par exemple) ont intégré cette prise en charge dans leur régime national d'assurance sociale.
- *Promotion d'une culture et de lieux de travail tenant compte des responsabilités familiales*: l'essor du bénévolat (Evans et Callan, 2003) est peut-être le signe que la législation profamiliale ne figure pas parmi les grandes priorités et que des mécanismes de négociation collective bien implantés traitent des questions relatives au lieu de travail.
- *Elaboration de normes juridiques internationales*: dans l'UE, l'équilibre travail-famille retient de plus en plus l'attention. La stratégie européenne pour l'emploi a initialement mis l'accent sur le temps de travail et l'organisation du travail, le congé parental, la garde des enfants et la protection de la maternité et ce n'est que plus tardivement que la question de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale a été à l'ordre du jour de la politique sociale de l'UE et que des indicateurs en la matière ont été élaborés. Depuis 2002, les partenaires sociaux européens ont eux

²⁷ Depuis 1989, plusieurs pays d'Europe centrale et orientale et de la CEI ont prolongé la durée des congés de maternité/parentaux rémunérés et ont permis aux pères de famille d'y accéder (bien que ces derniers les utilisent rarement par crainte de représailles de leur employeur). Ces mesures ont été prises en partie pour compenser la fermeture de nombreuses crèches et écoles maternelles, réduire l'offre de main-d'œuvre pour apaiser les tensions sur le marché du travail (même si cela a, en retour, provoqué de nouvelles fermetures de crèches et d'écoles maternelles en raison de leur faible fréquentation) et dans le cadre de mesures ouvertement natalistes destinées à freiner la baisse du taux de natalité (par exemple, en Croatie et en Pologne). Dans la plupart des pays de la CEI et d'Europe centrale et orientale, le nombre de parents ayant pris un congé parental rémunéré est en forte diminution depuis 1990 en raison de la baisse rapide du nombre des naissances.

²⁸ Depuis 1999, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal ont amélioré la législation existante relative au congé parental ou sabbatique ou ont conféré aux salariés de nouveaux droits en vue de limiter ou de réduire leur temps de travail. La France a, quant à elle, instauré la semaine de 35 heures.

²⁹ La CES a appelé les pays de l'Union européenne à définir un nouvel objectif de Lisbonne concernant la prise en charge des personnes âgées.

aussi inclus la question dans leurs priorités³⁰. Les pays candidats ou candidats potentiels de l'Europe du Sud-Est à l'adhésion à l'UE ainsi que les gouvernements et les partenaires sociaux des pays voisins se sont inspirés de ces principes d'action.

4.1.4. *Considérations sur la politique à mener*

L'expérience montre que plusieurs grandes questions doivent être examinées:

- *Veiller que les mesures visant à concilier la vie familiale et la vie professionnelle ne nuisent pas à l'égalité hommes-femmes:* les mesures prises pour équilibrer vie au travail et vie privée peuvent parallèlement aggraver l'inégalité entre les sexes dans la répartition des tâches domestiques et compromettre l'égalité des hommes et des femmes dans l'emploi (Moss et Deven, 1999). Par exemple, de longues périodes de congé peuvent avoir des répercussions durables sur les compétences, les revenus et les pensions de retraite des femmes. Les mesures en faveur des femmes ou utilisées principalement par les femmes peuvent également favoriser la discrimination en raison de leur coût subjectif. Les dispositifs de garde d'enfants financés par les pouvoirs publics offrent la possibilité d'allier équilibre travail-famille et égalité des sexes. Lorsque la garde des enfants est assurée, les femmes ont, par rapport aux hommes, des chances moins inégales sur le marché du travail.
- *Les allocations de garde d'enfants ont des effets différents sur l'emploi:* certains pays exigent des bénéficiaires d'allocations de garde d'enfants qu'ils s'occupent de leurs enfants à domicile, sans recourir à des institutions spécialisées (par exemple, la Finlande et la Norvège) (Leira, 2002), alors que d'autres aident les deux parents à poursuivre leur activité en leur permettant, par exemple, de travailler à temps partiel (par exemple, l'Allemagne et la République tchèque). Dans le système français, les parents perçoivent ces allocations, qu'ils décident de s'occuper de leurs enfants à domicile (lorsqu'un des conjoints se retire totalement ou partiellement du marché du travail) ou qu'ils fassent appel à des services payants. Les prestations en espèces qui permettent aux parents de choisir entre plusieurs possibilités et d'opter, dans certains cas, pour celle qui est la plus compatible avec leur revenu, peuvent avoir pour effet de réduire la demande de services de garde d'enfants. Par exemple, en Norvège, la mise en place de telles prestations a réduit la demande de services de garde pour les enfants de moins de trois ans, en particulier chez les familles à bas revenus et les familles de migrants, dont les enfants sont en général ceux qui tirent le plus grand profit de la fréquentation de ce type d'établissement.
- *Le coût des mesures profamiliales:* mettre en place des services de qualité et de grande envergure pour la prise en charge des enfants coûte très cher. Ceux qui s'opposent à ce type de mesures font valoir que beaucoup de femmes préfèrent s'occuper elles-mêmes de leurs enfants et que mieux vaut leur verser des prestations en espèces. Lorsque le coût est supporté par les entreprises, l'adoption et l'application de ces mesures dépendent de la volonté des employeurs. Dans les Etats qui s'appuient sur une forte tradition de dialogue social, la promotion de mesures profamiliales peut relever de la négociation collective. Les syndicats sont traditionnellement peu disposés à réclamer des dispositions favorables à la vie familiale mais tiennent, dans de nombreux pays, de plus en plus compte des besoins de leurs membres à cet égard (CES, 2006a). Les avantages que retirent les employeurs et les salariés des lieux de travail favorables à la vie familiale sont encore discutés. Cela s'explique peut-être par le manque de données et d'indicateurs officiels.

³⁰ Voir: www.etuc.org/a/4318.

- *Nouvelle donne démographique*: le vieillissement de la population, la baisse de la fécondité et l'évolution de la structure familiale varient selon les pays de la région. Le fait que la prise en charge des personnes âgées doit faire partie d'une politique profamiliale fait peu à peu son chemin dans les esprits. Certains pays ont lancé le débat sur la nécessité d'améliorer la prise en charge en institution alors que d'autres discutent de la mise en place de systèmes de congés à cet effet. Avec l'augmentation du nombre de personnes âgées dont il faut prendre soin, des problèmes tels que l'absentéisme au travail risquent de s'aggraver, ce qui conduira les responsables politiques à rechercher des solutions appropriées.
- *Les bénéficiaires des mesures profamiliales*: le nombre de travailleurs et de familles de travailleurs auxquels s'appliquent ces mesures doit être augmenté. Les pratiques existantes proviennent essentiellement du secteur industriel où les services et les dispositifs volontaires sont plus courants dans les grandes que dans les petites et moyennes entreprises. Les mesures doivent cibler, par exemple, les travailleurs du secteur agricole et des PME. De plus, la question de l'équilibre travail-famille dans l'économie informelle et dans le contexte de migrations de main-d'œuvre, qui sont en augmentation, mérite réflexion. Il faut par exemple se demander s'il est plus difficile aux travailleurs du secteur informel de concilier leurs obligations professionnelles et familiales et si le travail informel n'est pas un moyen de résoudre cette difficulté. D'un autre côté, lorsque l'offre institutionnelle de garde d'enfants et de soins aux personnes âgées est inaccessible ou insuffisante, il arrive que les familles emploient des travailleurs du secteur informel. Il s'agit souvent de travailleuses migrantes, parfois sans papiers, qui ont peut-être elles-mêmes du mal à assumer leurs propres responsabilités familiales, que leurs proches vivent sur place ou qu'ils soient restés dans le pays d'origine.

4.2. Evolution du temps de travail

La durée du travail et l'aménagement du temps de travail ont d'importantes répercussions sur l'équilibre entre travail rémunéré et vie de famille ou vie privée, ainsi que sur la sécurité et la santé, la productivité et les résultats des entreprises.

Dans la plupart des pays de la région, la durée moyenne du temps de travail hebdomadaire tend à se réduire. Ce fut le cas dans tous les pays de L'UE-15 entre 1995 et 2006 sauf en Autriche où la durée moyenne du travail a légèrement augmenté et en France où elle est restée stable. La même tendance a été observée en Grèce où la durée moyenne hebdomadaire du travail est la plus longue de l'UE-15 (42,7 heures) et au Royaume-Uni où le nombre d'heures travaillées est assez élevé. Cette tendance générale concerne aussi bien les hommes que les femmes sauf en Autriche où l'augmentation de la durée moyenne du temps de travail des hommes a été en partie masquée par la diminution substantielle de la durée de travail des femmes (liée à l'augmentation du travail à temps partiel) et, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni où la durée moyenne du temps de travail des femmes a légèrement augmenté.

Entre 2000 et 2006, la même tendance est observée dans l'UE-12 tant pour les hommes que pour les femmes, bien que la durée moyenne du travail y fût, à l'origine, légèrement plus élevée. Font exception la Bulgarie où la durée moyenne du temps de travail hebdomadaire a légèrement augmenté et la Pologne et la Roumanie où elle est restée stable.

En dehors de l'UE-27, les données comparables sur la durée du travail sont très pauvres, voire non existantes. Sur la base des données disponibles, les tendances suivantes ont été observées: un léger fléchissement de la moyenne du nombre d'heures effectivement

travaillées en Croatie; une hausse modeste dans la République de Moldova où cette moyenne était initialement très basse; pas de changement au Kirghizistan; et, malgré l'absence de données longitudinales, une durée hebdomadaire du travail effectif très élevée en Turquie (51,3 heures en moyenne en 2006). Dans la Fédération de Russie, la durée normale hebdomadaire du travail est restée, dans l'ensemble, stable entre 1995 et 2004. En Ukraine, la durée annuelle moyenne du travail a augmenté considérablement entre 1997 et 2006, mais cette augmentation est survenue après une diminution brutale de la durée du travail au début des années quatre-vingt-dix.

La proportion de la main-d'œuvre généralement assujettie à des horaires de travail excessifs est relativement basse et diminue dans la plupart des pays de la région Europe³¹. Dans l'UE-15, la durée excessive du travail est fréquente dans de nombreux pays, notamment en Grèce (32,5 pour cent des travailleurs) et au Royaume-Uni (17,7 pour cent des travailleurs). La durée excessive du travail tend également à diminuer, sauf en Autriche, où la proportion de travailleurs concernés a presque doublé entre 1995 et 2006 (de 9,7 pour cent à 17,7 pour cent des travailleurs) et, le cas est surprenant, en France (en raison probablement de l'allongement du temps de travail des travailleurs indépendants). Parmi les travailleurs rémunérés assujettis à des horaires excessifs de travail, les hommes sont surreprésentés.

Dans l'EU-12 plus la Croatie et la Turquie, cette évolution est plus nuancée. La durée excessive du travail est en nette diminution dans la plupart des pays (notamment en République tchèque, en Slovaquie et dans les Etats baltes, et surtout en Lituanie, où le pourcentage de travailleurs concernés est passé de 16,7 pour cent à 2,9 pour cent entre 1998 et 2006) mais a augmenté dans d'autres pays (en Pologne et en Bulgarie, entre 2000 et 2006). En dehors de l'UE-27, on constate de très grandes différences entre le secteur public et le secteur privé. Le nombre de personnes travaillant plus de 48 heures a augmenté régulièrement dans le secteur privé et également chez les employeurs et les travailleurs indépendants. La durée excessive du travail dans l'emploi principal est, en revanche, pratiquement inexistante dans la Fédération de Russie. La donnée la plus spectaculaire concerne la Turquie où 65 pour cent de la main-d'œuvre travaillait 48 heures par semaine ou davantage en 2006 (45,9 pour cent des femmes et 71,7 pour cent des hommes), probablement en raison de la durée réglementaire plus longue du travail hebdomadaire (45 heures) et de la relation habituelle entre faibles salaires et longues journées de travail, qui continue de caractériser les pays en développement.

4.2.1. Evolution du travail à temps partiel

La définition du travail à temps partiel varie d'un pays à l'autre mais renvoie communément à un travail rémunéré de moins de 30 heures hebdomadaires³². Le travail à temps partiel peut être aménagé de différentes manières mais, dans le modèle le plus courant, un plus petit nombre d'heures, qui est fixe, est travaillé chaque jour (Anxo et coll., 2007).

Plusieurs aspects du travail à temps partiel sont largement similaires dans tous les pays. En premier lieu, le travail à temps partiel concerne beaucoup plus les femmes que les hommes. En 2004, près d'un tiers (29 pour cent) des femmes de l'UE-27 travaillaient à temps partiel, contre à peine 7 pour cent des hommes (Fondation européenne, 2007). Les femmes occupaient environ les trois quarts des postes à temps partiel et 43 pour cent des

³¹ La durée excessive du travail est le nombre d'heures hebdomadaires habituellement travaillées en sus de 48 heures.

³² La définition du travail à temps partiel dans la plupart des pays se fonde sur le nombre d'heures travaillées mais, pour certaines enquêtes (notamment l'enquête sur les forces de travail de l'Union européenne), l'on demande directement aux personnes interrogées si elles travaillent à temps partiel.

emplois créés entre 2000 et 2005 étaient des emplois à temps partiel qui leur étaient spécifiquement destinés. En outre, les emplois à temps partiel sont fréquemment de moins bonne qualité que les emplois similaires à temps plein en termes de salaire horaire, de prestations non salariales, de protection sociale, de possibilités de formation et de perspectives de carrière.

La proportion d'emplois à temps partiel diffère fortement selon les pays. Elle a tendance à augmenter, surtout dans l'UE-15, même en partant de situations initiales très différentes (voir chap. 3). Cependant, la situation est différente dans l'UE-12³³, où le taux de travail à temps partiel est extrêmement faible (la Lettonie, la Pologne et la Roumanie échappent à la règle, probablement à cause de l'ampleur de leur secteur agricole) et ne tend pas à augmenter (sauf en Slovaquie et peut-être en Estonie) (BIT, 2007). Dans de nombreux cas, il s'agit probablement d'un legs des anciennes économies planifiées qui mettaient l'accent sur l'emploi à temps plein pour les hommes et les femmes. Les salaires, en moyenne très bas, peuvent également entrer en ligne de compte, ce qui porte à croire que la plupart du travail à temps partiel dans ces pays est subi.

Hors de l'UE-27, malgré les données limitées, plusieurs études portant sur les pays de l'Europe orientale et de l'Asie centrale ont mis en lumière un phénomène qui peut être décrit comme une diminution de la durée du travail en fonction des besoins des entreprises. Cependant, à la différence du travail à temps partiel fondé sur les besoins des entreprises dans les Etats Membres de l'UE, qui est souvent censé répondre à de brèves fluctuations de la demande du marché, cette diminution de la durée du travail prend souvent la forme de congés administratifs obligatoires, mais en général illégaux et non rémunérés, et répond à une baisse à long terme de la demande de main-d'œuvre, provoquée par les difficultés financières de telle ou telle entreprise. En Ukraine, par exemple, les congés administratifs de longue durée concernaient près de 20 pour cent de la main-d'œuvre en 1999 et, bien que ce taux ait diminué depuis, ils concernent encore une forte proportion de travailleurs dans certains secteurs tels que les transports et les communications (23,3 pour cent des travailleurs en 2004), le bâtiment et les travaux publics (21,9 pour cent des travailleurs) et l'industrie manufacturière (17,5 pour cent des travailleurs).

4.2.2. Organisation du temps de travail

Outre le nombre d'heures de travail effectivement travaillées au cours d'une période donnée, il est important d'examiner comment la durée du travail est organisée dans la mesure où la même durée du travail peut être aménagée différemment et avoir des incidences différentes sur les travailleurs et les entreprises.

Le travail de nuit est relativement rare dans l'UE-27. Seulement 10 pour cent des entreprises environ demandent à au moins 20 pour cent de leurs salariés de travailler régulièrement de nuit (Kümmerling et Lehdorff, 2007). En revanche, le travail le week-end et, en particulier, le travail régulier le samedi concerne environ 25 pour cent de l'ensemble des entreprises de l'UE-27 et environ 15 pour cent des entreprises font travailler systématiquement leurs salariés le dimanche. Les femmes ont tendance à travailler plus souvent le dimanche que les hommes et c'est l'inverse qui est vrai dans le secteur manufacturier (Presser et coll., 2008).

Le travail posté, dont la fréquence est intimement liée à la composition sectorielle des économies nationales, est très répandu dans les métiers de la santé, le travail social, l'hôtellerie et la restauration, l'industrie manufacturière et les transports, l'entreposage et les communications. Dans la plupart des pays de l'UE-27, le travail posté est fréquent:

³³ Aucune donnée n'est disponible pour Chypre et Malte.

Encadré 4.2. Les différentes formes de flexibilité du temps de travail

Six formes de flexibilité peuvent être distinguées:

- *Une forte flexibilité pour les travailleurs*, qui met l'accent sur les besoins et les préférences des salariés, comme la maîtrise des heures supplémentaires. Cette forme est très fréquente en Finlande et en Suède et également dans les services publics et les services commerciaux.
- *Une forte flexibilité pour l'entreprise*, qui met l'accent sur les besoins opérationnels des entreprises et/ou les préférences des consommateurs et qui se caractérise principalement par des heures supplémentaires et des horaires de travail atypiques. Cette forme est très courante en Belgique, en France, au Royaume-Uni, en République tchèque et dans les secteurs des transports et de la santé.
- *La flexibilité intermédiaire (congé)* consistant à proposer aux travailleurs différents types de congés, y compris le travail à temps partiel et la retraite anticipée à des moments divers de leur existence (par exemple, en cas de maladie d'un membre de la famille). Cette forme est prédominante au Danemark, en Lettonie, aux Pays-Bas et en Pologne, et dans le secteur de l'enseignement.
- *La flexibilité intermédiaire au jour le jour*, qui prend en compte les variations de la charge de travail au cours de la journée. Il s'agit, par exemple, d'horaires irréguliers, de travail à temps partiel et d'horaires souples. Cette forme de flexibilité n'est pas prédominante dans les pays européens, mais elle est beaucoup plus courante en Allemagne et au Royaume-Uni que dans les autres pays; elle est en général pratiquée dans l'hôtellerie et la restauration.
- *La flexibilité intermédiaire*, qui consiste à utiliser surtout les heures supplémentaires et peu les autres modes d'assouplissement.
- *La faible flexibilité*, qui caractérise les entreprises qui pratiquent un peu de chaque mode d'assouplissement du temps de travail. Elle est très fréquente dans les pays de l'Europe du Sud, en Hongrie, en Slovaquie et, dans une moindre mesure, en Belgique et au Luxembourg.

Source: Chung et coll., 2007.

environ 16 pour cent des travailleurs sont concernés dans l'UE-15 et 23 pour cent dans l'UE-12 (Fondation européenne, 2007).

Ces dernières décennies, on s'est nettement écarté de la semaine de travail type au profit d'une plus grande flexibilité en utilisant différents modes d'aménagement du temps de travail. Cependant, la question fondamentale est de savoir à qui profite la flexibilité du temps de travail et si elle sert l'intérêt des travailleurs, celui des entreprises ou les deux³⁴.

4.2.3. Propositions d'action

Pour le BIT, la question du temps de travail, ou du temps de travail décent, comporte cinq dimensions du travail décent. L'organisation du temps de travail devrait promouvoir la sécurité et la santé, respecter la vie familiale, promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, stimuler la productivité et la compétitivité des entreprises, permettre aux travailleurs de donner leur avis sur leurs horaires. Le temps de travail décent sert non

³⁴ La notion de flexibilité du temps de travail ou de flexibilité temporelle prête à confusion, notamment dans le contexte du débat actuel de l'Union européenne sur la flexisécurité. Dans cette section, nous mettons l'accent sur la flexibilité temporelle qui est celle dans laquelle le temps de travail est organisé pendant une période de référence déterminée. Cette forme de flexibilité repose sur un nombre fixe de travailleurs aux horaires variables et ne doit pas être confondue avec la flexibilité «numérique» ou «contractuelle» qui, par définition, repose sur un nombre variable de travailleurs.

seulement les intérêts des travailleurs, mais également ceux des entreprises auxquelles il permet, par exemple, d'accroître leur productivité, de réduire l'absentéisme et la rotation de leurs effectifs, d'améliorer l'attitude et le moral du personnel, ce qui est de nature à augmenter leurs profits.

Promouvoir ces cinq dimensions du travail décent suppose tout un train de mesures aux niveaux national, sectoriel et de l'entreprise. Le dosage précis de ces mesures peut varier selon les pays, mais il importe qu'elles résolvent des problèmes fondamentaux, tels que ceux de la durée excessive du temps de travail et de la qualité généralement médiocre du travail à temps partiel, et qu'elles permettent d'assouplir le temps de travail en répondant de façon équilibrée à la fois aux besoins des entreprises et à ceux des travailleurs.

Le cadre juridique de l'organisation du temps de travail doit s'appuyer sur des mesures gouvernementales qui limitent la durée excessive du travail. De telles mesures existent dans la plupart des pays de la région et au niveau supranational avec la directive sur l'aménagement du temps de travail de l'UE. Etant donné que la proportion de la main-d'œuvre assujettie à des horaires de travail trop longs est généralement assez faible par rapport au reste du monde, elles doivent cibler les branches d'activité et les catégories professionnelles dans lesquelles la durée excessive du travail est la plus fréquente, ce qui peut entraîner un réexamen des systèmes de rémunération et une élévation des salaires moyens dans les secteurs concernés.

Pour promouvoir à la fois le temps de travail décent et l'égalité hommes-femmes, il faut garantir l'égalité de traitement des travailleurs à temps partiel, telle qu'elle est prévue dans la convention (n° 175) sur le travail à temps partiel, 1994. Ce principe est déjà reconnu dans la directive concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel (directive du Conseil 97/81/CE), mais il existe encore de fortes inégalités entre travailleurs à temps partiel et travailleurs à temps plein. Sa pleine application suppose un processus de normalisation du travail à temps partiel, comprenant l'octroi aux travailleurs à temps partiel des mêmes droits et avantages (rémunérations au prorata, prestations non salariales, etc.) que ceux dont jouissent les travailleurs à plein-temps occupant les mêmes postes, et l'extension du travail à temps partiel à un plus large éventail de professions et de postes.

Pour promouvoir efficacement l'égalité des sexes sur le plan du temps de travail, les politiques ne doivent pas se limiter au travail à temps partiel et doivent être associées à d'autres mesures (Messenger, 2004). Les disparités qui existent dans ce domaine entre les hommes et les femmes en matière de temps de travail doivent être réduites. Limiter la durée excessive du travail à plein-temps et encourager l'allongement du temps de travail des travailleurs à temps partiel, qui sont en majorité des femmes, aideraient à réaliser cet objectif. Les politiques profamiliales qui aident les femmes à accéder au marché du travail dans des conditions d'égalité avec les hommes sont donc d'une importance cruciale.

Parvenir à un temps de travail décent suppose en outre des horaires de travail qui répondent en même temps aux besoins des travailleurs et de leurs familles et aux exigences économiques des entreprises. Cette approche gagnant-gagnant existe que l'on tienne compte des préférences des employeurs et des travailleurs comme le préconise la recommandation (n° 116) sur la réduction de la durée du travail, 1962. Des mesures pourraient être prises pour inciter les entreprises à adopter des dispositifs plus souples d'aménagement du temps de travail tels que les horaires à la carte ou les comptes épargne temps.

Enfin, en vue de remédier au manque de données sur le temps de travail dans beaucoup de pays de la région qui ne font pas partie de l'UE-27, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de collecte de statistiques conformes aux définitions internationales adoptées par la Conférence internationale des statisticiens du travail.

4.3. Conclusions

L'augmentation du taux d'activité des femmes, l'évolution des structures familiales et les contraintes démographiques ont placé la réconciliation du travail et de la vie familiale au cœur des débats sur la qualité de l'emploi, à côté des questions classiques des salaires, du temps de travail et de la sécurité et santé. Diverses réformes ont été introduites, sous la forme de mesures financières et législatives ou de dispositions librement adoptées sur les lieux de travail. Certes, l'intensité, la portée et les résultats de ces réformes varient d'un pays à l'autre, mais l'on constate un manque général de cohérence et d'action concrète.

La tendance à la réduction de la durée hebdomadaire du travail ne semble pas avoir eu d'impact positif sur les mesures visant à concilier vie familiale et vie professionnelle, et la répartition inégalitaire du travail non rémunéré entre hommes et femmes reste inchangée. En revanche, la proportion de travailleurs qui effectuent systématiquement des horaires excessifs est relativement faible, mais la modification de la directive sur l'aménagement du temps de travail risque d'inverser cette tendance. Trouver le bon dosage de mesures, c'est-à-dire celui qui permettra de préserver la sécurité et la productivité des travailleurs ainsi que de répondre aux besoins de leurs familles et à leurs autres besoins tout en permettant aux entreprises de s'ajuster à la demande et à l'instabilité du marché, reste un pari difficile.

Les participants voudront sans doute examiner les questions suivantes:

- Quel dosage de mesures prises par les pouvoirs publics et de mesures prises directement sur les lieux de travail permettrait-il de mieux équilibrer les besoins des travailleurs, des familles, des entreprises et de la collectivité?
- Bien que la proportion de travailleurs qui effectuent systématiquement un nombre excessif d'heures de travail soit relativement faible et en diminution dans la plupart des pays, les horaires excessifs sont la norme dans certaines branches d'activité et catégories professionnelles. Quel type et quelle combinaison de mesures, y compris salariales, pourraient remédier à cette situation?

5. Protection sociale

Le présent chapitre passe en revue plusieurs aspects de la protection sociale: la garantie des moyens d'existence en cas de perte de revenus, de revenus insuffisants ou d'absence de revenus; la garantie d'un lieu de travail sûr et sain; et la garantie de l'accès à des soins de santé qui soient à la portée de toutes les bourses. Les mesures de protection sociale font partie de la politique des revenus au sens large et, en ce sens, complètent nécessairement la politique du marché du travail. L'accès à la sécurité sociale³⁵ et à un lieu de travail sûr et sain sont des facteurs déterminants de la qualité de l'emploi et ont une incidence non négligeable sur la réalisation du travail décent.

5.1. La protection sociale en Europe et Asie centrale: vue d'ensemble

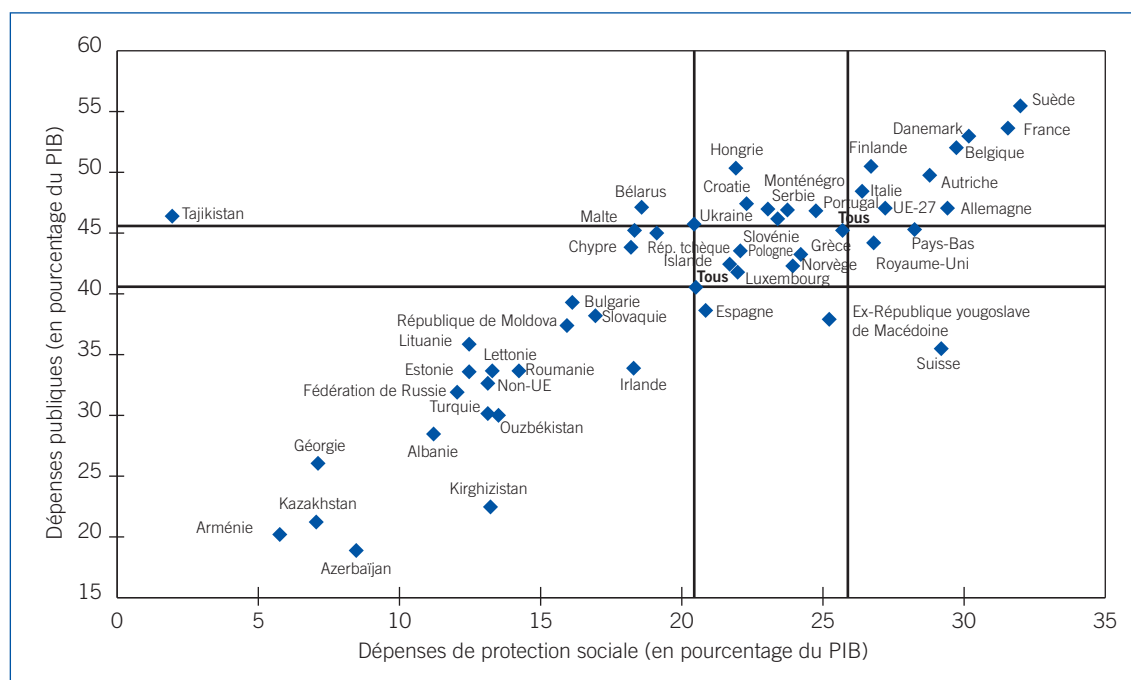
Le volume des dépenses consacrées à la protection sociale (en pourcentage du PIB) varie d'un bout à l'autre de la région (voir fig. 5.1). Dans l'UE-27, les régimes de sécurité sociale ont redistribué un peu plus de 27 pour cent du PIB en 2005, frais d'administration inclus, mais, même au sein de ce groupe, les différences sont notables. Des pays comme l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Roumanie consacrent moins de 15 pour cent de leur PIB à la sécurité sociale alors que d'autres comme le Danemark, la France et la Suède y consacrent plus de 30 pour cent. Dans les trois pays d'Europe occidentale qui ne sont pas membres de l'UE mais sont inclus dans les enquêtes statistiques d'EUROSTAT, à savoir l'Islande, la Norvège et la Suisse (formant le groupe ci-après dénommé UE-27+3), le volume de ces dépenses est égal ou supérieur à celui de l'UE-27. Dans les autres pays de la région, le volume moyen des dépenses de sécurité sociale n'était que de 13 pour cent du PIB en 2005, là encore avec de grandes différences puisqu'il s'approche de celui de l'UE-27 (avec plus de 20 pour cent du PIB) en Croatie, en ex-République yougoslave de Macédoine, au Monténégro, en Serbie et en Ukraine, et descend en deçà de 10 pour cent dans certains pays d'Asie centrale.

Le montant moyen des dépenses de sécurité sociale des 47 pays analysés ici représente 25,6 pour cent du PIB (à peine moins que les pays de l'UE-27)³⁶, mais il existe des différences qui portent non seulement sur la législation relative à la sécurité sociale, ainsi que sur le fonctionnement et la gouvernance de celle-ci, mais aussi et surtout sur la façon d'envisager la redistribution et sur la capacité de collecter les impôts et les cotisations nécessaires pour financer les mesures sociales. Les différences entre les dépenses de sécurité sociale (voir fig. 5.1) se reflètent dans une large mesure sur le nombre de bénéficiaires et le niveau des prestations. Ainsi, les pays dont les dépenses de sécurité sociale sont largement supérieures à 10 pour cent du PIB remplissent généralement les

³⁵ On trouvera les définitions de la sécurité sociale qui ont été adoptées par l'OIT dans la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, ainsi que dans les recommandations n°s 67 et 69. La sécurité sociale est divisée en branches: maladie/soins médicaux, handicap, vieillesse, survie, famille/enfants, chômage, logement et exclusion sociale, qui ne sont pas classés ailleurs.

³⁶ Pour les pays non membres de l'UE-27 qui ont fait l'objet de l'analyse, les données disponibles ne sont pas parfaitement comparables avec les statistiques réunies par Eurostat pour les pays de l'UE-27+3. Les données concernant les 17 autres pays analysés sont tirées d'informations provenant de diverses sources.

Figure 5.1. Dépenses de sécurité sociale et volume total des dépenses publiques, 2005



Note: Deux chiffres sont donnés pour TOUS (tous les pays). Le chiffre supérieur représente la moyenne de tous les pays, pondérée en fonction du PIB, et le chiffre inférieur est pondéré en fonction de la population.

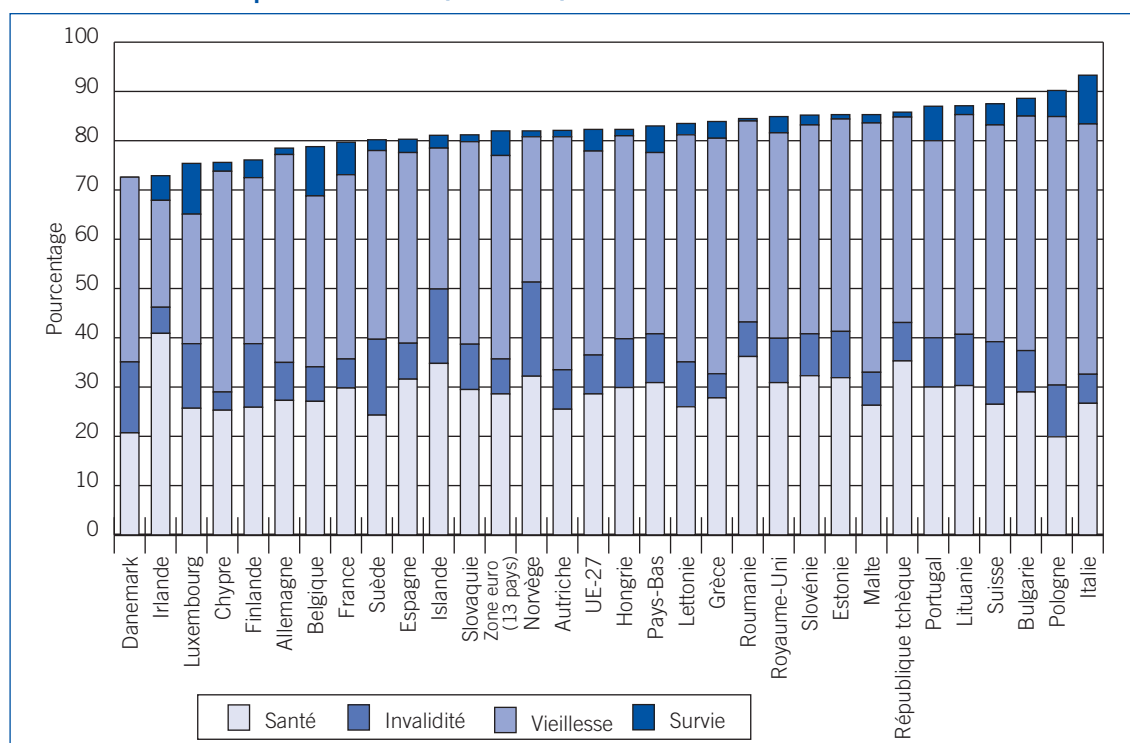
Source: Calculs effectués par le BIT sur la base de son enquête sur la sécurité sociale ainsi que des données de l'OCDE, de la BASD et du FMI.

conditions minimales énoncées dans la convention n° 102 et le Code européen de sécurité sociale et protègent la grande majorité de la population tandis que les autres sont loin du compte. Par exemple, d'après les chiffres établis par la Banque asiatique de développement (BasD) pour tous les pays asiatiques, le taux de protection de la population (pourcentage de bénéficiaires de groupes cibles) est de 67 pour cent au Kirghizistan, 55 pour cent en Azerbaïdjan, 44 pour cent au Kazakhstan, 40 pour cent en Ouzbékistan, 38 pour cent au Tadjikistan et 36 pour cent en Arménie (Baulch et coll., 2008, p. 64).

La figure 5.2 montre que les pensions et les soins de santé absorbent la majeure partie des dépenses de sécurité sociale. Et les données disponibles indiquent que tel est également le cas dans les pays non membres de l'UE. On peut donc craindre que les dépenses consacrées à d'autres branches importantes comme le chômage, la famille, le logement et l'exclusion sociale ne soient en train d'être évincées. Cette situation a d'importantes conséquences pour les mesures de flexisécurité, qui exigent un investissement non négligeable dans des programmes visant à établir un juste équilibre entre l'indemnisation en espèces et une assistance et des services de qualité pour les travailleurs. La mise en œuvre de telles mesures risque d'être particulièrement problématique dans les pays qui consacrent la majeure partie de leur budget social à la santé et aux pensions (l'Italie, par exemple). Il est peu probable que les dépenses globales de sécurité sociale augmentent dans des pays en proie à la concurrence fiscale et tenus de comprimer leurs budgets dont la moitié au moins est généralement absorbée par ces dépenses.

Dans l'UE-27+3, le montant consacré à la protection sociale entre 1995 et 2005 s'est situé entre 13 pour cent (Lituanie) et 32 pour cent (Suède) du PIB (soit plus de la moitié du budget public) (voir fig. 5.3). Dans la plupart des pays, les recettes sont à peu près équilibrées avec les dépenses mais, dans quelques-uns, elles dépassent de beaucoup et de

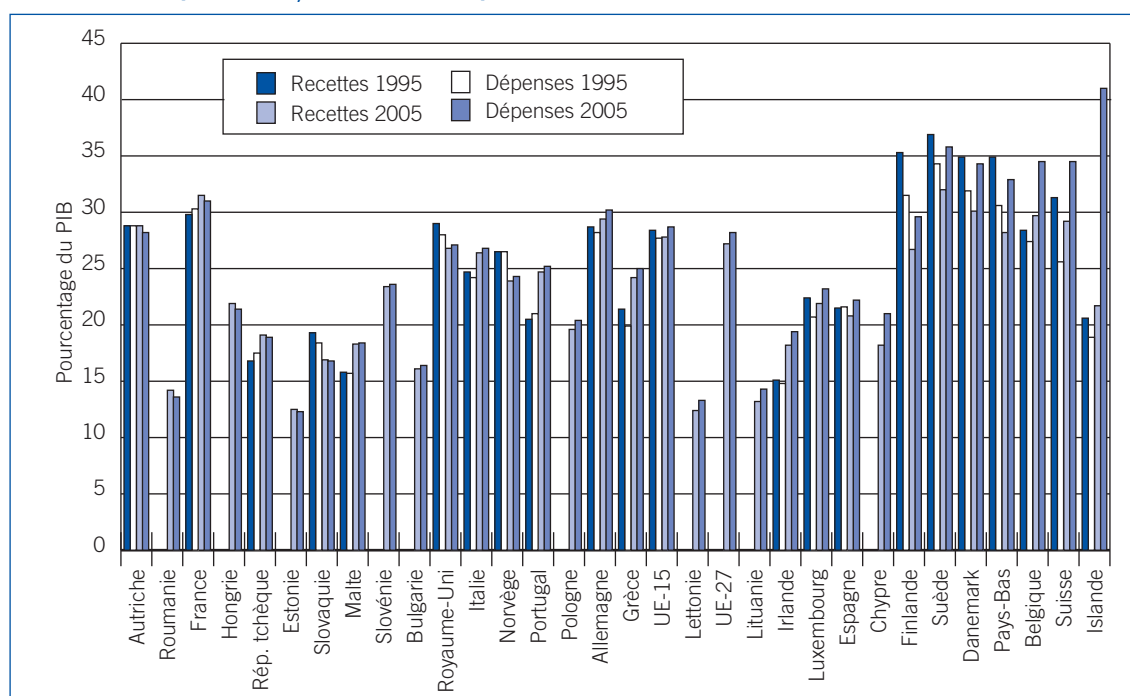
Figure 5.2. Part des dépenses consacrées à la santé et aux pensions dans l'ensemble des dépenses sociales (UE-27+3)



Note: La «santé» englobe les services de santé et les indemnités de maladie ainsi que les mesures en faveur des personnes handicapées; les «pensions» sont les pensions de vieillesse (retraites), les pensions de survivants (veuves, veufs, orphelins) et les pensions d'invalidité.

Source: EUROSTAT et BIT.

Figure 5.3. Recettes et dépenses des régimes de protection sociale (en pourcentage du PIB) (UE-27+3, 1995 et 2005)



Note: Les pays sont classés en fonction de l'équilibre budgétaire en 2005.

Source: EUROSTAT.

Encadré 5.1. Aperçu des modalités de financement de la protection sociale (UE-27+3) (en pourcentage du PIB)

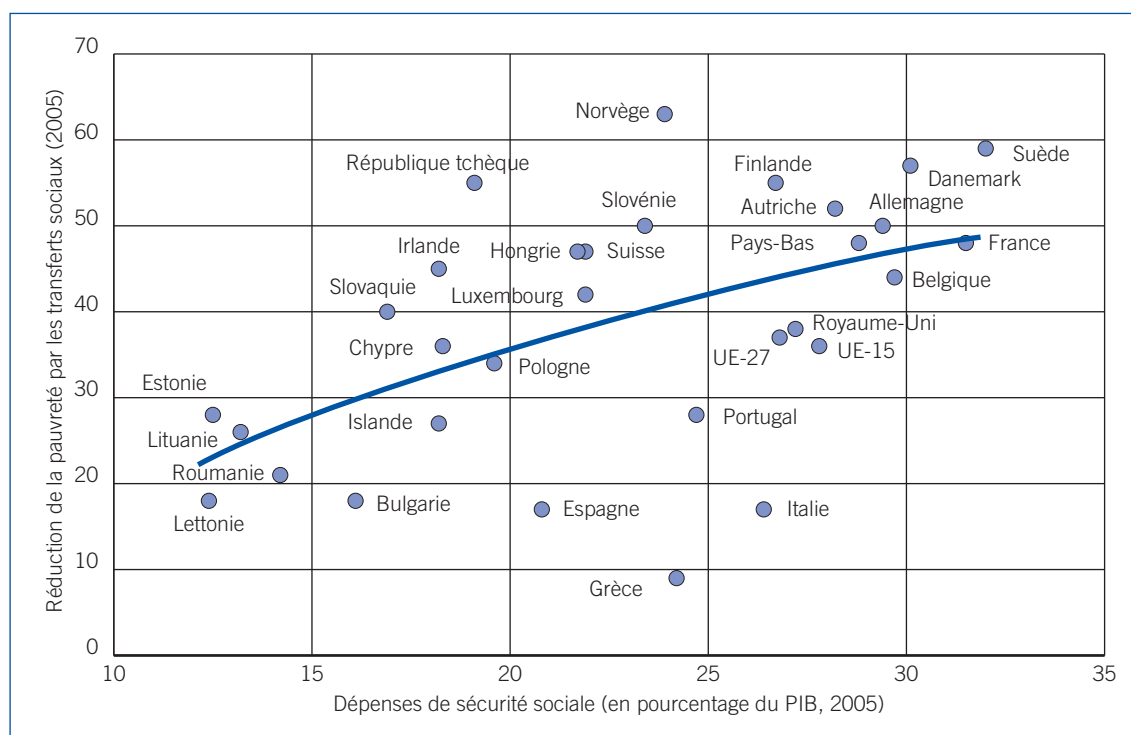
- Les cotisations des employeurs représentent entre 3,5 pour cent (Danemark) et 17,7 pour cent (Belgique).
- Les cotisations des personnes protégées se situent entre 0,1 pour cent (Estonie) et 11,3 pour cent (Pays-Bas).
- Les transferts du gouvernement se situent entre 1,6 pour cent (Roumanie) et 21,7 pour cent (Danemark).
- Les autres recettes se situent entre 0 pour cent (Estonie) et 14,4 pour cent (Islande).

plus en plus les dépenses, ce qui signale un préfinancement partiel des pensions. Certains pays tels que le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse ont depuis longtemps adopté une stratégie de préfinancement tandis que d'autres, comme la Belgique, l'Islande et la Suède, l'ont fait dans les années quatre-vingt-dix. Ils seront certainement suivis par d'autres pays comme l'Allemagne, plusieurs pays de l'UE-12 et certains pays non membres de l'UE, qui ont pris des mesures pour stimuler l'épargne individuelle même si les effets de ces mesures ne transparaissent pas encore dans les statistiques.

En ce qui concerne les sources de financement de la sécurité sociale, de nombreux pays ont appliqué (mais à des rythmes différents) une politique de réduction en valeur relative des cotisations sociales des personnes protégées tout en maintenant la part relative des employeurs et en augmentant celle des transferts provenant de la fiscalité générale. Cette situation est le résultat combiné de mesures prises par les pouvoirs publics et de l'évolution structurelle de la composition de la main-d'œuvre.

Il ne faut pas oublier qu'en dernière analyse la seule source de financement des pensions, des soins de santé et autres prestations est le revenu courant de l'économie nationale (Fultz et Stanovnik, 2004), sur la base duquel sont calculés les impôts et les cotisations. Le volume des impôts et des cotisations sociales collectés dépend de la gestion des affaires publiques, et notamment de la volonté et de la capacité de tous les acteurs concernés de participer ensemble au financement de la protection sociale. La gouvernance tripartite du secteur social, et l'équilibre entre pouvoirs et contre-pouvoirs qu'elle suppose, a dans une très large mesure contribué à garantir que les ressources nécessaires pour financer les mesures et prestations sociales soient disponibles.

On peut mesurer l'efficacité d'un régime de sécurité sociale en comparant la proportion de la population menacée de pauvreté avant et après transferts sociaux. La figure 5.4 montre que les régimes de protection sociale réduisent le risque de pauvreté. En général, plus l'investissement dans la sécurité sociale est grand (par rapport au PIB), plus l'impact sur la réduction (et la prévention) de la pauvreté est prononcé, encore que certains régimes de sécurité sociale soient plus redistributifs que d'autres et s'adressent davantage à la population à faible revenu (voir fig. 5.4). Pris ensemble, les systèmes de protection sociale des pays de l'UE-27 réduisent le risque de pauvreté de près de 40 pour cent, mais ce pourcentage varie énormément d'un pays à l'autre, ce qui révèle d'importantes différences quant à la nature et à l'efficacité de la réglementation. En tout état de cause, les systèmes de protection sociale de certains pays de la région ont vu décliner leur capacité de réduire la pauvreté.

Figure 5.4. Réduction en pourcentage de la pauvreté par les transferts sociaux (UE-25, 2005)

Note: Pauvreté avant transferts sociaux: pourcentage de personnes disposant pour vivre, avant transferts sociaux, d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Pauvreté après transferts sociaux: pourcentage de personnes vivant, après transferts sociaux, avec un revenu qui est inférieur au seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté équivaut à 60 pour cent du revenu médian national qui est disponible (après transferts sociaux).

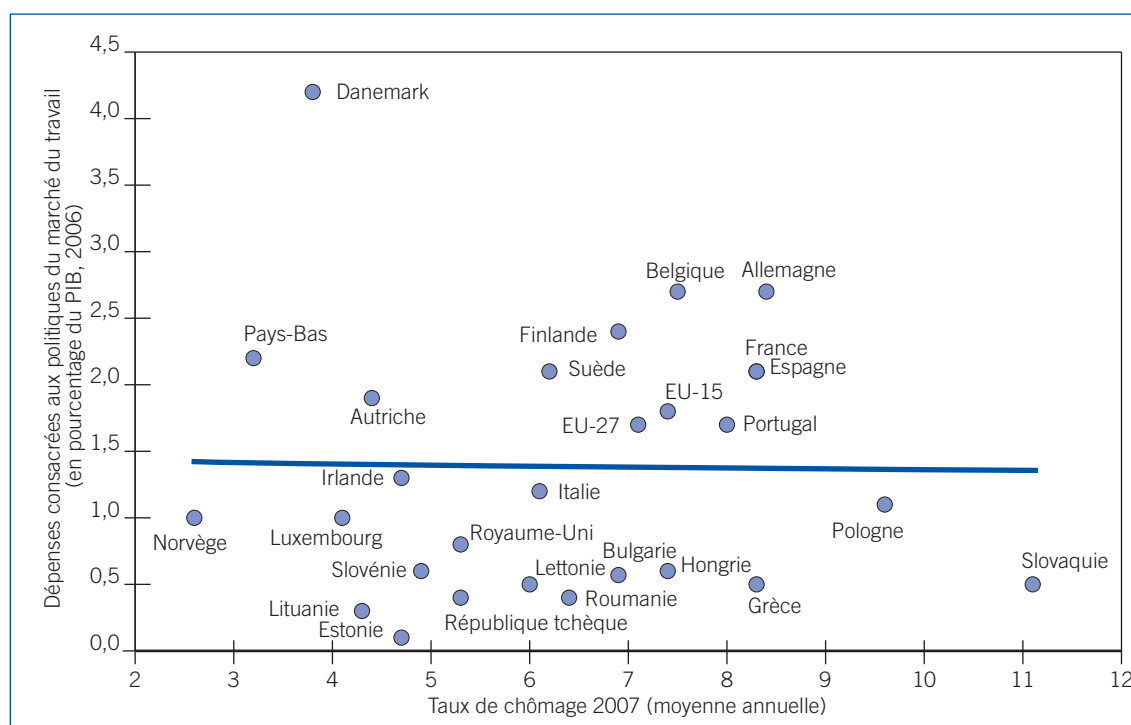
Source: EUROSTAT et BIT.

5.2. Garantie des moyens d'existence en cas de chômage

Les pays de l'UE-27 consacrent en moyenne un peu plus de 1,7 pour cent de leur PIB à l'ensemble des politiques du marché du travail (y compris le versement de compléments de ressources et les mesures dites «actives»), mais le volume de ces dépenses n'est pas nécessairement corrélé au taux de chômage (voir fig. 5.5). On constate une faible corrélation négative entre la proportion des dépenses consacrées à la politique du marché du travail qui est affectée aux mesures dites actives et le taux de chômage: les pays qui ont le taux de chômage le plus faible consacrent généralement une plus forte proportion de leurs dépenses totales à des mesures autres que le versement de compléments de ressources. De même, on constate une faible corrélation négative entre la générosité des programmes consacrés au marché du travail et le taux de chômage: les pays qui ont le taux de chômage le plus faible consacrent généralement plus de dépenses par chômeur aux politiques du marché du travail que ceux dont le taux de chômage est élevé. En règle générale, les chômeurs des pays à faible revenu de l'UE-12 perçoivent moins de 20 pour cent du revenu national moyen par habitant sous forme de prestations et de services sociaux, alors que ce pourcentage est d'environ 50 pour cent dans l'UE-15 (voir fig. 5.6).

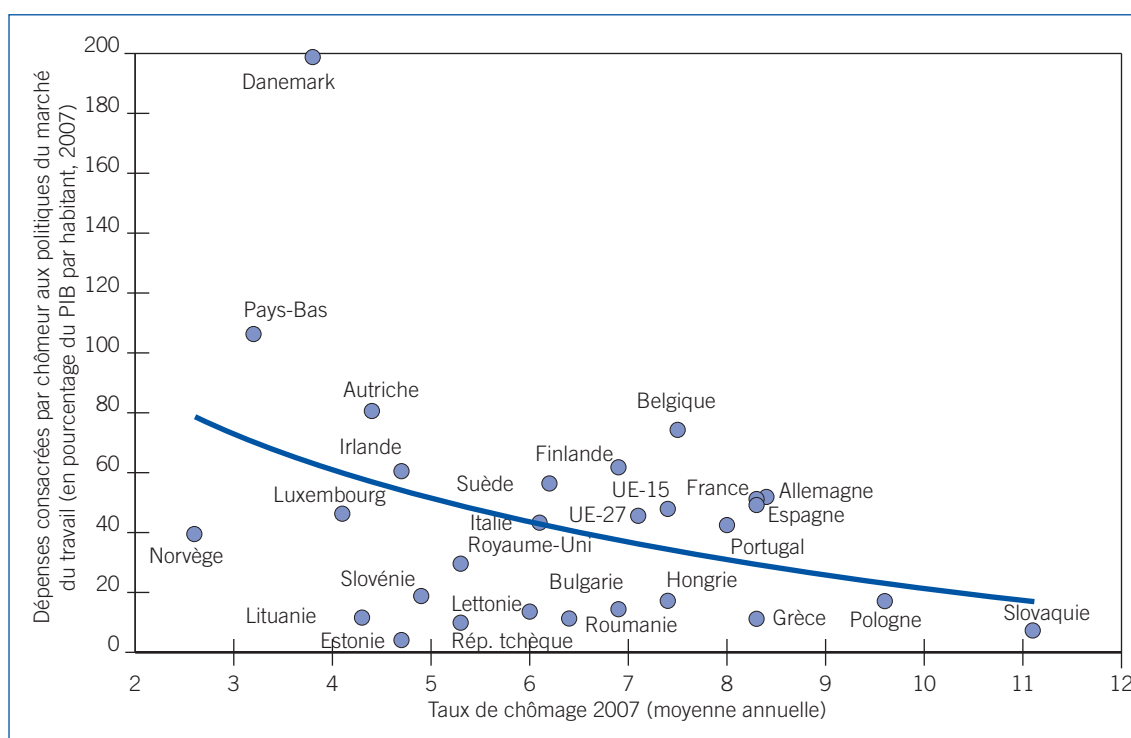
Par rapport à l'année 2000, la légère orientation à la baisse des dépenses consacrées au chômage en 2005 est due au recul des taux de chômage et au fait que le nombre d'allocataires de l'assurance-chômage a tendance à diminuer plus rapidement que le

Figure 5.5. Dépenses consacrées aux politiques du marché du travail (en pourcentage du PIB) et taux de chômage (UE-27, 2006-07)



Source: EUROSTAT et BIT.

Figure 5.6. Générosité des politiques du marché du travail et taux de chômage (UE-27, 2007)



Source: EUROSTAT et BIT.

chômage global en période de reprise économique. En outre, les conditions d'indemnisation ont été durcies dans certains pays dans le but de favoriser l'employabilité. Dans bien des cas, ces mesures ont permis de rapprocher les salaires et la productivité du travail.

Sauf certaines exceptions, les prestations de l'assurance-chômage servies dans la plupart des pays de l'UE-15 et certains des pays de l'UE-12 sont régies par des critères communs, à savoir:

- un salaire de référence national;
- le revenu perçu pendant une période donnée précédant le chômage;
- l'âge de la personne au début de la période de chômage;
- le nombre d'années de cotisation ou d'assurance;
- la situation familiale et les personnes à charge.

La plupart des pays plafonnent le salaire de référence duquel les cotisations sont déduites (dans le cas des régimes contributifs qui sont majoritaires). Ce plafond non seulement limite le niveau des cotisations, mais aussi détermine implicitement le niveau maximum des prestations. Les prestations sont généralement plus élevées lorsque le chômeur a des membres de sa famille à sa charge et aussi, dans certains cas, après une longue période de cotisation (emploi ininterrompu). La durée maximale de l'indemnisation est souvent prolongée après une longue période de cotisation, ce qui peut conduire les travailleurs âgés à sortir du marché du travail.

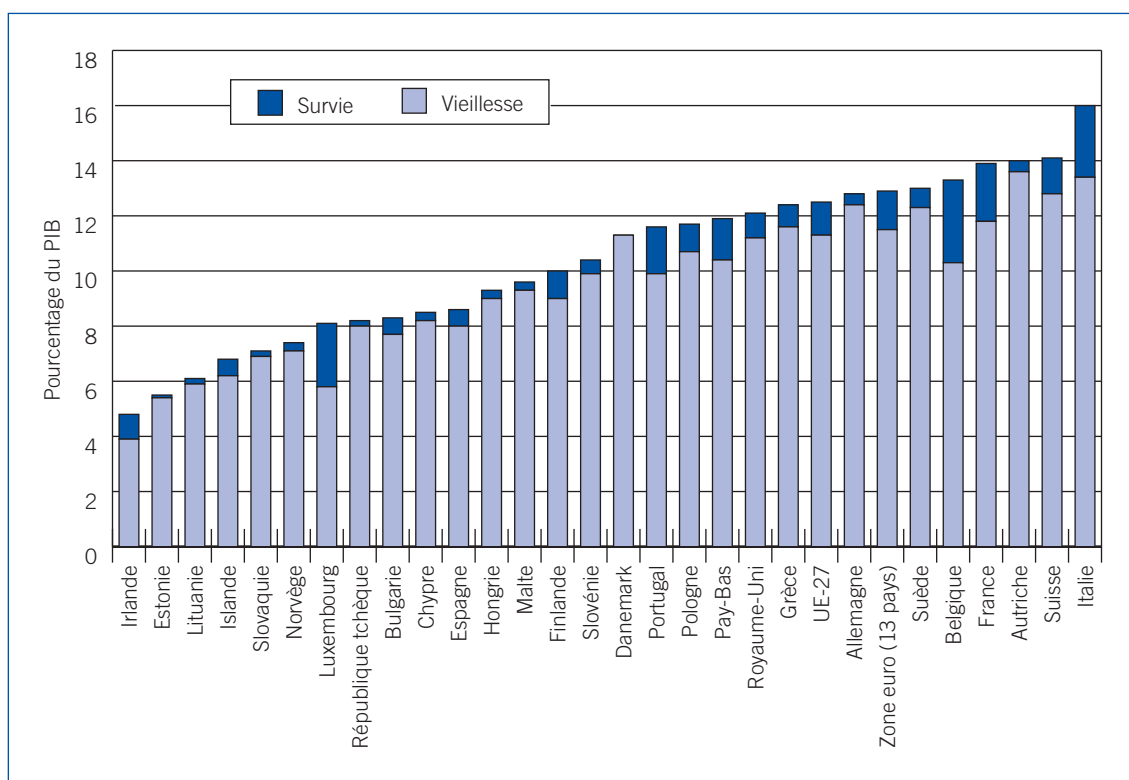
Dans la plupart des cas, l'indemnité de chômage diminue après une certaine période (souvent six mois) pour inciter le chômeur à rechercher activement un emploi. Dans tous les systèmes d'indemnisation du chômage, la durée de l'indemnisation est limitée, après quoi les allocataires de longue durée sont transférés dans les systèmes généraux de garantie des moyens d'existence (assistance sociale).

Dans certains pays de l'UE-12 et pays non membres de l'UE, appartenant à la CEI en particulier, beaucoup moins de fonds sont affectés à l'indemnisation du chômage et aux autres politiques du marché du travail, les prestations étant moins importantes et souvent indépendantes du revenu d'activité. Certains pays (Kazakhstan et Kirghizistan) ont complètement renoncé à l'indemnisation régulière du chômage ou prévoient de le faire. Dans d'autres, les indemnités sont tellement insignifiantes que les bénéficiaires potentiels ne les réclament même pas. Etant donné que, dans ces pays, il s'agit dans une large mesure d'un chômage structurel et de longue durée, la plupart des chômeurs et leurs familles relèvent de programmes d'assistance sociale, lesquels sont sous-financés et ne couvrent pas la totalité de la population qui en aurait besoin. De plus, faute d'une aide à l'employabilité, à quoi s'ajoute la faiblesse des services publics de l'emploi et des mesures de promotion de l'emploi, les personnes concernées risquent fort de se trouver bloquées dans le chômage et la pauvreté, ce qui leur donne une raison supplémentaire de se tourner vers la vaste économie informelle.

5.3. Garantie des moyens d'existence pendant la retraite et en cas de disparition du soutien de famille

Les dépenses consacrées dans l'UE-27+3 aux prestations de vieillesse et de survie (veufs/veuves et orphelins) varient entre 5 pour cent (Irlande) et 16 pour cent du PIB (Italie), la moyenne se situant autour de 13 pour cent (voir fig. 5.7).

Exprimées en pourcentage du PIB, les dépenses consacrées aux pensions constituent un indicateur de l'importance relative des politiques des retraites mais ne sont pas

Figure 5.7. Dépenses consacrées aux prestations de vieillesse et de survie (UE-27+3, 2005)

Source: EUROSTAT.

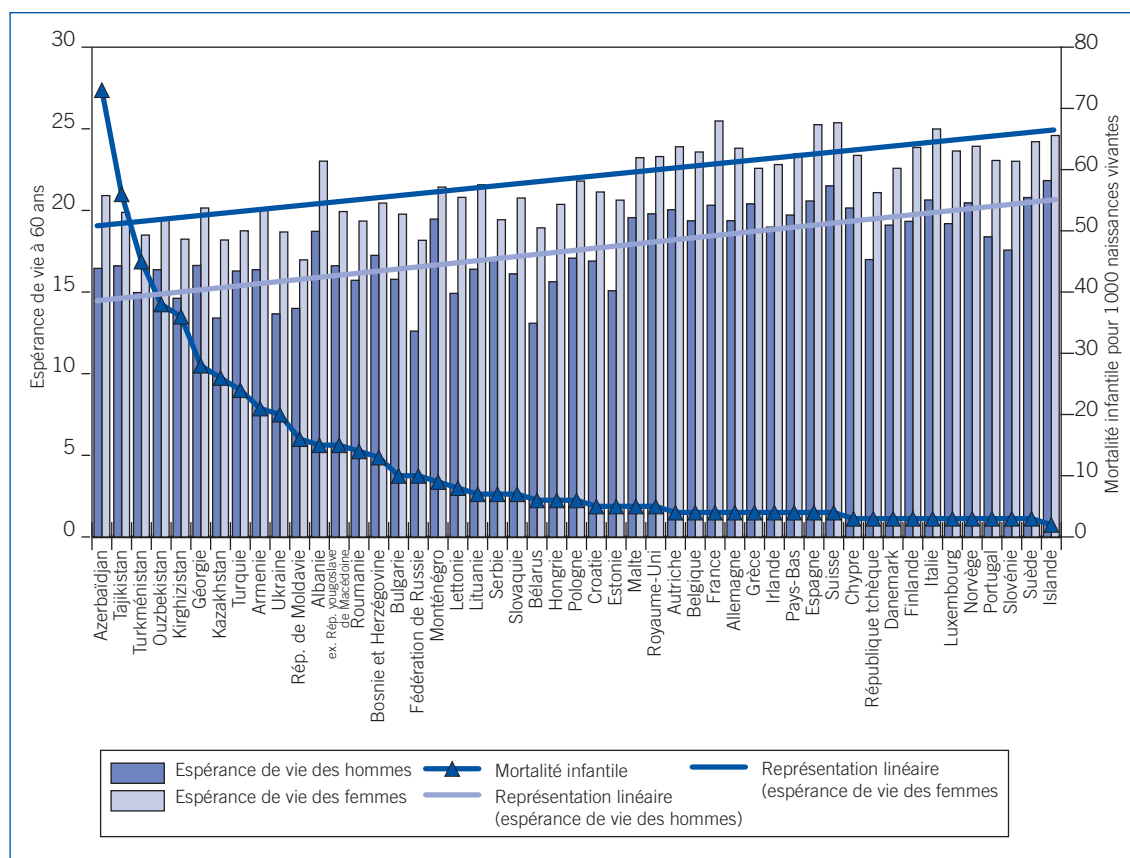
nécessairement un indicateur fiable du niveau de la pension perçue. Les écarts entre les dépenses par habitant traduisent des priorités différentes quant au service d'une rente vieillesse relevant du régime public. Les réformes des retraites ont été dans une très large mesure influencées par les prévisions de l'évolution démographique. Ces réformes ont en règle générale consisté à élever l'âge effectif de la retraite en décourageant le départ anticipé en retraite, en repoussant l'âge réglementaire de la retraite et en alignant davantage les prestations sur le montant cotisé et la durée de cotisation (ce qui abaisse le taux de remplacement pour les travailleurs qui gagnent peu et ont une vie professionnelle brève).

5.4. Accès aux services de santé

Les pays couverts par EUROSTAT consacrent en moyenne 8 pour cent de leur PIB à la protection de la santé. C'est en France que ce pourcentage est le plus élevé – un peu plus de 9 pour cent du PIB – et en Lettonie qu'il est le plus faible – un peu plus de 3 pour cent. Selon les estimations de l'OMS, le pourcentage de fonds publics consacrés à la santé dans les pays de la région qui ne font pas partie de l'UE se situe entre 4 et 5 pour cent du PIB, principalement dans les pays des Balkans, et 1 et 2,5 pour cent du PIB en Asie centrale.

Si le nombre de lits d'hôpital pour 100 000 habitants est très variable selon les pays (de 850 dans la République tchèque à 339 en Espagne), tel n'est pas le cas de celui des médecins et dentistes en exercice (de 482 pour 100 000 habitants en Belgique à 243 en Suisse). Entre 1995 et 2005, le nombre de médecins a augmenté dans la quasi-totalité des pays pour lesquels des données existent, quelquefois de façon non négligeable, contribuant à alourdir encore la charge financière des systèmes de santé. Le nombre de médecins et

Figure 5.8. Espérance de vie à l'âge de 60 ans (hommes et femmes) et mortalité infantile (2005)



Source: Estimation des Nations Unies; World population Prospects (rév. 2006).

de dentistes en exercice varie dans des limites acceptables et quasiment aucun pays ne peut être considéré comme souffrant d'une pénurie de praticiens. Les importantes variations du nombre de lits d'hôpital sont, semble-t-il, imputables à des différences dans l'organisation du secteur national de la santé et non dans le principe de leur mise à disposition. Néanmoins, certains pays (d'Asie centrale en particulier) n'ont pas toujours suffisamment de services de santé en raison de l'inégale répartition des infrastructures et des ressources humaines. En Asie centrale, le problème du coût excessif des soins de santé est né du démantèlement des anciens mécanismes et de leur non-remplacement par d'autres garantissant un accès universel à ces soins.

Beaucoup de pays d'Europe centrale et orientale ont substitué des régimes d'assurance sociale à l'ancien système de soins financés par l'impôt. Des réformes restent nécessaires pour améliorer la qualité de l'offre (à en juger par le nombre relativement élevé de lits d'hôpital et de personnels de santé alors que les indicateurs de santé sont relativement médiocres).

Trois variables principales sont considérées comme des indicateurs fiables de l'état de santé d'une population: l'espérance de vie des hommes, l'espérance de vie des femmes et la mortalité infantile. La figure 5.8 montre que l'espérance de vie, même mesurée à l'âge de 60 ans, et surtout la mortalité infantile varient en fonction du niveau général des revenus et de l'investissement dans les soins de santé. Les pays dont les taux de mortalité infantile sont les plus élevés, qui se trouvent plutôt en Europe orientale et en Asie centrale, sont aussi ceux dont les dépenses de santé sont les plus faibles.

5.5. Sécurité et santé au travail

Il n'existe sans doute pas de meilleur indicateur de l'engagement d'un pays en faveur du travail décent que ses statistiques des accidents du travail et des maladies professionnelles. Il est incontestable que le travail décent est un travail sûr. La question des accidents du travail et des maladies professionnelles doit être envisagée non seulement dans l'optique de la santé et du bien-être, mais aussi dans celle de la politique économique et de la politique de l'emploi.

Alors que, dans l'ensemble, la sécurité et la santé au travail s'améliorent dans la région (voir fig. 5.9), les accidents du travail et les maladies professionnelles empêchent encore des millions de personnes de travailler, parfois de façon permanente. Selon l'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail, dans l'UE-27, un travailleur meurt toutes les 3,5 minutes des suites d'une lésion ou d'une maladie causée par son travail. Bien que le taux d'accident varie d'un pays à l'autre, les secteurs les plus dangereux sont en général l'agriculture et l'exploitation forestière, le bâtiment, les transports et l'industrie manufacturière. De plus, comme le montre la figure 5.9, les différences entre groupes de pays sont très marquées. Dans les pays d'Europe du Nord (groupe 1), qui ont réformé leur législation dans les années 1970 et ont depuis longtemps une culture de la prévention, le taux moyen d'accidents mortels, qui était déjà faible, est tombé à 1,72 accident mortel pour 100 000 travailleurs en 2005. Le chiffre est plus élevé mais orienté à la baisse (3,93 accidents mortels pour 100 000 travailleurs en 2005) dans le groupe des pays d'Europe continentale et centrale (groupe 2), où la législation a été réformée plus tard. Orientation à la baisse également dans les pays d'Europe du Sud (5,1 accidents mortels pour 100 000 travailleurs en 2005), mais avec un chiffre de départ beaucoup plus élevé,

Figure 5.9. Accidents du travail mortels (1995-2006)

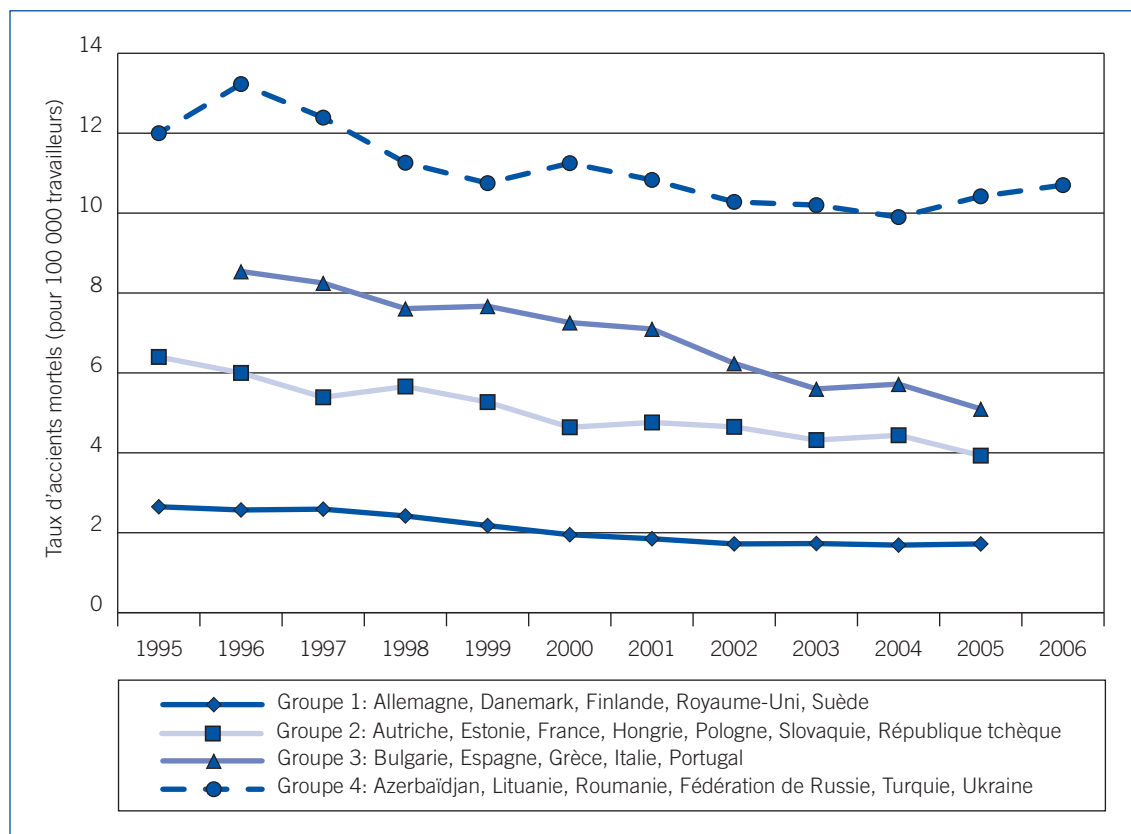
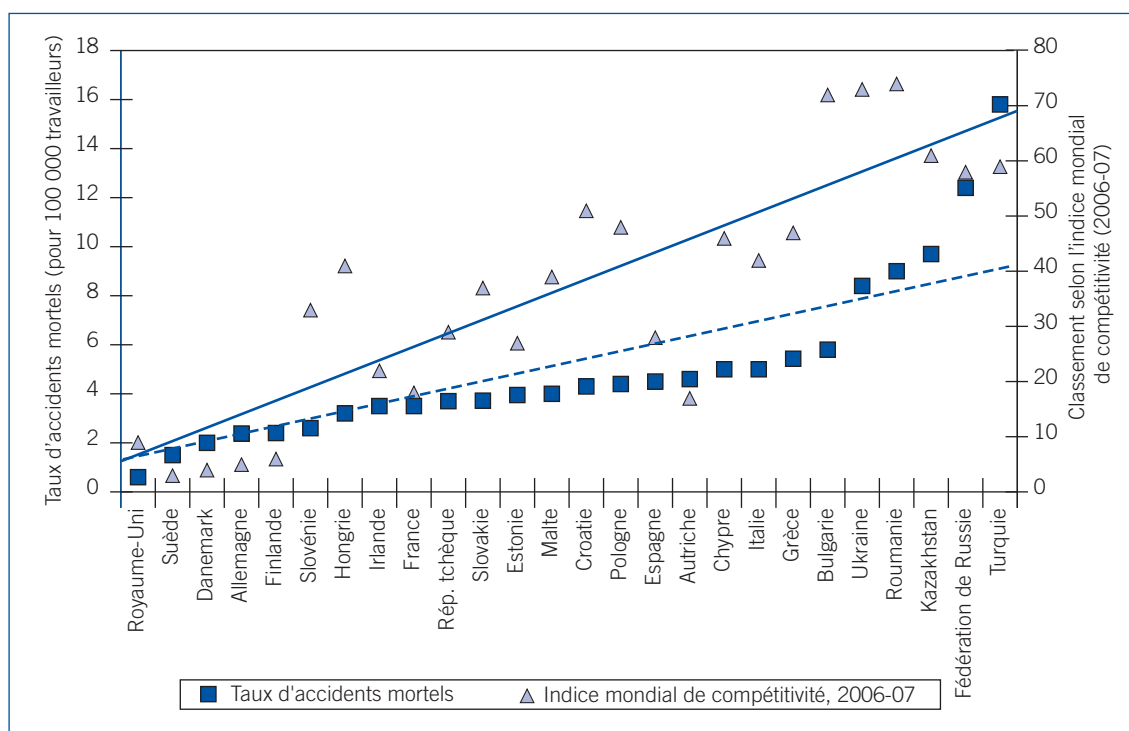


Figure 5.10. Compétitivité et sécurité



ce qui révèle l'acquisition d'une culture de la sécurité entre 1996 et ces dernières années. Enfin, dans la plupart des pays de la zone orientale de la région (groupe 4), le taux d'accidents mortels est beaucoup plus élevé et a fluctué, augmentant en 2005 et 2006, ce qui dénote une absence d'amélioration constante.

La baisse générale du nombre d'accidents du travail et de maladies professionnelles, constatée dans la plupart des pays de la région, s'explique sans doute par plusieurs facteurs parmi lesquels une plus grande prise de conscience et une meilleure prévention, le déclin de l'emploi dans les secteurs à haut risque et sa tertiarisation, la montée du chômage et la diminution de la durée du travail dans de nombreux pays. En tout état de cause, les conditions de travail évoluent rapidement dans toute la région du fait de la flexibilité accrue de l'emploi (voir chap. 3), ce qui change le type et la nature des risques professionnels. On constate, par exemple, une augmentation des absences pour cause de maladie, des affections musculo-squelettiques et des troubles psychosociaux chez les travailleurs qui sont victimes de réduction d'effectifs et chez ceux qui ont des contrats précaires.

Le changement de nature des organisations suppose une évolution du rôle de l'inspection du travail, des services d'hygiène du travail et des responsables de la sécurité pour que les besoins de groupes de travailleurs qui sont fragmentés soient mieux pris en compte. En particulier, l'inspection du travail ne doit pas être marginalisée. Il n'y a rien de fortuit à ce que les pays qui ont de faibles taux d'accidents mortels soient aussi ceux qui ont le plus grand nombre d'inspecteurs par travailleur en activité. De plus, les travaux de recherche montrent que les lieux de travail syndiqués ont moins d'accidents, ce qui prouve l'importance de la consultation des travailleurs sur la sécurité et la santé au travail.

Investir dans la sécurité et la santé au travail fait partie d'une bonne gestion. Les pertes causées par les accidents du travail et les maladies professionnelles peuvent être énormes, et l'avantage économique que procure la prévention des risques est évident. Le BIT estime que le coût direct du temps de travail perdu en raison d'accidents du

travail et de maladies professionnelles équivaut à 4 pour cent du PIB mondial, pourcentage qui, pour l'UE, était d'environ 2,6 pour cent en 2002. La création d'un monde du travail à la fois sûr et sain contribue à prévenir l'exclusion du marché du travail et à maintenir l'employabilité et la productivité des travailleurs, et en particulier des travailleurs d'un certain âge, qui doivent rester en forme et en bonne santé pour pouvoir continuer de travailler. Les accidents du travail et les maladies professionnelles nuisent à la cohésion sociale et à la productivité de l'économie. En effet, aucun pays ne peut atteindre un haut niveau de productivité et de compétitivité sans garantir la sécurité du travail (voir fig. 5.10).

5.6. Le difficile pari de la protection sociale

Pour interpréter les indicateurs statistiques de façon minutieuse et juste, il est nécessaire d'avoir à l'esprit qu'au cours des dix à vingt dernières années les systèmes de protection sociale de la plupart des pays de la région ont été l'objet de réformes face, d'une part, à des prévisions de changements fondamentaux dans la structure démographique et, d'autre part, à une évolution considérable sur le plan économique national engendrée par la division internationale du travail et des relations commerciales internes et externes. Dans une grande partie de la région, les systèmes de protection sociale ont été confrontés à un changement systémique considérable avec l'effondrement des économies planifiées, de même qu'aux conséquences souvent dramatiques sur le plan social de la transition et de la libération des économies.

Internationalisation et insécurité du marché du travail

Comme indiqué au chapitre 2, les pays qui ont participé au processus de mondialisation ont connu une évolution sociale et économique rapide. Si les effets bénéfiques potentiels de ces changements sont considérables, les catégories de la population n'en ont pas toutes profité, ce qui a été source de tension sociale. Dans les pays industrialisés depuis plus longtemps, et en particulier dans les anciennes économies centralisées, on a le sentiment que l'emploi et la sécurité sociale, et avec eux la confiance générale dans l'avenir, sont en danger. La concurrence internationale a par conséquent souvent été perçue comme une course pouvant engendrer un nivellement vers le bas. Cette situation a été aggravée par le développement de marchés du travail à deux niveaux, où le segment supérieur est caractérisé par des emplois bien rémunérés avec, tout du moins en théorie, une bonne protection sociale contre toutes sortes d'aléas et une protection juridique pour ce qui est du temps de travail et du licenciement. Toutefois, beaucoup de gens, souvent les moins qualifiés, mais également les femmes et les membres des minorités ethniques, se retrouvent dans le segment inférieur où les salaires sont peu élevés, les emplois précaires et parfois dangereux, la protection légale contre le licenciement faible, et où les journées de travail sont d'une durée variable et souvent longues. Dans l'économie informelle, en particulier, les conditions de travail sont généralement précaires et dangereuses du point de vue de la sécurité et de la santé, les revenus sont bas et irréguliers, les heures de travail longues, et l'accès aux services de protection sociale et de formation non existant. Les entreprises du secteur informel fournissent souvent des produits et des services par l'intermédiaire d'accords de sous-traitance avec des entreprises du secteur formel non seulement pour le marché intérieur, mais également pour l'exportation. Les travailleurs sont souvent engagés en tant que travailleurs indépendants, ce qui sape encore davantage les niveaux de protection et de sécurité.

Transition démographique: vieillissement et migration

Les politiques sociales ont, en Europe, été reléguées à l'arrière-plan au cours des vingt dernières années du fait de ce que l'on a appelé le défi démographique qui a pour

origine l'augmentation continuelle de la durée de vie et le recul du nombre de naissances dans la plupart des pays européens à un niveau bien inférieur à celui du renouvellement de la population.

De ce fait, le pourcentage de personnes âgées (retraitées) en Europe augmentera nettement, ce qui implique que les personnes en activité devront payer davantage (à partir de leurs propres ressources) pour celles qui ne le sont pas.

L'Europe perdra près de 70 millions d'habitants entre 2005 et 2050, ce qui risque fort de susciter une demande accrue de travailleurs migrants. A la suite des politiques sociales qui ont conduit à des taux de chômage constamment élevés et à une augmentation de la précarité au cours des vingt dernières années, il peut aujourd'hui sembler difficile pour les parties tant occidentale qu'orientale de la région d'accepter une nette augmentation de l'immigration (Banque mondiale, 2006). Mais cet état d'esprit peut évoluer à l'avenir avec la pression croissante de la pénurie de main-d'œuvre. En outre, la mondialisation va inévitablement stimuler les mouvements transfrontières tant des capitaux que des travailleurs. Une coordination renforcée des systèmes de sécurité sociale sera nécessaire à l'échelon de toute la région pour garantir le droit à la sécurité sociale de toutes les personnes, y compris des travailleurs migrants, de plus en plus nombreux. Tant les normes de l'OIT³⁷ que les règlements de l'UE offrent un cadre d'accords bilatéraux et éventuellement multilatéraux sur les droits des travailleurs migrants en matière de sécurité sociale.

Toutefois, la migration ne peut que remédier provisoirement au vieillissement de la population. La création d'emplois appropriés pour les travailleurs âgés reste un réel défi, et il est impératif de relever le taux d'activité des femmes et des hommes de tous âges (pas uniquement des travailleurs âgés) pour maintenir le niveau de vie dans les sociétés vieillissantes.

Le vieillissement des sociétés, le chômage élevé et les problèmes posés par la mondialisation ont occasionné des difficultés analogues pour l'ensemble des pays européens, bien que d'une intensité variable. Ces difficultés ont conduit à l'adoption de démarches analogues sur le plan des politiques à suivre, consistant souvent à mettre en place un deuxième pilier, à gestion privée, dans le cadre des systèmes de retraite existants (Fultz, 2002), à prendre des mesures de réduction des coûts des systèmes de santé et des mesures d'activation dans le cadre des politiques de placement de la main-d'œuvre et comme préalable à l'obtention de prestations de chômage.

Le vieillissement de la population va sans aucun doute faire augmenter les dépenses liées aux pensions et aux soins de santé dans les décennies à venir. Toutefois, contrairement à ce que l'on entend habituellement, ces dépenses pourraient ne présenter aucun risque majeur pour l'équilibre financier des systèmes nationaux de protection sociale. Même si, dans le pire de tous les scénarios, la gestion du défi démographique devait échouer de façon générale, les effets sur la viabilité des systèmes nationaux de transferts sociaux, y compris dans les pays dotés de systèmes très élaborés, risquent d'être moins dramatiques que ce que l'on suppose généralement. Les dernières prévisions du Comité de politique économique de l'UE sur le coût combiné des prestations de sécurité sociale les plus importantes suite au vieillissement de la population sont présentées au tableau 5.1.

Une augmentation moyenne des dépenses sociales nationales de 3,4 pour cent du PIB est très importante mais pas impossible à gérer. Toutefois, il existe des différences notables entre les pays, qui ont moins à voir avec le processus de vieillissement en soi qu'avec les caractéristiques spécifiques des programmes, notamment leur financement,

³⁷ Convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962, convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982, et recommandation n° 167.

Tableau 5.1. Evolution des dépenses publiques liées à l'âge dans l'UE-27*, 2004-2050 (prévisions)

	Niveau en 2004 (en pourcentage du PIB)	2030 (évolution en points de pourcentage depuis 2004)	2050
Pensions	10,6	+1,3	+2,2
Soins de santé	6,4	+1,0	+1,6
Soins de longue durée	0,9	+0,2	+0,6
Prestations chômage	0,9	-0,3	-0,3
Education	4,6	-0,7	-0,6
Total	23,4	+1,6	+3,4

*Hormis la Bulgarie et la Roumanie.

Source: Commission européenne, 2006b, p. 11.

les critères d'attribution et la générosité des prestations (Commission européenne, 2006b).

Il convient d'établir une distinction à cet égard entre le *taux de dépendance démographique* et le *taux de dépendance du système*. Le taux de dépendance du système est le rapport entre le nombre de bénéficiaires et le nombre de cotisants des systèmes de pension. La plupart des pays ont connu une augmentation plus rapide de leur taux de dépendance du système que de leur taux de dépendance démographique. Le taux de dépendance démographique n'est pas le seul élément déterminant du coût des pensions, qui (mesuré en pourcentage du PIB) est le produit du taux de dépendance du système et du *ratio financier* (le rapport entre le montant moyen d'une pension et la production moyenne par travailleur, ou le PIB par travailleur). Les pays peuvent influencer sur le taux de dépendance du système soit en réduisant le nombre de bénéficiaires, soit en augmentant le nombre de travailleurs. Ils peuvent influencer le ratio financier en adoptant des mesures visant à accroître la productivité (production par travailleur) ou, à tout le moins, faire en sorte que les prestations augmentent moins rapidement que la productivité. Les moyens d'action dont on dispose sont par conséquent limités. Les pays recourent généralement à une combinaison de mesures, dont l'augmentation de l'âge effectif de la retraite, la réduction de l'âge moyen d'entrée sur le marché du travail, l'accroissement de la productivité (notamment par le biais des nouvelles technologies ou de l'augmentation de la durée du travail) et la réduction des niveaux de pension (en les liant par exemple à la durée prévue de la retraite). A quelques exceptions près (par exemple, le Luxembourg), tous les pays européens ont adopté une combinaison de mesures de ce type ces dernières années.

Les pays peuvent également abaisser le coût visible des pensions par le biais d'une diminution du taux de cotisation en transférant les ressources d'autres postes budgétaires de l'Etat au système de pension; en augmentant les impôts et les cotisations; ou en déchargeant le budget public de certains des coûts par le biais d'opérations de privatisation. Toutefois, ces mesures ne réduisent pas le coût réel des pensions pour la société.

Un des moyens d'action, à savoir l'abaissement des taux de remplacement du régime public de pension, peut être une option pour les pays dont le système de pension repose dans une large mesure sur un régime public basé sur la rémunération, mais l'est beaucoup moins pour les pays qui ont un régime public à taux fixe et où la part du régime privé est déjà généralement plus importante. Augmenter le taux de cotisation implique que les

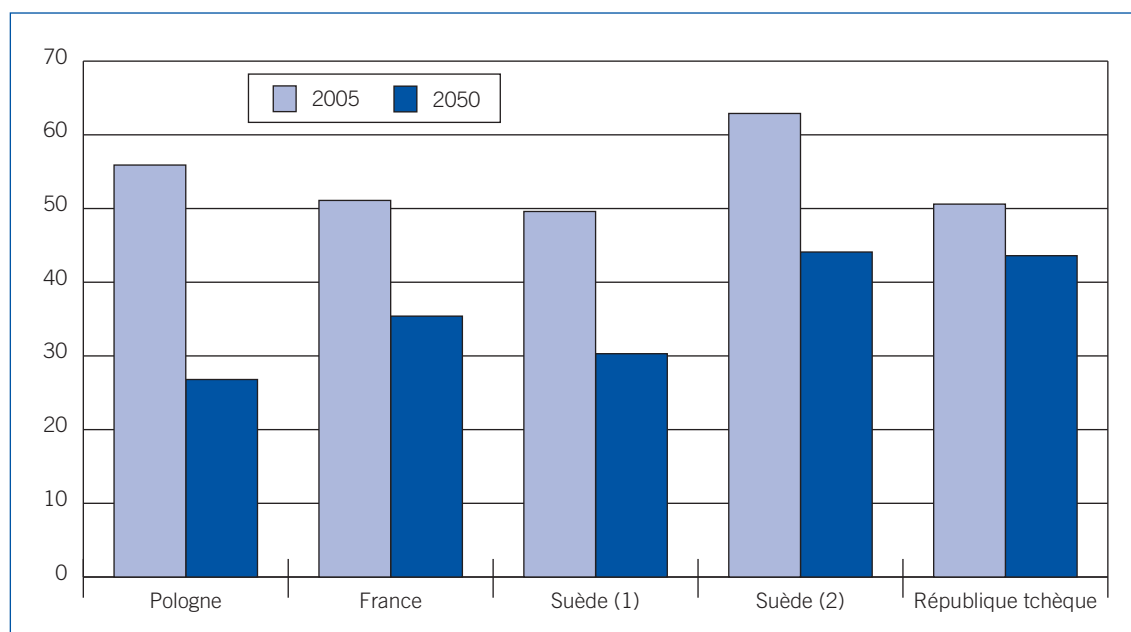
travailleurs actuels auront une charge nette plus élevée dans l'ensemble des pays. Il en va de même si l'on augmente les impôts. On pourrait également envisager de modifier l'affectation de certains postes du budget de l'Etat, bien que toute réduction potentielle des dépenses, par exemple dans le domaine de l'éducation compte tenu de la diminution du nombre de jeunes, implique en contrepartie qu'il faille se doter d'une population active hautement qualifiée et en constant perfectionnement grâce à l'apprentissage tout au long de la vie.

Beaucoup de pays de la région ont mis en place un régime public de pension complété par des régimes privés, même si la taille relative des deux régimes diffère. Dans les années quatre-vingt-dix, certains spécialistes ont préconisé de délaisser les régimes publics au profit de régimes privés, de passer de régimes à prestations définies à des régimes à cotisations définies et de régimes de retraite par répartition à des régimes par capitalisation. Le débat a essentiellement porté sur l'incidence des divers mécanismes de financement sur l'assiette fiscale. On avait la ferme conviction que des régimes à cotisations définies préfinancés et privés seraient plus viables, que les dépenses publiques pourraient être contenues et les critères requis davantage respectés (en raison d'un lien plus étroit entre les cotisations et les droits de retraite acquis). Une gestion privée des fonds entraînerait des taux de rendement plus élevés. Enfin, et ce n'est pas le moins important, on pensait, globalement, que les personnes couvertes, y compris les travailleurs indépendants, seraient plus nombreuses. L'incidence du vieillissement de la population sur l'assiette fiscale est évidente dans le cas d'un système de retraite par répartition. Toutefois, le pouvoir d'achat est également transféré des générations actives sur le plan économique aux générations de retraités dans les systèmes par capitalisation du fait de l'acquisition et de la vente de biens. Le patrimoine-retraite accumulé est progressivement vendu aux générations actives, qui à leur tour accumulent un patrimoine-retraite, mais dont le nombre diminue par ailleurs. Dans les régimes par capitalisation, les cotisants courent par conséquent le risque de voir leur patrimoine-retraite accumulé avoir moins de valeur que prévu au moment de la retraite.

Ces dernières années, le BIT a effectué plusieurs études de systèmes de pension réformés, notamment dans les économies en transition d'Europe centrale et orientale (Fultz, 2004; Fultz et coll., 2003; Fultz, 2002; Hagemeyer et Scholz, 2004). Il ressort de ces études que les systèmes de pension réformés peuvent dans la pratique: i) entraîner une réduction des moyens d'existence des bénéficiaires d'un âge avancé; ii) entraîner une diminution de la couverture effective; iii) ne pas répondre aux attentes en ce qui concerne l'extension de la couverture et l'augmentation des taux d'épargne nationaux. Les préoccupations de l'OIT ont récemment reçu l'appui du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale, qui a conclu dans son évaluation de l'aide apportée par la Banque mondiale à la réforme des pensions que «rares sont les éléments qui viennent confirmer que les régimes financés par des fonds privés ont réussi à augmenter l'épargne nationale ou à développer les marchés de capitaux...» et que «... le souci de la viabilité budgétaire de ces régimes, au sein de la Banque mondiale, a quelque peu occulté l'objectif général de la politique des retraites, qui consiste à réduire la pauvreté et à rechercher l'équilibre optimal entre le revenu procuré par la retraite d'une part et les contraintes budgétaires d'autre part» (Banque mondiale, 2005a).

Les études de l'OIT mettent également en évidence des coûts transitionnels élevés et persistants, des frais administratifs élevés et des taux de remplacement qui devraient être faibles, notamment en ce qui concerne les femmes et les personnes ayant eu des carrières courtes ou interrompues ou de faibles revenus (et celles qui, comme les travailleurs indépendants, sont uniquement tenues de verser des cotisations minimales). Une autre des caractéristiques des systèmes de pension réformés tient à la nature imprévisible du montant des prestations, qui est tributaire de la volatilité des marchés financiers.

**Figure 5.11. Taux de remplacement nets théoriques (dans certains pays de l'UE)
(revenus moyens, quarante ans de cotisation, retraite à 65 ans)**



Note: Suède (1): uniquement le régime national de pension; Suède (2): y compris les régimes professionnels.

Source: BIT, analyse comparative des données des rapports nationaux sur la stratégie en matière de retraite: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/pensions_en.htm.

La figure 5.11 présente les taux de remplacement théoriques prévus pour certains pays de l'UE, tels qu'indiqués dans leurs rapports nationaux sur la stratégie en matière de pensions. Il est clair que, à moins que les gens ne cotisent beaucoup plus longtemps et ne prennent leur retraite beaucoup plus tard, les taux de remplacement ne vont pas baisser uniquement dans les pays ayant engagé des réformes dites paradigmatiques. Les cas de la France et de la République tchèque montrent que, même lorsque des réformes dites paramétriques ont été engagées, les taux de remplacement risquent d'accuser une forte baisse à l'avenir.

L'instabilité des marchés nationaux du travail à laquelle on s'attend, associée aux processus d'ajustement mondiaux, risque d'entraîner des interruptions de carrières encore plus nombreuses, parsemées de périodes de chômage ou de périodes de réorientation pour s'adapter à de nouvelles conditions du marché du travail. On peut s'attendre à ce que les taux de remplacement des personnes vivant de telles situations ne répondent probablement pas aux exigences des conventions de l'OIT dans ce domaine.

5.7. Nature des solutions apportées

L'objectif commun des mesures de réforme de la protection sociale a été de protéger les systèmes et les programmes existants contre des facteurs externes pouvant nuire à leur fonctionnement. Les réformes des systèmes de protection sociale ont également eu pour objet de stimuler le développement de l'économie et des marchés du travail. Les politiques de dépenses publiques ont compensé la perte de liberté d'action des pays en matière de politique de taux de change, en réaction aux politiques monétaires menées par presque toutes les banques centrales européennes.

Le processus de réforme repose à la base sur deux systèmes fondamentalement différents qui sont, d'une part, le système traditionnel de l'Etat-providence mis en place après la guerre et, d'autre part, le modèle très particulier de protection sociale élaboré dans le cadre des systèmes d'économie planifiée. Les deux systèmes offraient une sécurité à la population en rapport avec le niveau de développement économique (très différent) des pays concernés par le biais de moyens propres à leurs systèmes politiques (très différents).

Tous les gouvernements concernés se sont efforcés d'adapter leurs systèmes de protection sociale respectifs à la nouvelle situation. Dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans ceux de la CEI, qui ont soudainement été exposés à des structures nationales et externes concurrentielles et en mutation rapide en ce qui concerne la production et les marchés du travail, il a été nécessaire de s'assurer que les systèmes de protection sociale fonctionnaient efficacement (et avec plus d'efficacité) dans des conditions d'économie de marché libre. Dans les pays d'Europe occidentale, en revanche, il a fallu adapter les systèmes à une situation économique nouvelle et inattendue caractérisée, entre autres facteurs, par une concurrence soudaine en matière de prix et de coûts non seulement au sein de la région elle-même, mais en particulier de l'Asie et d'autres régions en développement.

La réforme des régimes de protection sociale d'Europe occidentale a dû surmonter d'autres obstacles découlant d'une mutation sans précédent du vieux modèle d'Etat-providence et de l'émergence d'un consensus quant à la nécessité d'une plus grande responsabilité individuelle. Si cela cadrerait bien avec les causes profondes des révolutions de 1989 survenues en Europe centrale et orientale, dans de nombreux pays, le changement de philosophie appelait des changements importants en matière de protection du revenu en cas de chômage et le recours à des systèmes d'épargne individuelle pour compenser la diminution du montant des pensions.

Si, pendant de nombreuses années, le modèle social européen pouvait, à juste titre, être caractérisé par ses normes sociales minimales relativement élevées, un haut niveau d'assurance collective contre les risques sociaux et un dialogue dynamique entre les partenaires sociaux, la diversité des questions sociales est désormais si grande qu'il est difficile de définir les caractéristiques d'un modèle commun.

Toutefois, l'ampleur des disparités au sein de l'Europe en ce qui concerne les dépenses allouées à la protection sociale montre que les politiques visant à stimuler la croissance en réduisant les dépenses sociales n'ont aucun fondement rationnel (voir fig. 5.1). Seuls huit pays (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Suède et Suisse), représentant 201 millions de personnes, soit les deux cinquièmes de la population de l'UE-27, ont des dépenses sociales supérieures à la moyenne. Le montant total des dépenses sociales dépasse 20 pour cent du PIB dans 18 pays de l'UE-27, et il est inférieur à 15 pour cent dans une douzaine de pays de la région. Tant les groupes dont les dépenses sont élevées que les groupes dont les dépenses sont faibles se composent de pays dont la performance économique est bonne ou moins convaincante. L'argument, si souvent cité, de la corrélation négative entre la performance économique et les dépenses sociales ne tient donc pas. Les différences énormes qui existent dans la région sur le plan des dépenses sociales en termes de PIB ne sauraient être exclusivement attribuées à la performance économique, mais indiquent généralement que les pays ont une grande latitude sur le plan stratégique pour élaborer leurs régimes de protection sociale.

La figure 5.1 montre une forte corrélation entre le total des dépenses publiques et le niveau des dépenses liées à la sécurité sociale, ainsi que l'éventail des disparités dans la région. En moyenne, les pays dépensent la moitié de leur budget public pour la protection

sociale, y compris les soins de santé. Dans l'UE-27, environ 58 pour cent des budgets nationaux sont alloués à la protection sociale, contre 40 pour cent dans les pays non membres de l'UE. En outre, les budgets publics sont plus élevés dans l'UE-27, où ils avoisinent en moyenne 47 pour cent du PIB (cela va de 33 pour cent en Irlande et en Estonie à plus de 50 pour cent en Belgique, au Danemark, en France et en Suède), que dans les pays non membres de l'UE (en moyenne, 32,5 pour cent du PIB).

5.8. Repères pour la réforme des politiques sociales et économiques et action de l'OIT

La principale gageure, désormais, est de trouver un nouvel équilibre ou un modèle politique reposant sur une nouvelle combinaison de politiques du marché du travail et de politiques, économiques et sociales, qui permettent ensemble de réaliser et de promouvoir le plein emploi productif tout en offrant une protection contre les risques existants et nouveaux et en répondant aux aspirations modernes en matière de mesures sociales (concilier vie active et loisirs, apprentissage tout au long de la vie, assistance aux parents, garde d'enfants). La promotion du travail décent, telle que mise en œuvre par l'OIT, résume la notion de complémentarité des politiques du marché du travail et de la protection sociale. C'est une notion stratégique qui vise à atteindre des objectifs sociaux et économiques simultanément et de façon cohérente, plutôt que de se concentrer sur un seul objectif.

Les politiques du marché du travail et les systèmes de protection sociale ne sont pas des entités distinctes. L'interaction entre l'Etat-providence et la performance économique se fait avant tout par le biais du marché du travail. Les politiques et les institutions de protection sociale et du marché du travail peuvent être conçues pour atteindre des objectifs à la fois sociaux et économiques. En outre, les systèmes d'aide sociale (y compris la mise en place de politiques du marché du travail) et les marchés concurrentiels sont, à de nombreux égards, complémentaires.

Les stratégies d'ajustement qui consistent exclusivement à abaisser les normes du travail et à réduire les niveaux de protection sociale ont peu de chances de favoriser le progrès économique et social. Les recherches montrent clairement que le développement économique va de pair avec une augmentation des normes sociales, de la richesse et de l'intégration sociale. Les gouvernements, au lieu de chercher à abaisser les coûts de la main-d'œuvre en réduisant la protection des travailleurs et l'aide sociale, devraient adopter une démarche plus ambitieuse, privilégiant un travail de qualité, et porteuse d'avenir: normes du travail et normes sociales élevées et bonnes performances économiques sont complémentaires. Les transferts sociaux sont efficaces pour mener à bien leur objectif premier, qui est de réduire le nombre de pauvres, et sont par conséquent déterminants pour la stabilité de la société, sans laquelle il ne saurait y avoir d'investissement à long terme. Il n'y a pas nécessairement incompatibilité entre équité et efficacité en termes de protection sociale et de performance économique; sous réserve que les systèmes de transferts sociaux soient conçus et administrés de façon judicieuse, la protection sociale et la performance économique sont conciliables et les programmes de protection sociale abordables d'un point de vue économique. Une politique de sécurité sociale prévisionnelle, qui n'a pas d'effets incitatifs négatifs, peut stimuler la croissance économique à long terme en investissant dans les capacités productives des gens et en facilitant l'ajustement nécessaire des marchés du travail.

5.9. Conclusions pratiques: moyens et objectifs

Il apparaît donc clairement qu'il n'existe pas qu'un seul modèle social, même au sein de l'UE. Les pays trouvent leur propre voie lorsqu'ils adaptent les systèmes de sécurité sociale aux nouvelles réalités sociales et économiques. Toutefois, les éléments de réforme ci-après peuvent fournir des points de référence généraux pour l'élaboration de politiques sociales et de politiques du marché du travail:

- Investir dans le capital humain.
 - *Cela implique en premier lieu de veiller à ce que tous les enfants aient la meilleure éducation possible et de prévoir des possibilités d'actualisation et de perfectionnement des compétences tout au long de la carrière professionnelle.*
- Mettre en place des mécanismes institutionnels sur le marché du travail qui réduisent les insuffisances et la sous-utilisation des ressources productives.
 - *Cela pourrait notamment se traduire par un investissement accru dans des politiques actives du marché du travail en faveur des chômeurs et par des mesures d'incitation au travail en faveur des travailleurs faiblement rémunérés, en sus de prévoir une garantie de revenu pour les chômeurs.*
- Assurer la transition des marchés du travail grâce à la «flexisécurité».
 - *Par exemple, par le biais de contrats de travail adaptés au contexte moderne, qui permettent des ajustements lorsque c'est nécessaire, mais dont le régime de protection sociale proactif offre une sécurité du revenu effective, ainsi que de mesures qui améliorent l'employabilité et facilitent la recherche d'un emploi, la réorientation professionnelle et l'intégration rapide sur le marché du travail, s'agissant des personnes victimes des effets néfastes du changement structurel.*
- Motiver des groupes qui ne participent pas actuellement au marché du travail.
 - *C'est un facteur d'insertion sociale qui offre en outre des possibilités en matière d'acquisition de compétences et de promotion économique.*
- Mettre en place un système de transfert de revenus pour les personnes qui ne sont pas en mesure de prendre part à la vie active, de façon provisoire ou permanente.
 - *Cela fait partie des droits de l'homme, et c'est un élément propice à la cohésion et à la stabilité sociales, qui sont en soi des facteurs productifs.*
- Instituer un cadre de bonne gouvernance assorti de mécanismes d'équilibre des pouvoirs et d'un dispositif de dialogue social.
 - *Cette mesure garantit que les intérêts de tous les groupes de la société sont pris en compte dans les discussions sur la sécurité sociale.*

L'expérience et le mandat de l'OIT font bien comprendre que, pour atteindre les deux objectifs très complémentaires que sont le développement social et l'efficacité économique, les réformes nationales des régimes sociaux et du marché du travail, qui visent à mettre en place un nouveau modèle de sécurité sociale, devraient être fondées sur les principes de base suivants:

1. *Couverture universelle en matière de sécurité du revenu et de systèmes de santé:* tous les résidents (qu'ils soient permanents ou provisoires) devraient pouvoir prétendre à des prestations, indépendamment de leur sexe, leur assurant une sécurité en matière de revenu et une prise en charge médicale complète.
2. *Prestations et protection contre la pauvreté en tant que droit:* les droits à prestations devraient être expressément définis en tant que droits établis des résidents et/ou des

cotisants; les prestations devraient offrir une protection efficace contre la pauvreté; si elles sont fondées sur des cotisations ou des impôts affectés à des dépenses sociales, les niveaux de prestations minimales devraient être en conformité avec les dispositions de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, ou de conventions prévoyant des niveaux de protection supérieurs ainsi qu'avec le Code européen de sécurité sociale.

3. *Equivalence actuarielle des cotisations et des niveaux de prestations*: un taux de remplacement minimal pour les prestations et des taux de rendement par systèmes d'épargne reflétant dûment le niveau des cotisations versées devraient être garantis par l'Etat ou les mécanismes de régulation.
4. *Financement équilibré*: les régimes devraient être financés de façon à assurer une marge de manœuvre budgétaire au système de sécurité sociale dans son ensemble, et aux régimes individuels en particulier, pour éviter les aléas sur le plan de leur viabilité financière à long terme.
5. *Responsabilité en matière de gouvernance*: l'Etat devrait rester le garant absolu des droits en matière de sécurité sociale, et les financeurs et les bénéficiaires devraient participer à la gouvernance de ces droits.

Ce qui, en fin de compte, est important, dans ce contexte en mutation rapide, c'est d'offrir à chacun la protection sociale dont il a besoin pour faire face au changement avec dignité.

Les participants voudront sans doute examiner les questions suivantes:

- L'analyse faite au chapitre 2 met en évidence des signes de redressement économique dans les sous-régions, mais malheureusement aucun indicateur comparable de convergence des politiques sociales. Que peut-on faire pour stimuler l'investissement dans la protection sociale dans les pays de la région qui ont les plus faibles revenus, afin de relever les seuils minima et de promouvoir une prise en charge de meilleure qualité, qui permettraient à tous ceux qui sont dans le besoin de bénéficier de mesures de protection sociale?
- L'attention s'est jusqu'ici portée sur les conséquences de l'évolution démographique sur le financement de la protection sociale dans le futur. L'analyse qui précède indique qu'une augmentation des taux d'emploi, un allongement de la durée de l'activité professionnelle et des périodes de cotisation donnant droit à l'intégralité des prestations peuvent permettre de réduire dans une large mesure les coûts économiques liés à ce processus auxquels on peut s'attendre. La même analyse a clairement démontré qu'il est nécessaire d'assurer, au minimum, un niveau de prestations de base socialement acceptable à tout un chacun, et en particulier à ceux dont la carrière professionnelle a été limitée ou interrompue. Souscrivez-vous à ces conclusions et comment percevez-vous leur incidence sur la politique à mener, dans le contexte démographique, économique et social de votre pays?

6. Nouveaux enjeux salariaux

La question des salaires est sans aucun doute un des thèmes les plus débattus en Europe ces dernières années. Compte tenu du risque de ralentissement économique et de nouvelles pressions inflationnistes, dus principalement à la hausse des cours du pétrole et des denrées alimentaires de base, la question du pouvoir d'achat et de l'évolution des salaires réels est sur toutes les lèvres. Parallèlement, les syndicats ont clairement exprimé leur volonté de mettre un terme à une décennie de modération salariale. La question des salaires était en tête de l'ordre du jour du Congrès de la Confédération européenne des syndicats (CES) qui s'est tenu à Séville en 2007, marquant le début, dans toute l'UE, d'un mouvement général en faveur de salaires plus équitables, le salaire réel devant refléter davantage l'augmentation de la productivité pour que les travailleurs obtiennent une part équitable de la croissance économique. Dans un certain nombre de pays de l'UE-27, les travailleurs ont manifesté pour faire part de leur mécontentement sur la question des salaires réels et du pouvoir d'achat. Ces revendications sont justifiées par des données chiffrées qui illustrent la baisse de la part des salaires dans le PIB au sein de l'UE (Commission européenne, 2007a). Par ailleurs, la persistance des disparités salariales entre riches et pauvres et entre hommes et femmes, ainsi qu'entre les pays, est perçue comme préjudiciable pour la société comme pour l'économie. Par conséquent, la question du salaire minimum est de plus en plus débattue, et un nombre croissant de pays de l'UE-27 ont décidé d'instituer un salaire minimum légal ou envisagent de le faire.

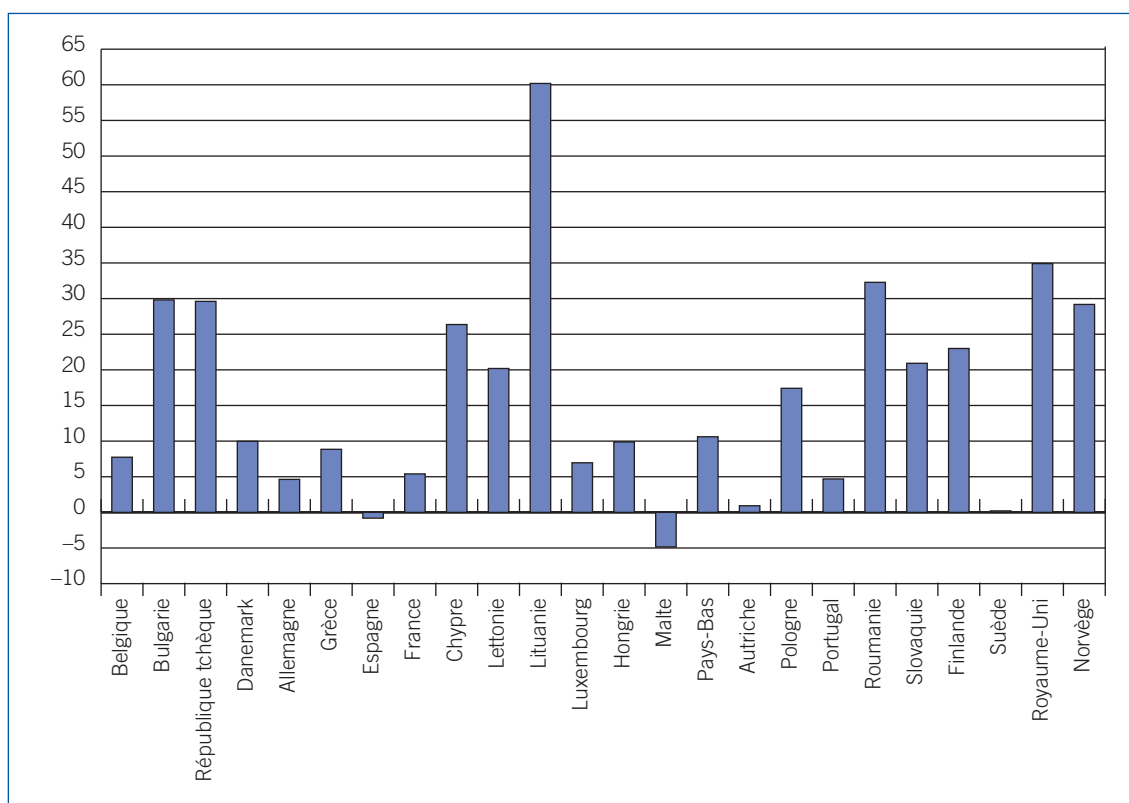
6.1. Evolution des salaires: les grandes tendances

Salaires réels

Le salaire réel considéré sur une période donnée reflète l'évolution du pouvoir d'achat du salaire nominal, tout en prenant en compte l'inflation. En moyenne, les salaires réels n'ont guère augmenté (un petit peu plus de cinq pour cent), avec néanmoins des tendances différentes d'un groupe de pays à l'autre:

- *Modération des salaires dans l'UE-15*, où les niveaux de salaires sont plus élevés, avec toutefois une tendance à leur modération de 1996 à 2006. Les chiffres confirment que les salaires réels augmentent lentement, par exemple, en Allemagne, en Autriche, en France et au Portugal, mais qu'ils ont baissé en Espagne. Dans l'UE-15, seul le Royaume-Uni et l'Irlande ont enregistré une augmentation sensible des salaires réels au cours de cette période (l'Irlande n'apparaît toutefois pas dans la figure 6.1).
- *Baisse puis remontée des salaires en Europe centrale et orientale*. Dans les premières années de la période de transition, les pays d'Europe centrale et orientale ont, dans l'ensemble, enregistré une forte baisse des salaires réels, accompagnée d'un fort recul de la production économique. A partir du milieu des années quatre-vingt-dix, les salaires ont bénéficié de la croissance rapide du PIB, qui a largement dépassé la moyenne des pays de l'UE-15, et ils ont augmenté rapidement en valeur réelle, amorçant ainsi un retour vers leur niveau antérieur à la transition. Dans les pays ayant rejoint l'UE, ce processus a contribué davantage à stimuler la croissance

Figure 6.1. Croissance des salaires réels (échantillon de pays membres de l'UE, 1996-2006)



Note: 1996 est l'année de référence, sauf pour la République tchèque (2002), la Lettonie (2004), la Suède (2000), le Royaume-Uni et la Norvège (1998).

Source: EUROSTAT.

économique et à pousser à la hausse les salaires réels. Dans les pays baltes et la Roumanie, la hausse des salaires réels a été supérieure à 50 pour cent au cours des sept dernières années, et elle a dépassé les 30 pour cent en Hongrie et en République tchèque. Par conséquent, bien que les écarts salariaux restent considérables en valeur absolue entre les pays de l'UE-27, certains ont plus ou moins rattrapé leur retard, même si la hausse des salaires réels semble marquer le pas depuis quelques années.

- *Les pays non membres de l'UE*, comme l'Albanie et l'ex-République yougoslave de Macédoine, ont continué à connaître une augmentation très modérée des salaires réels, en dépit de la croissance rapide de leur PIB. En Turquie, les salaires réels ont fortement chuté après la crise de 2001, mais ils ont recommencé à augmenter dernièrement.
- *Hausse des salaires réels et bas salaires dans les pays de la CEI*. Nombre de pays de la CEI ont eu plus de mal à relever les salaires réels en raison de leur faible taux de croissance économique d'avant 2000. Des pays comme la Fédération de Russie et l'Ukraine ont connu une forte baisse de la production pendant les premières années de la période de transition, accompagnée d'une chute des salaires réels de plus de 60 pour cent, d'où une faiblesse problématique des rémunérations. Les pays de la CEI ont également été touchés par la crise russe de 1997-98, avec la dévaluation du rouble et la très forte augmentation de l'inflation. Cependant, les salaires réels ont commencé à augmenter plus régulièrement ces dernières années, et ce à des taux annuels impressionnants entre 2001 et 2006 dans la Fédération de Russie et d'autres pays de la CEI (voir tableau 6.1), d'où une baisse progressive de la proportion de la

Tableau 6.1. Hausse annuelle moyenne des salaires réels dans certains pays de la CEI (en pourcentage, 1995-2006 et 2001-2006)

	1995-2000	2001-2006	Ensemble de la période: 1995-2006
République de Moldova	-0,24	14,62	8,43
Bélarus	13,32	10,72	11,89
Fédération de Russie	-0,62	13,90	7,06
Ukraine	-2,90	18,89	8,44

Source: OIT.

population russe dont le revenu est inférieur au minimum vital (14,7 pour cent en 2007, contre 33,5 pour cent en 1992).

Malgré un certain rattrapage, les bas salaires restent un problème majeur dans ces pays, car une grande partie de la population est concernée. Par ailleurs, la hausse rapide des salaires réels masque des écarts considérables entre les deux extrêmes de l'échelle des salaires.

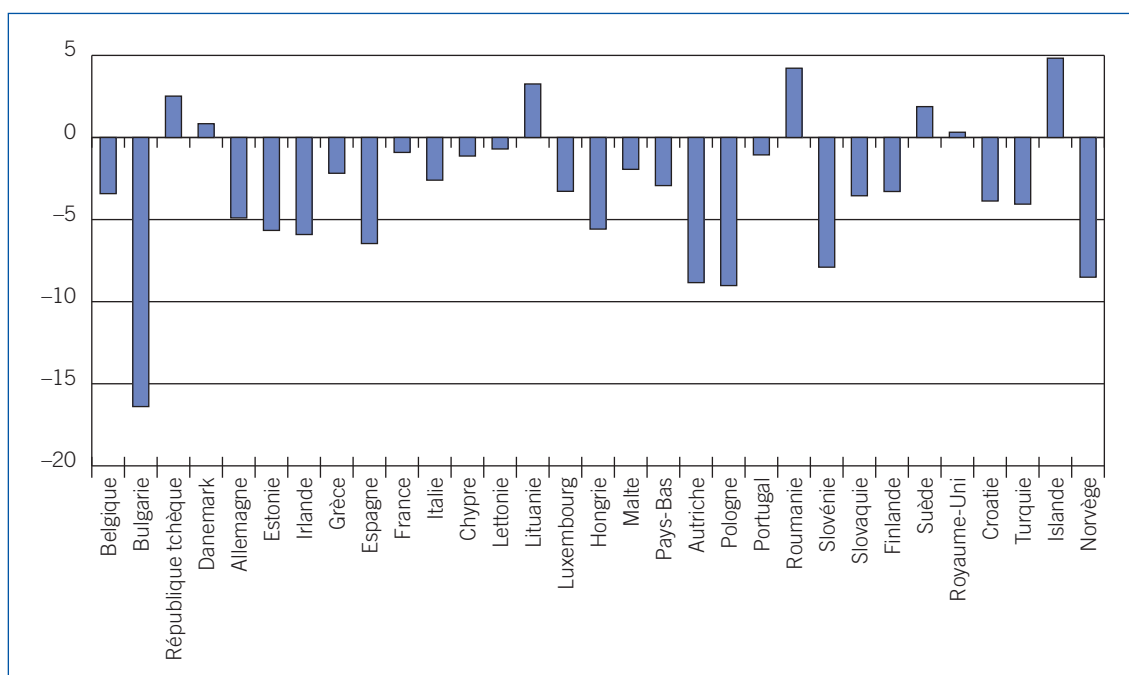
Il convient de rappeler à ce propos que l'évolution des salaires réels peut avoir des incidences sociales et économiques directes. En Europe centrale et orientale, l'encadrement des salaires, conjugué à la libéralisation des prix, a occasionné un fort ralentissement de la consommation qui, à son tour, a prolongé de plus de dix ans la baisse de la production. Plus récemment, la modération des salaires en Allemagne, associée à une augmentation de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée), a affecté la consommation, qui a stagné entre 2002 et 2006, et a même chuté en 2005 et 2007. De même, la stagnation des salaires réels pendant près d'une quinzaine d'années en Italie a abouti à ce que l'on considère désormais comme une véritable situation d'urgence. En effet, le gouverneur de la Banque d'Italie a ouvertement déclaré que les salaires sont trop bas pour stimuler la demande et la consommation (Draghi, 2007).

La part des salaires dans le PIB

Malgré les différences de taux de croissance des salaires, on observe une caractéristique commune à la plupart des pays de l'UE-27, à savoir la prépondérance de la modération salariale et le fait que le taux de croissance des salaires réels demeure inférieur au taux de productivité de la main-d'œuvre. Dans l'UE-27, la part des salaires dans le PIB est passée de 59,6 à 57,1 pour cent entre 1995 et 2007. Dans 24 des 31 pays pour lesquels on dispose de données, cette part a baissé depuis 1995, et a augmenté dans seulement sept pays. Elle a chuté de plus de 15 pour cent en Bulgarie, de près de 10 pour cent en Autriche, en Norvège, en Pologne et en Slovaquie, et de plus de 5 pour cent en Espagne, en Estonie, en Hongrie et en Irlande, suivis de près par l'Allemagne. La part des salaires dans le PIB a augmenté uniquement au Danemark, en Islande, en Lituanie, en République tchèque, en Roumanie et en Suède, et est restée stable au Royaume-Uni. En dehors de l'UE, cette part a également baissé en ex-République yougoslave de Macédoine (de 14 pour cent entre 1997 et 2005 dans un contexte de croissance rapide du PIB, de l'ordre de 5,3 pour cent par an en moyenne) et en Turquie (malgré la croissance économique rapide qui a suivi la crise de 2001 et la progression de la proportion des salariés dans l'emploi total).

Si l'on s'intéresse au niveau de la part des salaires dans le PIB, plutôt qu'à son évolution, il est clair qu'il est particulièrement bas dans des pays comme la Bulgarie (où

Figure 6.2. Evolution de la part des salaires dans le PIB (1996-2007)



Source: Base de données macroéconomiques annuelle de la Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne (Ameco).

le total des salaires a représenté entre 32 et 42 pour cent du PIB entre 1995 et 2006) et la République tchèque (32,3 pour cent en 2006). La part des salaires dans le PIB semble avoir augmenté en Lituanie, en République tchèque et en Roumanie, qui ont bénéficié d'une croissance des salaires réels (voir fig. 6.2), ce qui signifie que la stabilisation de cette part a subi l'influence de l'augmentation des salaires réels dans certains pays de l'Europe centrale et orientale. En revanche, la modération des salaires dans l'UE-15 (les salaires réels ont augmenté mais lentement) pourrait avoir contribué à la baisse de la part des salaires dans le PIB. Dans la Fédération de Russie, cette part est passée de 53,6 pour cent en 1998 à 43,8 pour cent en 2005, mais tend à augmenter depuis 2006, probablement en raison de la hausse des salaires réels. Cette tendance, observée également dans d'autres pays, apporte une indication précieuse, à savoir que la part des salaires dans le PIB n'est pas totalement indépendante de l'évolution des salaires réels, et donc des politiques salariales et des décisions des institutions chargées de ces questions. Cette constatation va à l'encontre des grandes explications théoriques de la baisse de la part des salaires dans le PIB proposées par certaines organisations internationales, selon lesquelles cette évolution est causée principalement par un accroissement de l'intensité technologique et capitalistique (Commission européenne, 2007a).

Salaires et productivité

La baisse de la part des salaires dans le PIB soulève évidemment la question de savoir s'il est nécessaire d'établir un lien plus étroit entre les salaires réels et le taux de productivité du travail. L'analyse du rapport entre salaires et productivité fait apparaître une décorrélation évidente dans de nombreux pays de la région, dans des directions toutefois très différentes. Par exemple, la productivité a augmenté beaucoup plus vite que les salaires réels pendant plus de dix ans en Grèce et en Espagne, et dans une certaine mesure en France et au Luxembourg. Les salaires réels semblent avoir suivi davantage la

productivité en Finlande, et dans une moindre mesure en Suède. Cependant, les anciens pays en transition, comme la Bulgarie et la Roumanie, connaissent une croissance continue de la productivité depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, mais une progression très irrégulière – positive ou négative selon les périodes – des salaires réels. La corrélation salaires/productivité est devenue plus étroite ces dernières années. La seconde moitié des années quatre-vingt-dix a été dominée par la nécessité de compenser la forte baisse des salaires réels au cours de la première moitié de la décennie, d'où parfois des hausses de salaires réels supérieures au taux de croissance de la productivité (par exemple en Estonie entre 1996 et 1999, bien que la tendance se soit inversée après 1999). La situation a néanmoins changé ces dernières années, comme le montre le cas de la Croatie, où, entre 2001 et 2006, les salaires réels ont augmenté de 16,6 pour cent et la productivité de 20,9 pour cent.

Salaires et emploi

Il existe à l'évidence une relation directe entre les salaires et l'emploi. L'évolution des premiers reflète souvent celle du marché du travail, notamment le chômage et l'apparition de ce que l'on a coutume d'appeler les «formes atypiques» d'emploi (voir chap. 3). L'accroissement des inégalités salariales s'explique aussi par la modification de la structure du marché du travail, qui met l'accent sur les compétences, ce qui fait que des secteurs hautement qualifiés connaissent aussi une augmentation des salaires. Ces évolutions divergentes (passage à des formes de travail atypiques, dans certains secteurs, et élévation concomitante des qualifications, dans d'autres) suscitent une polarisation du marché du travail et des conditions salariales.

L'existence d'un vaste secteur informel, par exemple en Turquie, a aussi une incidence directe sur les niveaux de salaires. Etant donné que les travailleurs concernés sont susceptibles d'être faiblement rémunérés, de faire de longues journées de travail et d'avoir des conditions de travail moins favorables, l'existence d'un vaste secteur informel exerce une pression à la baisse sur les salaires dans l'économie informelle.

6.2. Bas salaires et salaires minima

Le phénomène des travailleurs pauvres est aussi devenu, pour les pays de la région, au cours des dernières décennies, un problème majeur qui requiert des mesures appropriées, et en particulier la mise en place d'un système de salaire minimum.

L'incidence des bas salaires

Une des variables permettant d'évaluer l'ampleur du phénomène, et qui est considérée comme une sorte de seuil du risque de pauvreté pour la région, est la proportion de travailleurs dont le salaire est inférieur aux deux tiers ou à 60 pour cent du salaire médian national, voire du salaire moyen. Toutefois, le fait qu'une personne ait des revenus faibles ne signifie pas pour autant qu'elle vit dans un ménage pauvre. Cette variable révèle une proportion relativement élevée de bas salaires dans l'UE-27: 10 pour cent ou plus des salariés sont concernés en Autriche, en Espagne, en Grèce, en Hongrie, en Lituanie, en Pologne, en Portugal et en République tchèque. La proportion de bas salaires est également élevée en Croatie (24 pour cent) et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine (29 pour cent des salariés en 2006). En revanche, elle est particulièrement faible (moins de 5 pour cent) en Belgique et en Finlande.

Les migrants et les membres de foyers monoparentaux sont les plus exposés au risque de pauvreté. Ce risque est également élevé chez les personnes en situation d'emploi

précaire. En France, par exemple, 28 pour cent des travailleurs des agences de travail temporaire ou au bénéfice d'un contrat de durée déterminée et 30 pour cent des travailleurs à temps partiel sont exposés au risque de pauvreté contre une moyenne globale de 12 pour cent. Aux Pays-Bas, les travailleurs indépendants ont 2,7 fois plus de risques de faire partie des travailleurs pauvres que la moyenne de l'ensemble de la population active. En Autriche, 19 pour cent des travailleurs à temps partiel et 16 pour cent des travailleurs temporaires qui sont employés depuis moins d'un an sont exposés au risque de pauvreté contre une moyenne de 11 pour cent pour l'ensemble des salariés.

En Turquie, 20 pour cent de la population vivrait au-dessous du seuil de pauvreté, cette proportion évoluant de manière inversement proportionnelle au statut des travailleurs: 6 pour cent des salariés permanents étaient considérés comme pauvres en 2006 contre 13,6 pour cent en 2002, alors que c'était le cas de 22,1 pour cent des travailleurs indépendants et de 28,6 pour cent des salariés occasionnels. Comme indiqué dans le chapitre 4, près de la moitié des salariés turcs travaillent plus de 50 heures par semaine en raison de la modicité des salaires, ce qui montre une corrélation entre bas salaires et longues heures de travail.

La faiblesse des rémunérations constitue également un gros problème dans la plupart des pays de la CEI. En Fédération de Russie par exemple, où les bas salaires sont mesurés en comparant le salaire moyen au minimum vital, le rapport entre les deux est passé de 4,1 en 1990 à 3 en 2007, avec des baisses spectaculaires au début de la période de transition (1,45 en 1995) et pendant la crise financière (1,38 en 1999). Ce rapport varie considérablement d'une région à l'autre: de 7,2 à Moscou et à Saint-Petersbourg, il tombe à 1,9 dans les républiques du Nord-Caucase et dans certaines régions de Russie centrale. En 2006, 22 pour cent des travailleurs continuaient de percevoir des salaires inférieurs au minimum vital, ce qui constituait toutefois un progrès par rapport aux années 1995 et 1999, où ce pourcentage était respectivement de 43 et de 42 pour cent. Ce progrès est attribué par les experts à l'augmentation du salaire minimum légal.

Le salaire minimum, une solution

Le salaire minimum peut permettre d'éviter les bas salaires. La majorité des pays de l'UE-27 ont mis en place un système de salaire minimum. Il est intéressant de noter que c'est au sein de l'UE-12 que la proportion est la plus élevée (11 pays ont un salaire minimum, à l'exception de Chypre où le salaire minimum est fixé par accord sectoriel). Dans l'UE-15, sept pays seulement ont un système de salaire minimum légal, d'introduction récente pour deux d'entre eux, à savoir l'Irlande et le Royaume-Uni. Des pays tels que l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Italie et la Suède, qui ont une longue tradition en matière de négociation collective, ont opté pour la fixation du salaire minimum par voie de convention collective sectorielle. Toutefois, la mise en place d'un système de salaire minimum légal est à l'étude en Allemagne et en Suède, et est prévue au début de 2009 en Autriche.

Dans la région, le montant du salaire minimum est très variable: 4,3 euros au Tadjikistan, 92 euros en Bulgarie, 114 euros en Roumanie, 1 403 euros en Irlande et 1 570 euros au Luxembourg (voir tableau 6.3). Bien que les écarts se rétrécissent si l'on tient compte des corrections liées au pouvoir d'achat, ils restent néanmoins considérables.

De plus, les taux des salaires minima ont augmenté à des rythmes très différents depuis 2003. L'augmentation a été plus rapide dans les pays de l'UE-12 où les taux étaient bas, ce qui a constitué une sorte de rattrapage. Les salaires minima ont également progressé de manière significative en Irlande et en Espagne ainsi qu'au Royaume-Uni, où l'introduction d'un système de salaire minimum en 2000 a réduit les inégalités salariales.

En France, c'est essentiellement le salaire minimum qui a fait augmenter les salaires du bas de l'échelle, mais certains lui reprochent ses effets négatifs sur la création d'emplois non qualifiés et sur le taux de chômage. Les exonérations de cotisations sociales ont été le principal instrument utilisé pour réduire le coût du travail en bas de l'échelle des salaires tout en maintenant le niveau du salaire minimum national. La politique française en matière de salaire minimum a également contribué à réduire les inégalités salariales.

En Turquie, le relèvement du salaire minimum, qui est négocié par les partenaires tripartites dans le cadre d'une commission ad hoc, a contribué à la réduction du taux de pauvreté des travailleurs au cours de la période 2004-2006. Toutefois, les travailleurs occasionnels et les travailleurs indépendants ne sont toujours pas protégés.

Pour que le salaire minimum remplisse son office, qui est de couvrir les besoins fondamentaux des travailleurs et de leurs familles, il doit clairement être fixé à un taux supérieur au seuil de pauvreté ou au minimum vital. Quand cela n'est pas encore possible, l'OIT conseille toujours de mettre en place un plan stratégique d'augmentation progressive du salaire minimum jusqu'au niveau du minimum vital. C'est la démarche adoptée par exemple par la Fédération de Russie qui a prévu un tel mécanisme dans sa Constitution; toutefois, le salaire minimum n'atteignait encore que 60 pour cent du minimum vital en 2007. Le faible niveau du salaire minimum explique pourquoi un pour cent seulement des travailleurs percevaient en 2007 le salaire minimum ou moins, les entreprises devant dépasser ce niveau si elles souhaitent conserver et motiver leurs employés.

Le salaire minimum est inférieur à 70 pour cent du minimum vital dans de nombreux pays de la CEI tels que l'Arménie, l'Azerbaïdjan et le Tadjikistan; avec respectivement 97 et 93 pour cent, le Kazakhstan et l'Ukraine font figure d'exceptions. La Géorgie et le Kirghizistan ont quant à eux laissé le salaire minimum tomber au-dessous de 20 pour cent du minimum vital. En Turquie, le salaire minimum est également situé au-dessous du seuil de pauvreté (69 pour cent, calculé pour une famille de quatre personnes).

Tableau 6.2. Salaire minimum en pourcentage du minimum vital et du salaire moyen (pays de la CEI), 2007

	Salaire minimum/minimum vital	Salaire minimum/salaire moyen
Arménie	63	32
Azerbaïdjan	62	29
Géorgie	17	7,8
Kazakhstan	97	19,5
Kirghizistan	12	11
Ouzbékistan	–	14,2
Fédération de Russie	60,3	16,4
Tadjikistan	41,3	18
Turkménistan	–	–
Ukraine	93 (2006)	–

Sources: Bureau sous-régional de l'OIT pour l'Europe orientale et l'Asie centrale, et statistiques nationales.

Tableau 6.3. Taux du salaire minimum dans les pays dotés d'un système de salaire minimum légal (2007 – en euros, sauf indication contraire)

Autriche	1 000 (à compter de janvier 2009)
Belgique	1 259
Bulgarie	92
Espagne	666
Estonie	230
France	1 254
Grèce	658
Hongrie	258
Irlande	1 403
Lettonie	172
Lituanie	174
Luxembourg	1 570
Malte	585
Pays-Bas	1 301
Pologne	246
Portugal	470
Roumanie	114
Royaume-Uni	1 361
Slovaquie	217
Slovénie	522
République tchèque	288
Croatie	299 (2 169 kunas croates en 2006)
Ex-République yougoslave de Macédoine (pas de salaire minimum légal mais convention collective nationale)	90 (secteur public)
Turquie	297,6
Albanie	114,7 (14 000 leks)
Arménie	71,7 (30 000 drams arméniens à compter de janvier 2009)
Azerbaïdjan	67,4 (75 manats azéris à compter de septembre 2008)
Bélarus	72,2 (208 800 roubles biélorusses)
Géorgie	10,3 (20 lari géorgiens)
Kazakhstan	64 (10 515 tenges kazakhs à compter de janvier 2008)
Kirghizistan	6,7 (340 soms kirghizes)
République de Moldova	28 (400 lei moldaves)
Ouzbékistan	10,1 (18 630 soms ouzbèkes)
Fédération de Russie	62,3 (2 300 roubles russes)
Tadjikistan	4,3 (20 somonis tadjiks)
Ukraine	80,9 (605 hryvnias ukrainiens à compter de décembre 2008)

Source: Fondation européenne, 2007.

6.3. Inégalité et discrimination salariales

Les disparités salariales n'ont pas progressé uniformément dans les divers pays de la région ces dernières années. Elles ont augmenté à un rythme particulièrement soutenu dans les pays de la CEI, et notamment dans la Fédération de Russie, où elles ont été manifestes non seulement d'un secteur à l'autre, mais aussi d'une région à l'autre et selon les formes de propriété (Banque mondiale, 2005b). Toutefois, la situation semble s'être améliorée ces dernières années.

Tous les pays d'Europe centrale et orientale ont aussi connu une aggravation des disparités salariales, particulièrement l'Estonie et la Hongrie. Le ratio entre le dernier et le premier décile de salaire est passé de 3,3 en 1996 à 4,3 en 2006 en Pologne, et de 2,4 en 1998 à 3,1 en 2006 en République tchèque. Cette situation est principalement due à l'augmentation de l'écart salarial entre les professions manuelles et non manuelles, à l'évolution de la structure de l'emploi, et surtout à la hausse constante du secteur tertiaire, à la baisse des salaires du secteur manufacturier ainsi qu'à la stagnation des salaires du secteur public. Les écarts de salaire entre le secteur le mieux rémunéré et celui qui l'est le moins sont passés de 3 à 4,5 entre 1995 et 2005 en Bulgarie, et ont aussi augmenté rapidement en ex-République yougoslave de Macédoine.

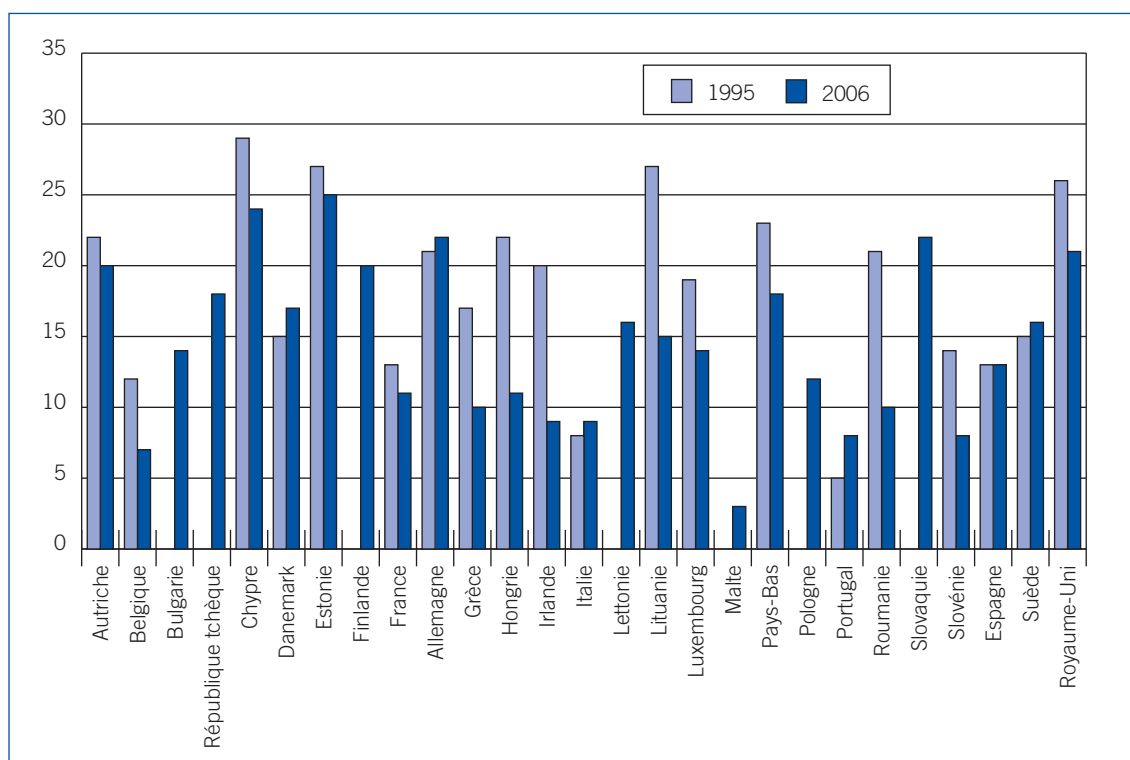
La dispersion des salaires s'explique aussi par la taille des entreprises. Par exemple, en Italie, les salaires moyens des entreprises de moins de dix salariés sont d'environ moitié moins élevés que ceux des entreprises de plus de 250 salariés. Il en va de même en Turquie et dans d'autres pays.

Le niveau d'instruction demeure aussi un facteur important. En Italie, plus de 50 pour cent des personnes ayant seulement le niveau du primaire ou du secondaire sont représentées dans les trois déciles inférieurs des salaires, et le pourcentage de celles qui ont un diplôme ou une formation universitaire augmente progressivement dans les déciles les plus élevés. L'atout que représente un bon niveau de qualification devient de plus en plus important en Fédération de Russie, sauf dans le secteur public où la rémunération est inférieure malgré un niveau de formation plus élevé.

L'écart entre les bas et les hauts salaires s'est aussi élargi dans plusieurs pays de l'UE-15 au cours de la dernière décennie. Tel est le cas en Autriche ainsi qu'en Allemagne, où la différence entre le premier et le dernier décile des salaires est passée de 3,2 en 1996 à 3,7 en 2005. L'augmentation est particulièrement notable dans l'est de l'Allemagne (de 2,4 à 3,2), où elle s'explique par la hausse des salaires élevés, contrairement à l'ouest du pays, où elle résulte plutôt du recul des bas salaires.

Les revenus du sommet de l'échelle ont fait débat ces dernières années, à la suite de divers scandales. En décembre 2006, la chancelière allemande, Angela Merkel, a déclaré que la hausse vertigineuse des revenus des hauts dirigeants pourrait compromettre la cohésion sociale. Par exemple, les gains agrégés des PDG des 30 entreprises cotées à l'indice DAX des valeurs vedettes de la Bourse allemande se sont élevés à environ 130 millions d'euros en 2006. En France, les revenus des grands patrons du CAC 40 ont bondi de 58 pour cent en 2007, gonflés par les bénéfices tirés des options sur titres, et aux Pays-Bas les hauts dirigeants ont enregistré des hausses analogues, également grâce aux plans d'achat d'actions. L'explosion de la rémunération des cadres dirigeants met en évidence un dysfonctionnement dans ce segment du marché du travail, qui a choqué le public et a incité les gouvernements à prendre des mesures (Thorhill et coll., 2008). Aux Pays-Bas, le parlement examine actuellement une nouvelle loi, aux termes de laquelle une entreprise paierait 30 pour cent d'impôts sur tous les «parachutes dorés» dont le montant dépasserait le salaire annuel des dirigeants. En France, une loi adoptée en 2007 exige

Figure 6.3. L'écart de rémunération entre les sexes dans l'UE (1995 et 2006)



Source: EUROSTAT.

d'avantage de transparence lors d'attributions de parachutes dorés. L'Allemagne envisage de promulguer une nouvelle loi pour restreindre les rémunérations excessives des chefs d'entreprise. Les mesures de ce type sont souvent présentées comme un moyen de réduire les différentiels de salaires et d'améliorer la répartition des revenus.

L'écart grandissant des salaires à l'intérieur d'un même pays est également d'actualité, surtout dans les grands pays, et c'est incontestablement une cause de préoccupation majeure dans les États de la CEI. Dans la Fédération de Russie, c'est principalement le lieu d'implantation qui détermine les différences de salaire, avec, en 2006, un rapport de un à sept entre la région la plus développée et la moins développée (à noter qu'il était de un à dix en 1995). Les différences régionales ont aussi augmenté dans les pays plus petits comme la République tchèque, la Hongrie et même la Croatie.

En moyenne, l'écart des salaires des hommes et des femmes s'est rétréci dans l'UE entre 1995 et 2006. Il s'est réduit de plus de dix points de pourcentage en Hongrie, en Irlande, en Lituanie et en Roumanie. Toutefois, il s'est creusé dans cinq pays de l'UE-27, à savoir l'Allemagne, le Danemark, l'Italie, le Portugal et la Suède. En 2006, l'écart de rémunération entre les sexes variait de 4 pour cent à Malte à 25 pour cent en Estonie. En Turquie, les hommes qui travaillent dans le secteur manufacturier gagnent deux fois plus que les femmes. L'écart de salaire entre les sexes est aussi source de préoccupation dans la Fédération de Russie et en Ukraine, où il est respectivement de 39 pour cent et 28 pour cent (Gimpelson et Kapelyushnikov, 2007).

En somme, bien que la réduction des disparités salariales entre hommes et femmes soit un enjeu politique capital pour les gouvernements comme pour les syndicats, les progrès restent lents et la situation a même empiré dans certains pays.

Les travailleurs migrants continuent d'être victimes de discrimination salariale dans la région. Par exemple, en Italie, la rémunération des travailleurs extracommunautaires est de 43 pour cent inférieure à celle des travailleurs membres de l'UE. De même, l'écart de revenu entre les travailleurs locaux et les travailleurs migrants était de près de 20 pour cent en Suède en 2005.

La croissance des formes atypiques d'emploi a aussi contribué à la polarisation du marché du travail. Les personnes travaillant pour des agences de travail temporaire sont particulièrement vulnérables sur le plan de la rémunération et des conditions de travail. Le risque de sombrer dans la pauvreté est beaucoup plus élevé chez les travailleurs temporaires et à temps partiel (respectivement 3,5 et 3 fois plus) que chez les travailleurs permanents. En Italie, les travailleurs titulaires d'un contrat à durée déterminée travaillent davantage d'heures pour des salaires horaires qui sont dix pour cent plus bas que ceux des salariés bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée. Le salaire horaire moyen dans les emplois flexibles est aussi plus bas dans plusieurs pays de l'UE, et en Fédération de Russie les travailleurs qui ont moins d'un an d'expérience sont payés 32 pour cent de moins que les autres. En revanche, on assiste à la situation inverse depuis 2005 en Bulgarie, où des mesures législatives ont favorisé la conclusion de contrats à durée indéterminée.

6.4. Régime de rémunération

Malgré le fait que l'on dispose de peu de données sur les divers éléments qui composent la rémunération totale, on observe un certain nombre de tendances. On constate notamment que les salaires sont plus bas lorsque le travail est rémunéré à la pièce, sauf pour certaines branches d'activité traditionnelles, comme l'habillement. Dans l'UE-27, seulement 12 pour cent des salariés sont payés à la pièce (Fondation européenne, 2007). Ce taux est plus élevé dans certains pays comme la Turquie, où de nombreux fournisseurs de marques, particulièrement dans la confection vestimentaire, continuent de rémunérer leurs employés à la pièce. Une étude réalisée en Russie en 2007 sur 167 entreprises a révélé que dans 56 pour cent d'entre elles le salaire de base était calculé en fonction du taux horaire et le reste à la pièce.

Le salaire de base est souvent complété par diverses primes, dont beaucoup sont en général fixes et visent à récompenser l'ancienneté ou à compenser des conditions de travail pénibles. Cette manière de procéder a suscité des débats en Europe centrale et orientale, le FMI ayant recommandé en Bulgarie, par exemple, que soient éliminées les primes d'ancienneté pour laisser les salaires s'adapter à la conjoncture. Cette recommandation a été contestée par les syndicats qui considèrent la prime d'ancienneté comme un droit des travailleurs. Suivant les conseils du BIT, et en concertation avec les partenaires sociaux, le gouvernement a décidé de conserver ces primes mais de les rendre non transférables, pour aider les travailleurs d'un certain âge à revenir sur le marché du travail après une période d'inactivité.

En Europe centrale et orientale, il est aussi d'usage de verser des primes de pénibilité. Au cours du processus d'élargissement de l'UE, la Commission européenne a demandé la suppression de ces primes, et surtout de celles qui compensaient de mauvaises conditions de sécurité et de santé, étant entendu qu'il s'agissait par là d'améliorer à la fois les rémunérations et les conditions de travail, et non les unes au détriment des autres.

La participation aux bénéfices s'est développée rapidement dans l'UE au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, grâce aux dispositions juridiques et aux avantages fiscaux prévus à cet effet notamment en France et au Royaume-Uni, et vers la fin des années quatre-vingt-dix en Espagne, en Finlande, en Grèce, en Irlande et aux Pays-Bas.

La Slovénie a récemment adopté une loi qui encourage l'intéressement des travailleurs. Celui-ci est également encouragé en Turquie dans le secteur public où il représente 9 pour cent de la rémunération des travailleurs, mais il est assez peu répandu dans les autres pays d'Europe centrale et orientale et dans les pays de la CEI. Les institutions européennes ont formulé des recommandations visant à inciter les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à mettre en place des plans de ce type, en raison de leurs effets positifs sur la productivité, la motivation des travailleurs et le climat social général dans les entreprises (Commission européenne, 2006c). Cependant, la participation aux bénéfices ne devrait pas être utilisée pour remplacer la négociation collective; elle devrait être considérée comme une prime annuelle complémentaire.

6.5. Salaires impayés ou non déclarés

Malgré une amélioration indéniable par rapport aux années quatre-vingt-dix, les salaires impayés restent un casse-tête dans de nombreux pays de la CEI et dans certains pays d'Europe centrale et orientale. En Fédération de Russie, ce sont les arriérés de salaires qui ont posé le plus de difficultés pendant les premières années de transition ainsi que lors de la crise de 1998. Parmi les secteurs les plus touchés, on peut citer l'industrie manufacturière, l'agriculture, l'immobilier et les services collectifs mais aussi le secteur public et l'éducation. Un large éventail de mesures a permis finalement de remédier partiellement à cette situation, notamment grâce à une action ciblée dans le secteur public et à des sanctions à l'encontre des employeurs. Toutefois, le problème persiste dans

Encadré 6.1. Protection du salaire

Ces dernières années, la quasi-totalité des observations formulées par la commission d'experts à propos de l'application dans la région de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, ont porté sur le problème des arriérés de salaires et de la non-garantie par les gouvernements du paiement régulier des salaires. Parallèlement, la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail a fréquemment examiné des cas portant sur une grave situation d'arriérés de salaires. En outre, le Conseil d'administration a été saisi de 12 réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, alléguant la non-observation de la convention n° 95, surtout à cause de retards de paiement ou de non-paiement des salaires.

La commission d'experts a souligné à de nombreuses reprises que «la quintessence de la protection du salaire, c'est l'assurance d'un paiement périodique qui permet au travailleur d'organiser sa vie quotidienne selon un degré raisonnable de certitude et de sécurité. Par voie de conséquence, le retard du paiement du salaire ou bien l'accumulation de dettes salariales vont clairement contre la lettre et l'esprit de la convention et privent de tout intérêt l'application de la plupart du reste de ses dispositions». Elle s'est déclarée «particulièrement inquiète en voyant s'affermir une tendance qui fait apparaître le paiement du salaire dû au travailleur comme une option plutôt que comme une obligation ou, au mieux, comme une obligation susceptible d'être honorée seulement si d'autres conditions le permettent. Les pratiques du troc et du paiement en nature ont souvent pour effet d'amplifier cette distorsion du concept de rémunération du travail, par le fait qu'elles semblent impliquer que, lorsque le travailleur n'obtient pas ce qui lui est dû par contrat, il doit se contenter de la forme et du moyen de paiement proposés, quels qu'ils soient» (BIT, 2003).

La commission d'experts reste vigilante. Elle préconise le renforcement des services d'inspection du travail, des sanctions plus sévères, la modification de la législation, la poursuite du dialogue social et des efforts soutenus pour mettre fin à ce phénomène et éviter qu'il ne se reproduise.

certaines entreprises peu performantes des secteurs manufacturier et agricole qui ont des difficultés de trésorerie. Une nouvelle intervention des pouvoirs publics est donc nécessaire dans le secteur privé, en particulier dans le domaine de l'inspection du travail. Des arriérés de salaires continuent d'être signalés en Croatie et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine.

La pratique qui consiste à payer des *salaires informels*, souvent décrits comme des «salaires au noir», des «salaires virtuels», des «paiements en espèces», des «dessous de table» ou des «versements de la main à la main», continue à poser des problèmes. De nombreuses entreprises déclarent leurs travailleurs au salaire minimum et leur payent en sous-main la différence en liquide pour réduire le montant de leurs cotisations sociales, ce qui grève manifestement la base de financement des retraites et d'autres prestations sociales ainsi que les recettes fiscales de l'Etat. En Fédération de Russie, il a été établi que les salaires informels représentaient 12 pour cent du PIB en 2007 contre 7,7 pour cent en 1995. Qui plus est, les salaires sont libellés en devises étrangères (dollars E.-U. ou euros), ce qui comporte généralement un risque de change considérable pour les salariés compte tenu des fluctuations des taux. Dans les Etats baltes, on a aussi recours aux paiements informels en espèces, en particulier en Estonie où quelque 10 pour cent des travailleurs sont concernés. La pratique existe également en République tchèque, en Pologne et en Croatie. Dans ce dernier pays, un tiers du salaire est versé «au noir». Enfin, la sous-déclaration des salaires pour faire baisser le montant des cotisations sociales est aussi largement répandue en Turquie.

6.6. Salaires et dialogue social

La négociation collective et les syndicats ont une influence évidente sur les niveaux des salaires. Toutefois, l'affaiblissement des acteurs de la négociation, qui se traduit en particulier par la diminution de la syndicalisation et de la portée de la négociation collective, pourrait bien signifier que ce mécanisme d'amélioration de la situation des salariés s'essouffle.

Les salaires plus élevés du secteur public s'expliquent souvent par la présence de syndicats puissants et des négociations collectives intenses. Par exemple, en Turquie, le salaire moyen payé dans le secteur privé représente seulement 56 pour cent de celui du secteur public, même si ce taux atteint 70,5 pour cent dans les entreprises privées où sont pratiquées des négociations collectives. Toutefois, seuls 10 pour cent des salariés de Turquie relèvent d'une convention collective et ce taux continue de baisser. En outre, si les salaires tendent à être plus élevés dans les entreprises syndicalisées, c'est peut-être en partie en raison de la taille de celles-ci car les syndicats sont le plus souvent présents dans les grosses entreprises.

Les négociations salariales ont été efficaces pour améliorer la situation des catégories vulnérables de travailleurs, comme les femmes. Par exemple, le développement de la négociation collective en Bulgarie dans des secteurs tels que la santé et l'éducation, qui emploient en majorité des femmes, a permis d'accroître le salaire moyen dans ces secteurs de 72 et 63 pour cent respectivement entre 2001 et 2006, ce qui a contribué à réduire l'écart de salaire moyen entre hommes et femmes (de 22 à 14 pour cent).

Toutefois, la négociation n'aboutit pas forcément à l'augmentation des salaires. Des études récentes donnent à penser que la négociation collective conduit à une plus grande modération salariale dans certains pays comme l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas à cause de l'importance accordée à la promotion de l'emploi.

Dans de nombreux pays de la région, la négociation salariale n'est pas une pratique très courante. Elle est bien installée dans l'UE-15, en particulier dans les pays nordiques,

mais insuffisante à l'échelle de l'UE-27 surtout au niveau sectoriel. Le dialogue social est pratiquement inexistant dans les nouvelles entreprises privées, et en particulier dans les PME. Par ailleurs, il existe un fort contraste entre la couverture conventionnelle de l'UE-15 et celle de l'UE-12. Selon EUROSTAT, cette couverture est d'environ 58 pour cent dans l'UE-12 contre 78 pour cent dans l'UE-15 (sauf en Slovénie où elle approche de 100 pour cent, et au Royaume-Uni où elle est inférieure à 50 pour cent).

En outre, la négociation salariale ayant été décentralisée dans les pays d'Europe centrale et orientale et de la CEI, elle a lieu à présent essentiellement au niveau de l'entreprise, où les employeurs se trouvent souvent en position de force pour fixer le niveau des salaires. Cela a parfois engendré, en fonction du pouvoir de négociation des employeurs, des écarts extrêmement élevés entre les niveaux fixés pour un même travail, tandis que l'absence de négociation peut entraîner plus facilement une discrimination salariale, par exemple à l'encontre des femmes et des travailleurs migrants, ainsi qu'un dumping social.

Plusieurs des pays de l'UE-27 ont un système de négociation collective plutôt centralisé (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, Irlande, Pays-Bas et Suède) alors que les autres pays, comme la France et le Royaume-Uni, ont un système plutôt décentralisé. En Allemagne, la négociation collective a été progressivement décentralisée au niveau de l'entreprise.

Un élément important du dialogue social sur la fixation des salaires est l'existence de mécanismes d'extension permettant d'appliquer les dispositions d'une convention collective signée au niveau sectoriel à toutes les entreprises du secteur. Ce type de mécanismes existe par exemple en Allemagne, en Belgique, en France et en Grèce.

Le dialogue social au niveau national influe également sur les salaires. Le système du tripartisme instauré dans bon nombre des 12 derniers pays entrés dans l'UE, comme la Slovénie, permet de définir et de planifier les politiques salariales au niveau national après débat entre les trois parties. En Hongrie, la politique salariale est habituellement examinée par le Conseil national, lequel fixe le salaire minimum et la fourchette d'augmentation des salaires qui doivent être appliqués au niveau décentralisé par le biais de la négociation collective. Un pacte tripartite, dont la question des revenus constitue un élément important, a été signé en Bulgarie en 2007.

Ces dix dernières années, de nombreuses politiques nationales tripartites des revenus ont été adoptées dans l'UE-15 à la faveur de pactes économiques et sociaux. Un modèle assez complet est celui de l'Irlande, tandis que d'autres pays comme l'Italie et l'Espagne ont combiné pactes économiques et sociaux et négociation collective. A l'inverse, la négociation collective et le tripartisme sont peu développés dans les pays d'Asie centrale et les pays d'Europe orientale n'appartenant pas à l'UE. Néanmoins, ces dernières années, le dialogue social a commencé à gagner du terrain dans certains de ces pays. En Fédération de Russie, par exemple, le nombre d'accords tarifaires professionnels et interprofessionnels a été multiplié par 14,5 entre 1993 et 2004.

Pour renforcer le rôle du dialogue social dans la fixation et l'évolution des salaires, plusieurs aspects doivent être pris en compte. Premièrement il faut promouvoir la négociation collective en fixant des objectifs précis, tels que l'alignement des salaires sur la hausse des prix et la productivité. Le deuxième point, récemment évoqué par la Confédération européenne des syndicats (CES), est celui de la coordination de la négociation collective entre les pays, par exemple sur la base de directives et d'exigences communes ainsi que de normes minimales, comme le montre le débat qui a lieu actuellement au sein de l'UE. Cela pourrait également prendre la forme d'une négociation collective transnationale ou d'une coopération transfrontalière plus intense. La CES a également

proposé l'organisation de campagnes communes au niveau européen pour établir des critères communs en matière de salaire et de revenu minima, et soutenir les campagnes nationales en faveur du salaire minimum.

6.7. Conclusions pratiques

Une série de conclusions peuvent être tirées de ce qui précède:

- Premièrement, d'importants écarts de revenus et de salaires subsistent dans la région. Des progrès ont indéniablement été réalisés au fil des années, particulièrement dans les pays d'Europe centrale et orientale, dont beaucoup font aujourd'hui partie de l'UE. Les pays de la CEI se caractérisent également par des salaires très bas, mais aussi par une augmentation rapide des salaires réels. En revanche, la modération salariale est un élément essentiel de la fixation des salaires dans nombre de pays de l'UE-15. Néanmoins, les disparités salariales existantes demeurent un sérieux obstacle à la cohésion sociale, ainsi qu'un facteur qui pourrait se révéler déterminant pour les processus de relocalisation et la modération des salaires dans les économies à salaires élevés. Si les mouvements de capitaux et les déplacements de main-d'œuvre peuvent aider progressivement les pays à bas salaires à relever le niveau des salaires, il convient également d'envisager des réponses politiques appropriées.
- Deuxièmement, la part salariale du PIB a marqué une baisse générale et cette tendance s'est confirmée dans d'autres régions, ce qui devrait être un sujet de préoccupation pour toutes les parties concernées: pour les travailleurs, car cela peut vouloir dire que la main-d'œuvre ne recueille pas une part suffisante de la croissance économique, le revenu se déplaçant de la main-d'œuvre vers les biens d'équipement; pour les employeurs, car cela peut aussi signifier que les salaires sont dissociés de la productivité; et pour les décideurs, eu égard aux déséquilibres qui peuvent en résulter pour l'économie et la société dans son ensemble. Il importe par conséquent de déterminer les réponses institutionnelles nécessaires et de les mettre en œuvre.
- Troisièmement, les travailleurs pauvres sont très nombreux dans la région, par exemple dans certains pays méditerranéens, dans les nouveaux pays membres de l'UE et dans les pays de la CEI. L'une des raisons en est que le salaire minimum demeure très bas dans bien des pays malgré les hausses notables enregistrées ces dernières années. Les salaires sont particulièrement bas dans les pays de la CEI où les écarts salariaux se sont également creusés au fil des années.

Cette analyse fait ressortir la nécessité de s'attaquer à plusieurs questions relatives à la politique salariale, y compris le salaire minimum, le lien entre salaire et productivité et, plus généralement, la politique de redistribution.

La plupart des pays de la région ont déjà adopté ou prévoient une série de mesures visant à augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs, soit par le biais de leur politique salariale, soit par des incitations fiscales. Certains pays, comme la France et l'Italie, ont décidé d'offrir des incitations en cas de recours aux heures supplémentaires, en en réduisant la taxation selon la formule «travailler plus pour gagner plus».

Plus récemment, les décideurs ont porté leur attention sur le salaire minimum dans des pays comme l'Allemagne, l'Italie et la Suède, qui s'en remettaient auparavant aux salaires minima négociés au niveau sectoriel. Il existe également une volonté plus manifeste d'établir un salaire minimum au niveau de l'UE ou d'adopter tout au moins un certain nombre de principes communs dans ce domaine. Le regain d'intérêt pour le salaire minimum met en évidence la nécessité d'adapter plus efficacement la politique salariale aux changements qui ont marqué récemment le marché du travail, tels que l'afflux de

main-d'œuvre étrangère, l'émergence de nouvelles formes d'emploi et le recours systématique à l'externalisation.

Maints pays de la CEI sont confrontés à un problème différent concernant le salaire minimum, car celui-ci se situe bien au-dessous du seuil de pauvreté et ne protège donc pas les travailleurs les plus vulnérables. Dans ces pays, il sera nécessaire d'augmenter progressivement le montant du salaire minimum de façon qu'il assure au moins le minimum vital. Il faudrait également faire en sorte que le salaire minimum suive davantage le rythme du salaire moyen, de façon qu'il serve véritablement de base à l'ensemble du système salarial.

La négociation collective constitue un outil important dans la fixation des salaires. Il importe de relever que la France a décidé de promouvoir la négociation collective en 2009 en privant de tout abattement fiscal les entreprises qui n'entameraient pas de négociation collective. D'autres réformes pourraient être envisagées pour favoriser les négociations salariales dans les pays où elles demeurent insuffisantes. De même, nombre de pays de la région appliquent des systèmes de participation aux bénéfices appuyés par des allègements fiscaux. Il s'agit là d'un moyen de relier plus étroitement les salaires aux résultats de l'entreprise, encore qu'il faudra continuer d'établir une distinction entre l'intéressement annuel des salariés aux bénéfices de l'entreprise et les négociations salariales.

D'autres outils de politique salariale retiendront indéniablement l'attention dans le contexte actuel³⁸. Comme dans les années quatre-vingt, pendant lesquelles un certain nombre de pays européens ont conclu des accords tripartites pour freiner plus efficacement les salaires en période d'inflation, de nouveaux efforts seront très probablement accomplis pour maîtriser les pressions inflationnistes au moyen de politiques négociées des revenus afin de parvenir à un consensus national sur les salaires et les coûts de main-d'œuvre, ce qui aidera les employeurs à maintenir leur compétitivité sur fond d'inflation et de ralentissement économique, favorisera l'indexation des salaires et assurera aux travailleurs une meilleure part de la croissance économique. Face aux difficultés qui risquent de surgir, il faudra allier la bonne politique salariale et une approche consensuelle destinée à assurer le développement harmonieux de variables potentiellement divergentes telles que les salaires, la productivité, la consommation et l'emploi.

Les participants voudront sans doute examiner la question suivante:

- Dans la plupart des pays de la région, les salaires réels ont augmenté plus lentement que la productivité de la main-d'œuvre au cours des dix dernières années, ce qui a contribué à réduire les coûts unitaires réels de main-d'œuvre et la part des salaires dans la production. Cela a-t-il entraîné une pression pour une hausse des salaires dans la région?

³⁸ Des propositions ont déjà été avancées en Italie pour étudier les politiques des salaires et des revenus dans le contexte actuel d'inflation croissante et de crise alimentaire; voir R. Mania: «Confindustria: L'Italia è ferma ma i salari reali sono saliti» [Confindustria: L'Italie n'avance pas mais les salaires réels ont augmenté], *La Repubblica*, 27 juin 2008.

7. Dialogue social

Ces dix à quinze dernières années, la cartographie des relations professionnelles dans la région a profondément changé. Alors qu'au début des années quatre-vingt-dix le dialogue social était pratiqué dans moins de la moitié des pays de la région, en 2008 c'est la grande majorité des pays qui adhère à ce concept, du moins officiellement, malgré de nombreux obstacles et faiblesses.

Le dialogue social occupe une place à part dans la région. S'appuyant sur des traditions très anciennes et sur l'engagement des acteurs, de nombreuses formes de dialogue social se sont profondément enracinées dans la culture de gouvernance d'un grand nombre de pays européens. Les normes de l'OIT se rapportant à ce domaine ont pour fondement des normes régionales telles que le Traité instituant la Communauté européenne et la Charte sociale européenne. Le dialogue social est également pratiqué de plus en plus largement au niveau de l'UE en tant qu'aspect important de l'élaboration des politiques, donnant, dans certains cas, des lois régionales juridiquement contraignantes qui sont uniques au monde.

Le dialogue social est inextricablement lié au droit des employeurs et des travailleurs d'établir des organisations indépendantes. A quelques exceptions près, le respect de la liberté syndicale est plus grand en Europe et en Asie centrale que dans d'autres régions. Toutefois, ce tableau plutôt positif ne saurait être interprété comme une adhésion ferme et constante de tous les gouvernements aux principes de la liberté syndicale, au droit de négociation collective et au dialogue social. Les problèmes identifiés à cet égard par les mécanismes de contrôle de l'OIT sont résumés au chapitre 1. En outre, dans toutes les zones de cette région, y compris dans les pays dotés des systèmes de relations professionnelles les plus stables, les cycles électoraux ont souvent engendré des attitudes ambivalentes à l'égard des partenaires sociaux. La conjoncture économique défavorable et la pression de la mondialisation ont fait que le dialogue social n'a pas toujours été vu comme un élément de la solution, et que l'on a manqué bien des occasions de l'utiliser comme moyen pour surmonter les problèmes économiques et sociaux du jour.

7.1. Convergence et diversité des pratiques en matière de relations professionnelles

Malgré l'importance des relations professionnelles, on ne peut pas vraiment parler de modèle de relations professionnelles dans la région en termes d'institutions, de processus ou de résultats, même au sein de l'UE. La situation reste très différente d'un pays à l'autre, et les relations professionnelles dans la région se caractérisent aussi bien par leur convergence que par leur diversité.

L'adhésion en 2004 et 2007 de dix pays d'Europe centrale et orientale à l'UE et celle de Chypre et de Malte n'ont fait qu'ajouter à la diversité, déjà très grande, qui caractérisait déjà l'Europe des 15. De plus, les développements de ces dix dernières années n'ont fait que brouiller encore plus le regroupement traditionnel des pays de la région en fonction du niveau de négociation (entreprise/sectoriel/national). On constate également dans toute

la région un accroissement de la diversité avec l'afflux des investisseurs étrangers, et en particulier des entreprises multinationales, venant de régions ayant une culture différente, ou en raison des politiques que les investisseurs ont choisi d'appliquer dans les pays bénéficiaires, des politiques différentes de celles de leur pays d'origine. Les systèmes nationaux de relations professionnelles de la région se distinguent également par l'équilibre, très variable, même entre des pays voisins, qui s'instaure entre la protection qu'assurent la législation et la négociation collective et des indicateurs quantitatifs classiques tels que le taux de syndicalisation et le champ de la négociation collective, pour lesquels les pays nordiques sont généralement ceux qui s'en tirent le mieux.

On est donc amené à se demander pour quelle raison, malgré des signes de convergence, il subsiste encore des différences importantes en ce qui concerne l'efficacité et la qualité du dialogue social. Si l'on met de côté les carences de la législation et l'insuffisance des capacités techniques ou de la participation des partenaires sociaux, la réponse serait dans l'absence de volonté politique et d'engagement réel de certains gouvernements lorsqu'il s'agit de promouvoir la négociation collective en utilisant les méthodes et les mesures envisagées dans les instruments de l'OIT.

Pendant des décennies, on a reproché aux pays de l'UE la rigidité de leur législation du travail et l'inefficacité de leurs institutions du marché du travail qui, disait-on, affectaient leurs performances en matière d'emploi et de compétitivité. On est donc amené à se demander dans quelle mesure les institutions du travail se sont adaptées et ont contribué à une amélioration de la performance des marchés du travail dans l'UE-27, et si le dialogue social fait vraiment partie aujourd'hui des processus d'élaboration des politiques de l'UE.

S'il est vrai que le cadre législatif de l'UE en matière de relations professionnelles a évolué avec le temps, les systèmes nationaux de relations professionnelles de l'UE-15 n'ont connu que très peu de changements systématiques, et ces changements étaient généralement liés à la mise en œuvre de la directive sur l'information et la consultation de 2002, qui n'a apporté des changements importants qu'en Irlande et au Royaume-Uni. Bien évidemment, la situation est différente dans l'UE-10, où beaucoup de pays ont désormais adopté de nouveaux codes du travail, qui étendent parfois de manière très importante le champ de la négociation³⁹, et des lois qui traitent des procédures de négociation collective dans le cadre de la transposition de la législation de l'UE dans la législation nationale. Les développements survenus dans l'UE-12 se caractérisent en particulier par une participation des tribunaux constitutionnels, qui ont été appelés à intervenir dans la législation des relations professionnelles dans de nombreux cas.

Les institutions du dialogue social sont restées relativement stables dans l'UE-15, avec une prédominance de la négociation sectorielle dans la plupart des pays. Le dialogue national a lui aussi gardé toute son importance, essentiellement en tant qu'outil pour surmonter les problèmes macroéconomiques. La plupart des systèmes nationaux de relations professionnelles ont également préservé leur caractère centralisé et coordonné, les accords conclus à un niveau plus élevé s'imposant aux négociations menées à un niveau inférieur⁴⁰ et aux contrats de travail individuels. Dans la plupart des pays de l'UE-12, où c'est la négociation au niveau de l'entreprise qui s'impose depuis le début des années quatre-vingt-dix, le niveau sectoriel commence à gagner en importance. Il n'en reste pas moins que le contenu des accords sectoriels conclus dans ces pays est resté relativement faible et n'a qu'un impact limité sur la fixation des salaires, et que ces accords dépendent largement de la volonté politique des gouvernements pour leur extension. Depuis le début

³⁹ C'est le cas des nouveaux codes du travail amendés de la Bulgarie (2004), de la Roumanie (2003) et de la République tchèque (2006).

⁴⁰ La nouvelle loi française sur la négociation collective (loi Fillon), adoptée en 2004, correspond à une période où l'on s'est écarté de ce principe.

des années quatre-vingt-dix, le dialogue social national, tel qu'il s'inscrit dans différents conseils tripartites nationaux, est devenu un élément distinctif des systèmes de relations professionnelles de la plupart des pays de l'UE-12.

Le contenu du dialogue social s'est sensiblement élargi ces dix dernières années, s'étendant à des questions telles que la formation et l'apprentissage tout au long de la vie, la compétitivité et l'innovation, l'inclusion et la cohésion sociales, les nouvelles formes d'emploi et d'organisation du travail, la promotion de l'emploi des jeunes et le VIH/sida. Trois questions majeures ont été inscrites à l'ordre du jour des relations professionnelles dans la région: le maintien de la stabilité macroéconomique, la relance des marchés du travail et le développement du dialogue social au niveau européen.

Les partenaires sociaux ont contribué à la stabilité macroéconomique dans la région et à la faisabilité des mesures économiques et sociales. On en a un exemple notable avec l'UEM, qui couvre non seulement l'adoption d'une monnaie commune, mais aussi une série de mesures de stabilisation concernant les finances publiques, l'inflation, les taux de change et les taux d'intérêt. Les critères de cette UEM n'auraient pas pu être respectés sans la coopération ou du moins la compréhension des partenaires sociaux. Dans de nombreux cas, cela s'est fait par la conclusion d'accords bipartites ou tripartites officiels, connus sous le nom de pactes sociaux. Bien qu'ils ne soient pas novateurs en tant que tels, cette nouvelle génération d'accords a apporté une vision beaucoup plus large, qui s'étend à des stratégies plus générales et qui tient compte d'éléments tels que la mondialisation, le vieillissement, la société de l'information, la combinaison de la sécurité et de la flexibilité, la compétitivité et la réforme des finances publiques. Dans l'UE-12, les questions de politique économique ont souvent été discutées au niveau national, principalement dans des organes tripartites nationaux au mandat très large, même si les accords conclus au niveau national, surtout pour les salaires, n'ont eu qu'un impact limité dans ces pays.

Ainsi que l'exige la SEE, beaucoup de pays de l'UE-27 ont réglé un très grand nombre de problèmes d'emploi et de marché du travail par des consultations organisées. De nombreuses actions bipartites ou tripartites ont été entreprises pour des questions telles que l'employabilité, les travailleurs âgés et l'égalité des salaires et des chances non seulement entre hommes et femmes, mais aussi pour certains groupes de travailleurs tels que les immigrants et les minorités ethniques. De nombreux accords, conclus essentiellement au niveau de l'entreprise, ont tenté de trouver un équilibre entre l'augmentation des salaires, la sécurité de l'emploi, les nouvelles formes d'organisation du travail et modalités de temps de travail, y compris le travail à temps partiel, les contrats à durée déterminée et, plus récemment, le travail temporaire et le télétravail.

D'aucuns soutiennent que la mondialisation n'est pas assortie des instruments de gouvernance mondiale appropriés. Cependant, dans le cadre de l'intégration européenne, qui fait partie de la mondialisation, l'UE a réussi à aller beaucoup plus loin que toutes les autres régions en mettant en place un niveau supplémentaire de négociation régional qui associe les partenaires sociaux européens de manière plus systématique au processus de prise de décisions et qui harmonise au moins certains aspects des marchés nationaux du travail et des politiques sociales. Depuis 1995, cinq accords-cadres ont été adoptés par les partenaires sociaux européens, mettant ainsi en place au niveau de l'UE des normes minimales qui concernent le congé parental, le travail à temps partiel, le travail à durée déterminée, le télétravail et le stress lié au travail. De plus, depuis 2003, des sommets sociaux tripartites ont été organisés chaque année, avant le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, alors que les politiques européennes, en particulier celles de la SEE, ont donné quelques résultats pour ce qui est de promouvoir le dialogue social au niveau national.

Ces dix à quinze dernières années, les Balkans occidentaux et la République de Moldova ont déployé des efforts considérables pour créer les conditions nécessaires à un dialogue social réel et pour mettre leur législation et leur pratique en conformité avec les normes de l'OIT et les rapprocher de celles de l'UE. Beaucoup de ces pays ont signé la Charte sociale européenne et ont créé un cadre juridique pour les relations professionnelles entre les employeurs et les travailleurs et leurs organisations par l'adoption de nouveaux codes du travail et d'autres lois qui traitent des relations professionnelles collectives. On a vu apparaître des organisations de travailleurs et d'employeurs indépendantes ayant pour mission de défendre les intérêts de leurs membres par un dialogue social bipartite et tripartite. Ces organisations ont créé des institutions de dialogue social à différents niveaux du processus de prise de décisions, en particulier des conseils tripartites nationaux et, dans certains cas, des institutions semblables au niveau régional ou local. Certaines ont également introduit le principe du tripartisme dans les organismes spécialisés dans les caisses de prévoyance sociale.

Bien que les gouvernements demeurent les acteurs essentiels, sinon les acteurs déterminants, du dialogue social tripartite, on considère généralement que les conseils tripartites nationaux ont joué un rôle utile, surtout au début du processus de transition, en rendant possible une certaine forme de dialogue social tripartite et de consultations entre gouvernements et partenaires sociaux à une période particulièrement difficile. Ces conseils ont permis aux partenaires sociaux d'acquérir une légitimité nationale et internationale, ce qui a sensiblement amélioré leur accès à l'information et leur a permis d'acquérir une expérience du dialogue social. Dans bien des cas, ils ont aidé à faire adopter des lois sur le travail plus équilibrées et ont participé aux discussions sur les stratégies nationales de l'emploi, de la protection sociale, de la sécurité et la santé au travail et de l'égalité des chances.

Ces réalisations mises à part, la plupart des organes tripartites en sont encore à leurs débuts. Certains ne se réunissent pas régulièrement (c'est le cas en Albanie et au Monténégro). Dans la plupart des cas, ils n'ont pas encore de comités spécialisés ou de groupes de travail, ou manquent de moyens humains, financiers ou techniques (c'est le cas de l'ex-République yougoslave de Macédoine, de la République de Moldova et de la Serbie). Les partenaires sociaux estiment que l'existence d'organes tripartites nationaux ne doit pas faire oublier qu'ils ne sont pas réellement consultés avant qu'une décision ne soit prise, ou que les consultations sont une simple formalité et que les décisions prises ne sont pas appliquées.

Le dialogue social national est une caractéristique commune aux relations professionnelles de tous les pays de la sous-région, mais la négociation collective se fait également au niveau national interprofessionnel, au niveau sectoriel et au niveau de l'entreprise. Le fait que la négociation collective a tendance à se concentrer dans le secteur public, un secteur qui se réduit de plus en plus, la présence très faible des syndicats dans le secteur privé et les réticences des employeurs du secteur privé à l'égard de la négociation collective sont les principaux obstacles au développement d'un dialogue social bipartite autonome dans les Balkans occidentaux.

Malgré la ratification quasi universelle des conventions n^{os} 87 et 98 par les pays de la CEI, les organes de contrôle de l'OIT ont noté que certains pays continuent d'appliquer des restrictions excessives à la liberté syndicale et au droit de négociation collective. Ces restrictions viennent en particulier limiter le droit des organisations de déterminer leurs activités et leurs programmes, de s'affilier à des organisations internationales et de recevoir une aide de ces dernières, ainsi que le droit de grève. Toutefois, il existe aujourd'hui dans la plupart des pays, même si elle n'est pas encore parfaite, une base juridique pour le développement d'organisations d'employeurs et de travailleurs indépendantes et capables de participer de leur plein gré au dialogue social et aux négociations collectives. En

particulier, les nouveaux codes du travail qui ont été adoptés ces dix dernières années contiennent normalement des dispositions relatives aux conventions collectives et aux procédures de négociation collective, au règlement des différends collectifs du travail et, plus récemment, aux principes et institutions du partenariat social⁴¹. Cependant, aussi bien les syndicats que les organisations d'employeurs continuent de rencontrer de nombreux obstacles lorsqu'ils veulent participer à un dialogue social réel.

La structure du dialogue social de la plupart des pays de la CEI n'est généralement qu'une imitation du système européen, qui comprend plusieurs niveaux, avec des accords tripartites généraux au niveau national⁴², conclus parfois dans des organes tripartites nationaux permanents⁴³, même s'ils prennent généralement la forme d'un engagement politique, et non d'un accord juridiquement contraignant.

Les accords tripartites conclus aux niveaux régional, local et sectoriel associent la plupart du temps le gouvernement en tant que tiers signataire. Les accords sectoriels bipartites ne sont conclus que dans quelques pays de la CEI, ce en raison de l'absence ou de la faiblesse des organisations représentatives au niveau professionnel, et surtout des employeurs. La négociation au niveau de l'entreprise se fait généralement dans de grandes entreprises qui appartenaient autrefois à l'Etat, mais elle est rare ou inexistante dans le nouveau secteur privé, et surtout dans les petites entreprises. De plus, le champ de la négociation est sérieusement restreint par l'importance de l'économie informelle.

En général, le rôle que jouent les gouvernements dans le dialogue social au sein de la CEI n'est pas le même que dans d'autres zones de la région. Au lieu de promouvoir la négociation collective par des outils juridiques et institutionnels appropriés, les gouvernements de certains pays ont tendance à participer directement aux négociations, et même dans les affaires internes des organisations d'employeurs et de travailleurs, risquant ainsi de limiter leur autonomie et leur capacité de prendre part à un dialogue social effectif.

7.2. Organisations d'employeurs

Les organisations d'employeurs de l'UE-15 et des autres pays d'Europe occidentale sont des acteurs à part entière des relations professionnelles depuis plusieurs dizaines d'années déjà; elles doivent pourtant continuer d'adapter leur rôle et leur structure à un environnement en mutation. Les changements découlent principalement de l'actuel processus de mondialisation économique, avec l'intensification de la concurrence et la pression sur les prix accrue qui s'ensuivent pour les entreprises, ainsi que de l'internationalisation de la production, phénomène associé à la sous-traitance, et des chaînes d'approvisionnement de plus en plus complexes.

La négociation de conventions collectives sectorielles, qui constituait autrefois le domaine d'activité principal des organisations d'employeurs, tend à perdre de l'importance, de façon plus ou moins marquée selon le pays. La négociation collective à l'échelon de l'entreprise gagne du terrain par rapport à la négociation collective sectorielle, alors même que les conventions collectives sectorielles tendent à offrir plus de souplesse aux entreprises. Poussées par cette évolution, les organisations d'employeurs se sont progressivement

⁴¹ A l'exception du Turkménistan, tous les pays concernés ont revu leur législation du travail depuis l'effondrement de l'URSS.

⁴² Il existe des accords nationaux en Azerbaïdjan, au Bélarus, au Kazakhstan, au Kirghizistan, au Tadjikistan et en Ukraine.

⁴³ Il existe des organes tripartites nationaux au Bélarus, au Kazakhstan, au Kirghizistan, dans la Fédération de Russie et en Ukraine.

ournées vers des tâches consultatives et aident désormais les entreprises à négocier ou mettre en œuvre les conventions collectives conclues par ces dernières.

Dans ce cadre, en partie pour compenser la perte de terrain sur le plan de la négociation collective et pour conserver leur attrait aux yeux de leurs membres, les organisations d'employeurs se sont fixé des missions plus nombreuses et plus variées, s'attachant notamment à fournir à leurs membres de nouveaux services en matière d'information, de consultation et de formation. En outre, elles se sont recentrées sur le rôle de lobbying qui leur était traditionnellement dévolu (Hornung-Draus, 2004), en visant non plus seulement l'échelon national mais aussi la scène européenne; beaucoup d'organisations d'employeurs se sont dotées à cet effet d'un bureau de liaison à Bruxelles. Comme les partenaires sociaux européens participent plus activement qu'autrefois à la définition de règles, notamment sous la forme d'accords-cadres, les organisations nationales d'employeurs ont aussi entrepris de nouvelles activités visant à assurer la mise en œuvre de ces règles par leurs membres.

En outre, les entreprises et organisations d'employeurs d'Europe occidentale se sont intéressées ces dernières années à la responsabilité sociale des entreprises (RSE), nouvelle question d'une importance toute particulière. Les organisations d'employeurs participent aux initiatives dans ce domaine et elles ont mis sur pied de nouveaux services pour leurs membres. Elles se sont appliquées notamment à leur fournir des informations et des orientations sur le contenu et l'interprétation des normes fondamentales d'acceptation universelle qui constituent des points de référence aux fins de l'évaluation de la pratique des sociétés, notamment lorsqu'une entreprise envisage d'adopter un code de conduite. A la demande de leurs membres, certaines organisations d'employeurs ont même créé des mécanismes permettant de contrôler la performance des entreprises en matière de RSE. Les organisations d'employeurs sont aussi intervenues pour prémunir les entreprises d'exigences déraisonnables dans ce domaine ou les aider à résoudre les différends en la matière. Dans le domaine de la RSE, les entreprises comme les organisations d'employeurs doivent traiter avec de nouveaux interlocuteurs, en plus des syndicats, les organisations non gouvernementales (ONG) notamment (Hornung-Draus, 2004).

Dans un environnement de plus en plus concurrentiel, les organisations d'employeurs ont aussi dû nationaliser leur structure (Behrens et Traxler, 2004). Généralement, ces réorganisations sont de nature interne ou concernent l'échelon local ou sectoriel et sont par conséquent relativement discrètes, mais des fusions ou alliances spectaculaires impliquant des organisations d'employeurs nationales de plus grande envergure ont aussi eu lieu, notamment en Finlande, en Islande, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suède. Cette évolution devrait se poursuivre.

Les revenus des organisations d'employeurs d'Europe occidentale sont restés relativement stables ces dernières années. Les services complémentaires payants produisent un revenu plus important qu'autrefois en proportion, mais les cotisations des membres occupent toujours une place prépondérante dans les recettes. De façon générale, la diversification des tâches et l'évolution de la structure des organisations d'employeurs d'Europe occidentale ne se traduisent pas par un déclin sensible du nombre de membres (Commission européenne, 2006d).

La structure des organisations d'employeurs dans les pays de l'UE-10 est un peu différente. Parallèlement au processus de rattrapage en marche dans les pays visés, les organisations d'employeurs ont renforcé leur structure et leur rôle. Cependant, le taux de couverture des organisations d'employeurs, qui oscille entre 55 et 60 pour cent en Europe occidentale selon les estimations, est bien inférieur dans l'UE-10, où il est de 20 pour cent environ. Les grandes entreprises et les entreprises industrielles sont généralement affiliées à une organisation d'employeurs mais la représentation des PME est inégale. Si l'on

compare avec l'UE-15, les organisations d'employeurs de l'UE-10 sont relativement mal implantées à l'échelon sectoriel. Un certain nombre de fusions ont eu lieu, de même que quelques scissions. Les organisations d'employeurs de ces pays doivent maintenant faire en sorte de maintenir la dynamique créée en renforçant leurs capacités et en augmentant le nombre de leurs adhérents.

Les organisations d'employeurs sont d'abord apparues pendant la période de transition du début des années quatre-vingt-dix dans les anciennes économies planifiées de l'*Europe du Sud-Est* et de l'*Europe de l'Est*. Ces pays sont tous dotés désormais d'organisations d'employeurs sous une forme ou sous une autre, même si les progrès ne sont pas partout équivalents en termes de développement organisationnel. Des organisations nationales d'employeurs actives et plutôt représentatives ont aussi fait leur apparition dans d'autres pays (Croatie, Monténégro et Fédération de Russie notamment), mais, dans la plupart des pays restants, elles sont encore fragiles, sans grande influence et peu représentatives, et elles s'intéressent surtout aux questions économiques, au détriment des questions relatives au travail et des aspects sociaux. En outre, les évolutions prometteuses ont souvent été sans lendemain.

Ce qui distingue les pays d'Europe de l'Est, c'est qu'ils ont adopté des lois spéciales définissant le statut juridique des organisations d'employeurs, les procédures devant être respectées pour leur création et les droits et obligations de leurs membres. Ces lois ont souvent été élaborées à la demande des organisations d'employeurs elles-mêmes qui cherchaient ainsi à asseoir leur autorité en tant que partenaires sociaux à part entière. Le caractère parfois extrêmement détaillé des textes visés laisse à penser qu'on leur assigne un rôle éducatif en vue d'une définition plus claire de l'identité et des intérêts des employeurs et de leurs organisations. Cependant, les dispositions en question peuvent parfois être en porte à faux avec les normes et principes fondamentaux de la liberté syndicale parce qu'elles énoncent ou délimitent les buts et domaines d'activité des organisations d'employeurs ou réglementent des aspects internes qui pourraient être régis par leurs statuts. Les organes de contrôle de l'OIT ont appelé à la révision de certaines de ces dispositions au nom du respect des principes de la liberté syndicale.

Dans les pays d'*Asie centrale*, la création d'organisations d'employeurs indépendantes pâtit toujours de l'imprécision du terme «employeur» et, partant, du rôle des organisations d'employeurs dans les économies de marché. Les organisations d'employeurs de ces pays présentent des lacunes dans les domaines suivants:

- **Représentativité:** Le nombre des membres est limité, de façon générale ou dans des régions ou secteurs économiques donnés. La relation avec les membres est souvent distante et la communication avec eux limitée. En outre, les règles permettant d'évaluer justement la représentativité des organisations d'employeurs (aux fins de leur participation au dialogue social ou à la négociation collective) sont inexistantes, ou alors elles sont imprécises ou trop strictes.
- **Gouvernance:** Les dirigeants des organisations d'employeurs ont souvent une activité politique parallèle et considèrent l'organe qu'ils chapeautent comme un groupe de soutien politique. Les organes directeurs sont rarement convoqués et la participation des membres est limitée.
- **Ressources:** Les membres ne versent pas de cotisation, ou de façon irrégulière seulement, et aucun revenu n'est retiré des services prêtés. Dans certains pays, les entreprises membres n'ont toujours droit à aucune exemption d'impôt pour les cotisations versées, ce qui constitue encore un frein à l'adhésion.
- **Infrastructure:** Les organisations d'employeurs n'ont guère ou pas du tout de personnel permanent. Leurs effectifs ne sont pas toujours suffisamment qualifiés et

la rotation de personnel est importante, ce qui nuit à la constitution de connaissances et d'une culture institutionnelles.

- *Services*: Les services prêtés sont rares ou d'un caractère rudimentaire, l'adhésion aux organisations d'employeurs ne présente donc pas d'attrait particulier pour les entreprises.
- *Visibilité, réputation et influence*: Les organisations d'employeurs sont souvent très mal connues du public. Les gouvernements ne les considèrent pas véritablement comme des partenaires compétents au dialogue social et, en conséquence, ils ne les consultent pas.

Dans certains pays, les organisations d'employeurs nouvellement créées entrent toujours en concurrence avec les chambres de commerce et d'industrie pour la représentation des employeurs aux fins du dialogue social et de la négociation collective. Il n'est pas encore clair partout que ce rôle revient exclusivement aux organisations d'employeurs indépendantes, pour lesquelles l'adhésion est facultative, et non pas aux chambres de commerce rattachées à l'Etat, pour lesquelles l'adhésion est parfois obligatoire. Dans un cas, le Comité de la liberté syndicale a rappelé l'importance du caractère volontaire de la négociation collective et invité le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les employeurs puissent librement choisir l'organisation de leur choix pour représenter leurs intérêts dans le processus de négociation collective et à assurer que les résultats de telles négociations ne soient pas soumis à l'approbation de la chambre de commerce constituée en vertu de la législation (BIT, 2002). Dans d'autres plaintes adressées au Comité de la liberté syndicale, des organisations d'employeurs de ces pays font état d'obstacles à l'enregistrement ou alors de pratiques de favoritisme appliquées par les autorités ou de leur ingérence dans les affaires internes de l'organisation.

La conjonction de ces conditions défavorables et des lacunes mentionnées a encore aggravé la situation. Pour mettre un point d'arrêt à ce cercle vicieux, les organisations d'employeurs doivent tendre vers une perspective stratégique et élargir leur base tout en renforçant leur capacité de participer, avec le gouvernement et les syndicats, à la définition des grandes orientations sur les questions sociales et du travail. Pour élargir leur base, elles doivent proposer de nouveaux services, notamment des services de formation sur la négociation collective et la gestion des conflits. Pour participer à la définition des grandes orientations et être associées dûment au dialogue social, elles doivent renforcer leurs connaissances techniques sur toute une série de questions relatives au travail et aux affaires sociales. Il faut donc une stratégie générale, reposant sur la volonté clairement affichée de s'attaquer simultanément à toutes les grandes lacunes relevées.

La situation devrait s'améliorer. Les conditions juridiques et institutionnelles faites à l'investissement et à la création d'entreprises se sont améliorées dans la plupart des pays concernés. De ce fait, le nombre des employeurs privés qui doivent être représentés et ont besoin de services a augmenté. Qui plus est, le cadre juridique et institutionnel nécessaire à la création et à l'activité des organisations d'employeurs est en place, même s'il reste imparfait dans certains pays. Les gouvernements sont de plus en plus nombreux à prendre acte qu'ils doivent pouvoir s'appuyer sur des organisations d'employeurs et de travailleurs indépendantes et compétentes en tant que partenaires pour la gouvernance du marché du travail. Enfin, l'essor du secteur privé renforce le rôle des organisations d'employeurs dans les interactions bipartites avec les organisations de travailleurs.

7.3. Les syndicats

Au cours des dix dernières années, l'organisation des syndicats dans l'UE-15 s'est ressentie du déclin continu de la production manufacturière, de l'évolution des technologies et des changements survenus dans l'organisation du travail, phénomènes qui se sont accompagnés d'une précarisation accrue de l'emploi et d'une hétérogénéité croissante de la main-d'œuvre. Au cours de la période 1995-2002, le taux de syndicalisation a chuté de 31 à 27,3 pour cent dans l'UE-15 (Commission européenne, 2004). Ce recul a cependant pris fin au cours de l'année 2006, certains pays (Chypre, Malte, et la Slovaquie) enregistrant même une légère hausse (Hülsmann et Kohl, 2006).

L'un des enjeux majeurs auxquels ont été confrontés les syndicats de l'UE-15, dont les stratégies en matière d'organisation et de recrutement visent de plus en plus à assurer une meilleure prise en considération des intérêts particuliers de certains groupes, a donc été d'accroître le nombre de leurs adhérents. En Allemagne, par exemple, le syndicat IG Metal a adopté des approches innovantes axées sur les jeunes, les femmes, les travailleurs âgés et le personnel recruté par l'intermédiaire d'agences d'emploi privées. Dans certains pays comme l'Espagne, c'est l'organisation des travailleurs migrants qui est prioritaire; dans d'autres, l'accent est mis sur l'amélioration des services proposés aux membres ainsi que sur l'organisation de vastes campagnes de recrutement. Il n'en reste pas moins que de nombreuses catégories de travailleurs sont encore privées de représentation syndicale.

Les restructurations économiques opérées au cours des dix dernières années ont également contraint les syndicats à réviser leur attitude vis-à-vis de la négociation collective. L'intégration économique et monétaire, la déréglementation des marchés du travail et la mobilité accrue du capital probléatisent l'exercice de la négociation collective et ont exercé une pression à la baisse dans divers domaines – salaires, durée du travail, sécurité de l'emploi. Les syndicats ont réagi à ces évolutions en faisant de leur côté le nécessaire pour préserver la négociation, aux niveaux national et sectoriel, et, parallèlement, pour ouvrir davantage la négociation collective aux enjeux européens. La CES a préconisé une amélioration de la coordination de la négociation au niveau européen, moyennant un meilleur échange d'informations sur la négociation collective et le renforcement des comités d'entreprise européens, dans le but de lutter contre la modération compétitive des salaires, de s'assurer que les gains économiques se traduisent par une hausse effective des rémunérations, et de favoriser une convergence des salaires vers le haut (CES, 2006b; CES, 2007).

L'évolution des modes d'organisation et des pratiques de négociation a entraîné la restructuration des syndicats, qui s'est notamment traduite par des fusions et la mise en place de programmes de réduction des coûts dans l'ensemble de l'Europe occidentale (Ebbinghaus et Visser, 2000). Entre 1995 et 2000, on a assisté en Allemagne et aux Pays-Bas à la formation d'unions syndicales couvrant plusieurs secteurs et plusieurs professions, et, dans d'autres pays, à la constitution d'alliances dans le domaine de la négociation, à des fusions de structures sectorielles et à des opérations de concentration. La recherche de nouvelles formes organisationnelles de représentation des travailleurs et la refonte des syndicats vont vraisemblablement se poursuivre, dans le cadre des efforts déployés pour renforcer la protection des travailleurs dans ce nouveau contexte.

Dans l'UE-10, après une période de récession économique et de privatisation, marquée également par l'essor des PME et la croissance de l'économie informelle, les taux de syndicalisation ont baissé de manière continue. Cette évolution a commencé au début des années quatre-vingt-dix, avec la transformation du mode d'adhésion – volontaire et non plus obligatoire – aux syndicats et s'est poursuivie durant la seconde moitié de cette même décennie, dans un contexte caractérisé par une restructuration de l'économie et une déréglementation des marchés du travail encore plus poussées. En 2005, les syndicats

représentaient moins d'un quart des travailleurs de l'UE-10. Ils restent fermement implantés dans le secteur public, mais les nouvelles entreprises privées, les services, les PME et de nombreuses multinationales demeurent peu syndicalisés.

Plus récemment, les syndicats de l'UE-10 ont pu exercer leurs activités dans un environnement plus favorable – croissance économique, relative stabilité des démocraties, inscription des relations du travail dans un nouveau cadre juridique et institutionnel. Pour être en mesure de tirer parti de ces nouvelles perspectives, les syndicats de l'UE-10 doivent renforcer leur représentativité, en particulier dans le secteur privé, consolider leurs structures, renforcer leur assise financière et se doter des capacités techniques nécessaires en matière de dialogue social (Dimitrova, 2005).

Il convient en particulier de noter que le pluralisme excessif des syndicats et les antagonismes du début des années quatre-vingt-dix se sont graduellement estompés pour faire place à un renforcement de la coopération entre les centrales syndicales nationales – souvent, grâce à la coordination assurée par les organisations les plus en vue. La Lituanie offre à cet égard un excellent exemple de consolidation «par le haut», réalisée moyennant la mise en place d'un organe commun et permanent de coordination. La capacité des syndicats à parler d'une seule voix leur a valu d'être de plus en plus largement reconnus comme des acteurs incontournables dans le domaine de la politique sociale au niveau national et d'améliorer leur image auprès de l'opinion publique, même si leur impact sur le dialogue social national reste relativement limité.

Le renforcement des capacités nécessaires pour la négociation collective au niveau sectoriel nécessite également des réformes syndicales plus poussées dans certains pays où la prolifération des organisations de branches a provoqué une fragmentation de la représentation sectorielle. Souvent, les structures sectorielles sont dispersées non seulement au sein d'une seule et même confédération, mais aussi entre diverses confédérations. Les réformes internes des syndicats, notamment les fusions, peuvent tenir compte des évolutions sectorielles et adapter plus étroitement les dispositifs de la négociation collective au nouveau visage de l'économie. Au niveau de l'entreprise, la mise au point d'un programme syndical plus ambitieux, portant sur les salaires, la productivité, la formation, la sécurité et la santé au travail et l'égalité, serait susceptible d'entraîner une amélioration sensible des salaires et des conditions de travail. En fin de compte, ce sont bien les succès obtenus dans le cadre des négociations qui constituent pour les adhérents actuels ou futurs la meilleure preuve de l'utilité des syndicats.

Notons enfin que, si le dialogue social européen a ouvert de nouvelles perspectives aux syndicats dans l'UE-10, la capacité de ces derniers à en tirer pleinement parti reste limitée. Pour jouer un rôle plus important, il leur faut impérativement mobiliser les ressources humaines et financières nécessaires pour être à la hauteur des enjeux du dialogue social, et cela à tous les niveaux. Il leur incombe à cette fin de réexaminer les modalités actuelles de répartition des cotisations entre leurs diverses instances, d'envisager la création de fonds pour l'action syndicale et d'assurer le maintien d'effectifs suffisants et possédant les capacités techniques requises. Les syndicats peuvent également essayer de remédier au manque de moyens en tirant le meilleur parti possible de ressources humaines et financières limitées, en renforçant la coordination entre les centrales syndicales nationales, en assurant la rotation de la représentation dans les divers forums et en menant des recherches en commun.

Dans l'Europe du Sud-Est, l'action syndicale a pâti de la situation héritée de l'ancienne Yougoslavie, qui s'est soldée par dix ans de récession économique et de crises, suivis par un train de réformes économiques et sociales institué à la hâte. Depuis les années 2000, on assiste à une reprise, instable, de la croissance économique, à une suite

d'avancées et de reculs dans l'instauration de la démocratie, ainsi qu'à un ralentissement, voire à une certaine incohérence, des réformes juridiques et institutionnelles. C'est dans un tel contexte que les syndicats ont dû à la fois faire face à de douloureuses transformations économiques et sociales et conquérir leur légitimité d'acteurs sociaux par la réforme et la refonte de leurs structures.

Le mouvement syndical se développe de manière irrégulière dans la plupart des pays d'Europe du Sud-Est. Malgré les progrès accomplis et en dépit de l'effacement des divisions initiales entre anciens et nouveaux syndicats, on ne constate généralement pas dans ces pays de véritable tendance vers l'unification syndicale. De nouveaux morcellements sont en effet apparus ces dernières années, provoquant des scissions au sein des centrales syndicales nationales dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et au Monténégro, alors que la coopération est lente à s'instaurer en Albanie, en Bosnie-Herzégovine et en Serbie. Des désaccords politiques, des problèmes de représentation et un contentieux non résolu concernant le patrimoine des syndicats ont fortement nui à l'unification des syndicats de la sous-région. Malgré ces difficultés, les syndicats se sont attachés à participer à la réforme du droit et des institutions du travail ainsi qu'à l'élaboration des politiques sur l'emploi et la sécurité sociale. Ces initiatives ont été particulièrement payantes en Croatie, où le pluralisme syndical a pu déboucher sur une coopération renforcée et où les syndicats ont réussi à maintenir un haut niveau de compétences techniques.

La perspective d'adhésion à l'UE constitue pour les syndicats un puissant encouragement à mettre en place un programme d'action résolument tourné vers l'avenir. L'expérience des syndicats de l'UE-10 est riche d'enseignements sur les modes de participation et les moyens techniques susceptibles d'aider les syndicats de l'Europe du Sud-Est à intervenir utilement dans le dialogue social et la procédure d'adhésion.

On continue d'observer dans les pays de la CEI une grande diversité de situations en ce qui concerne les syndicats. Dans la Fédération de Russie, les syndicats indépendants sont parvenus, malgré une diminution sensible de leurs effectifs, à instaurer une coopération efficace au niveau national et à réaliser de nouvelles avancées sur la voie de la refonte de leurs structures internes. En Asie centrale, la mise en place des conditions de fonctionnement des syndicats indépendants s'est faite lentement; de fait, un taux d'affiliation syndicale élevé ne garantit pas pour autant que les syndicats aient véritablement les moyens de défendre les intérêts de leurs adhérents. Au Bélarus, les syndicats indépendants doivent surmonter d'importants obstacles pour se constituer et exercer leurs activités.

Malgré la ratification quasi universelle des conventions n° 87 et 98, les activités des syndicats indépendants de nombreux pays de la CEI sont encore paralysées par des entraves à la liberté d'association et au droit de négociation collective. Le Comité de la liberté syndicale a signalé des cas d'obstacles à l'enregistrement des syndicats, d'ingérence dans les affaires syndicales, de refus de reconnaître le droit d'association et le droit de grève à certaines catégories de travailleurs, ainsi que de discrimination antisyndicale. La situation du Bélarus, où la commission d'enquête de l'OIT a signalé en 2004 des cas particulièrement graves de violation de la liberté syndicale, est particulièrement révélatrice à cet égard.

L'enjeu fondamental pour les syndicats indépendants des pays de la CEI est de parvenir à renforcer leur représentation, surtout dans le secteur privé, les petites et microentreprises et le vaste domaine de l'économie informelle. Pour être plus opérationnels dans la sous-région, il leur incombe de surmonter l'inertie institutionnelle, de démocratiser encore davantage leurs structures internes, de moderniser leurs programmes et méthodes de formation, de renforcer leur indépendance financière et de se doter de compétences techniques plus poussées.

7.4 Conclusions et options stratégiques

Le champ d'application territorial du dialogue social a considérablement augmenté au cours des dix dernières années en Europe et en Asie centrale, et l'on peut affirmer que le rôle des institutions du travail y est plus important que dans d'autres régions. Néanmoins, malgré un certain degré de convergence, les systèmes nationaux de relations professionnelles restent très disparates et enracinés dans les traditions et les cultures nationales. La négociation à plusieurs niveaux et la structure hiérarchique du dialogue social sont sans doute les traits dominants de ces systèmes. La diversité des tendances est cependant attestée par le fait que la couverture conventionnelle a diminué dans certaines parties de la région, alors qu'elle est restée stable ou a augmenté dans d'autres.

De nombreux exemples montrent que le dialogue peut être un outil efficace pour traiter les questions sociales et contribuer au renforcement de la paix sociale, de la démocratie et de la cohésion sociale. Le dialogue social a joué un rôle majeur dans l'élargissement de l'UE, l'introduction de l'UEM et le renforcement des fragiles démocraties des anciennes économies en transition; il a également aidé à faire face à des difficultés apparues plus récemment, telles que l'intensification de la concurrence mondiale, l'insécurité de l'emploi ainsi que les problèmes liés au vieillissement de la population.

Le dialogue social se heurte cependant dans certains pays à d'importants obstacles qui en restreignent l'efficacité: cadre législatif inadéquat, notamment en ce qui concerne les dispositions législatives garantissant le respect de la liberté syndicale et le droit de négociation collective; application insatisfaisante des législations existantes; faiblesses des systèmes d'administration du travail; absence de capacités institutionnelles chez les partenaires sociaux; irrégularité de l'aide des pouvoirs publics. Dans d'autres pays, le dialogue social a prouvé qu'il constituait une méthode de gouvernance souple, adaptée à la dynamique de l'évolution du monde du travail. Les organes, institutions et procédures de dialogue social ont su s'adapter aux besoins de l'économie et de l'ensemble de la société. Ce processus d'adaptation, mené sous l'impulsion des politiques publiques ou des partenaires sociaux eux-mêmes, est vraisemblablement appelé à se poursuivre.

Dans l'EU, le dialogue social a acquis une importante dimension régionale. Des mesures décisives ont été prises en vue d'associer plus étroitement les partenaires sociaux à l'élaboration des politiques, voire à la prise de décisions, et les droits sociaux font partie intégrante du Traité instituant la Communauté européenne.

Options stratégiques

Il est dans l'intérêt de tous les mandants, et de leur responsabilité commune, de faire le nécessaire pour que le dialogue social devienne, face aux enjeux sociaux actuels, un outil plus efficace. Pour y parvenir, il est indispensable que les pouvoirs publics s'engagent à le promouvoir à l'aide des moyens appropriés.

Les pouvoirs publics pourraient notamment envisager les lignes d'action suivantes:

- Améliorer le cadre juridique du dialogue social, et, surtout, s'attacher à supprimer les obstacles à la liberté d'association et au droit de négociation collective, conformément aux recommandations des organes de contrôle de l'OIT. Il conviendrait de porter une attention toute particulière au renforcement des droits d'association et de négociation de certaines catégories de travailleurs, comme les travailleurs du secteur public, le personnel des PME, les travailleurs engagés dans des relations de travail atypiques, et les travailleurs migrants.
- Renforcer les institutions qui appuient et favorisent le dialogue social, comme les mécanismes de prévention et de résolution des conflits, les tribunaux du travail et autres organes judiciaires spécialisés, ainsi que les systèmes d'inspection du travail.

- Encourager une participation plus large et plus efficace des partenaires sociaux aux politiques macroéconomiques, ainsi qu'aux grands projets et réformes sociaux et économiques. Les partenaires sociaux devraient pouvoir disposer des informations et de l'appui nécessaires pour leur permettre de participer efficacement à l'élaboration des politiques. Il importe en outre d'assurer le bon fonctionnement des organes nationaux tripartites de consultation et de négociation.
- Mettre en place un environnement favorable en adoptant les mesures promotionnelles prévues par les normes de l'OIT, comme la promotion d'un système coordonné de négociation, l'extension des conventions collectives multiemployeurs et la mise à disposition de données et de statistiques fiables nécessaires pour la négociation. Les marchés publics devraient être fondés sur le strict respect des droits des travailleurs et du droit de négociation collective. Il conviendrait d'accorder une attention toute particulière à l'incidence des investissements étrangers sur les relations professionnelles et d'appliquer à cet effet la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale.
- Ratifier, en concertation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, les conventions de l'OIT relatives aux relations professionnelles, et en particulier la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, et la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981.

Les partenaires sociaux pourraient examiner les propositions suivantes:

- Les organisations d'employeurs devraient continuer de renforcer et d'adapter leurs structures organisationnelles, leur fonctionnement interne et leurs services pour être plus utiles à leurs membres et être reconnues dans leur pays respectif comme les instances les plus crédibles et les plus compétentes pour assurer la représentation des intérêts des employeurs.
- Les organisations de travailleurs devraient renforcer leurs capacités à participer au dialogue social et à la négociation collective aux niveaux national et international. Il leur faut pour cela élargir leur base, promouvoir des réformes internes, consolider leurs structures et se doter de l'expertise et des services nécessaires pour représenter les intérêts de leurs membres avec une efficacité accrue.

Les participants sont invités à examiner les questions suivantes:

- Quelle incidence le dialogue social a-t-il eu, surtout au niveau national, sur l'élaboration et la mise en œuvre des grandes politiques économiques et sociales de votre pays? Quel rôle les partenaires sociaux ont-ils joué dans les débats nationaux sur les questions macroéconomiques, l'emploi, les conditions de travail, les salaires et les retraites?
- Quelles mesures concrètes les pouvoirs publics pourraient-ils adopter pour renforcer le dialogue social comme instrument de gouvernance? Que pourraient-ils envisager pour promouvoir des formes de négociation collective susceptibles de favoriser la productivité, la compétitivité et la création d'emplois de qualité?
- De quel type de capacités les partenaires sociaux doivent-ils se doter pour renforcer leur représentativité et être en mesure de faire face aux problèmes du présent et de l'avenir, comme les répercussions sociales de la crise financière, mondiale, l'évolution démographique et le changement climatique?

Bibliographie

- Anxo, D. et coll., 2007: *Part-time work in European companies: Establishment survey on working time 2004-2005*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes).
- Auer, P.; Cazes, S. (directeurs de publication), 2003: *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from industrialized countries* (Genève, BIT).
- Banque mondiale, 2005a: *Pension reform and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance* (Washington, DC).
- , 2005b: *Russian Federation: Reducing poverty through growth and social policy reform*, rapport n° 28923-RU (Washington, DC).
- , 2006: *Global Economic Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration* (Washington, DC).
- Baulch, R.; Weber, A.; Wood, J., 2008: *Social protection index for committed poverty reduction, Volume 2: Asia* (Manille, BAD).
- Behrens, M.; Traxler, F., 2004: *Employers' organizations in Europe*, Observatoire européen des relations industrielles en ligne (EIRO).
- Bertola, G.; Blau, F.; Kahn, L., 2002: *Labor market institutions and demographic employment patterns*, document de travail n° 9043, National Bureau of Economic Research (Cambridge, Mass.).
- BIT, 2002: 327^e rapport du Comité de la liberté syndicale, Conseil d'administration, 283^e session, Genève, mars 2002 (GB.283/8, paragr. 884-898 (cas n° 2146, Yougoslavie)).
- , 2003: Etude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 95) et la recommandation (n° 85) sur la protection du salaire, 1949, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2003.
- , 2005a: *Une alliance mondiale contre le travail forcé*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I (B), Conférence internationale du Travail, 93^e session, Genève, 2005.
- , 2005b: Conclusions, Septième Réunion régionale européenne, Budapest, fév. 2005.
- , 2006a: *La fin du travail des enfants: un objectif à notre portée*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I (B), Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006.
- , 2006b: *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, quatrième édition (Genève).
- , 2007: *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, cinquième édition (Genève).
- , 2008: *Liberté d'association: enseignements tirés de la pratique*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I (B), Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008.
- Boeri, T., 1995: *Is job turnover countercyclical?*, Institut universitaire européen, document de travail en économie n° 12 (Florence, IUE).
- Bovenberg, A., 2005: «Balancing work and family life during the life course», *De Economist*, vol. 153, n° 4, pp. 399-423.
- Cazes, S.; Nešporová, A., 2003: *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe* (Genève, BIT).
- (directeurs de publication), 2007: *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe* (Genève, BIT).
- CEDEFOP, 2008: *Future skill needs in Europe: Medium-term forecast: Synthesis report* (Luxembourg).
- CES, 2006a: *Une ère de défis: Méthodes d'organisation du temps de travail novatrices: le rôle des syndicats*, rapport de la conférence de la CES tenue à Londres en novembre 2005 (Bruxelles).

- , 2006b: *La coordination des négociations collectives de 2007*, résolution adoptée par le Comité exécutif de la CES (déc. 2006, Bruxelles).
- , 2007: *La coordination des négociations collectives de 2008*, résolution adoptée par le Comité exécutif de la CES (déc. 2007, Bruxelles).
- Chung, H.; Ester, P; Kerkhofs, M., 2007: *Working time flexibility in European companies: Establishment survey on working time 2004-2005*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes).
- Commission européenne, 2004: *Industrial Relations in Europe 2004* (Bruxelles).
- , 2006a: *Employment in Europe 2006* (Bruxelles).
- , 2006b: *The impact of ageing on public expenditure: Projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, Comité de politique économique, rapport spécial n° 1/2006 (Bruxelles).
- , 2006c: *The PEPPER III Report: Promotion of employee participation in profits and enterprise results in the new Member and candidate countries of the European Union*, Lowitzsch, J. (directeur de publication) (Rome, Berlin, Centre interuniversitaire Split/Berlin, Institut de l'Europe orientale, Université libre de Berlin).
- , 2006d: *Industrial relations in Europe 2006* (Bruxelles).
- , 2007a: *Employment in Europe 2007* (Bruxelles).
- , 2007b: *Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité* (Luxembourg).
- Cornelissen, T., 2007: *Flexibility and security in the labour market: Labour market institutions and perceived job security in Europe* (Budapest, BIT).
- Dimitrova, D., 2005: «Looking ahead: Trade union strategies for decent work», dans l'ouvrage publié sous la direction de Dimitrova, D., et Vilroks, J.: *Trade union strategies in Central and Eastern Europe: Towards decent work* (Budapest, BIT).
- Draghi, M., 2007: «Consumo e crescita in Italia» [Consommation et croissance en Italie], Società italiana degli economisti, Università degli Studi di Torino (Turin, 26 oct. 2007).
- Ebbinghaus, B., Visser, J. (directeurs de publication), 2000: «A comparative profile», dans *Trade unions in Western Europe since 1945* (Londres, Macmillan).
- EUROPOL, 2008: *Trafficking in human beings in the European Union: A Europol perspective* (La Haye).
- EUROSTAT, 2007: *L'Europe en chiffres: Annuaire EUROSTAT 2006-07* (Luxembourg).
- Evans, J.; Callan, S., 2003: *Firms' contribution to the reconciliation between work and family*, rapport CESifo DICE 4/2003 (Munich).
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2007: *Quatrième enquête européenne sur les conditions de travail* (Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes).
- Fultz, E. (directeur de publication), 2002: *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale*, Volume 1: *Restructuration avec privatisation: Les cas de la Hongrie et de la Pologne*; Volume 2: *Restructuration des systèmes publics de pensions: Les cas de la République tchèque et de la Slovaquie* (Budapest, BIT).
- ; Ruck, M.; Steinhilber, S. (directeurs de publication), 2003: *La réforme de la protection sociale en Europe centrale et orientale au point de vue de l'égalité de traitement entre homme et femme: République tchèque, Hongrie et Pologne* (Budapest, BIT).
- , 2004 : «La réforme des pensions dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE: défis, réalisations et écueils», *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 57, n° 2, pp. 3-32 (Genève, BIT).
- ; Stanovnik, T. (directeurs de publication), 2004: *Le recouvrement des cotisations d'assurance pension: tendances, questions et problèmes en Europe centrale et orientale* (Budapest, BIT).
- Gimpelson, V., 2007. «Flexibilité et sécurité du marché du travail – La méthode russe», dans l'ouvrage: *Concilier flexibilité du travail et cohésion sociale – Les expériences et les enjeux spécifiques à l'Europe centrale et orientale* (Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe).
- ; Kapelyushnikov, R.I. (directeurs de publication), 2007: *Les salaires en Russie: Evolution et différenciation* (Moscou, HSE) (en russe).

- Hagemejer, K.; Scholz, W., 2004: «Nachhaltig, sicher und angemessen? Die Reformstrategie der Weltbank und die Rentenreformen in Polen, Ungarn, Tschechien und anderen osteuropäischen Ländern. Eine Neubetrachtung», *Deutsche Rentenversicherung*, nov.-déc. 2004 (Francfort).
- Hornung-Draus, R., 2004: *The role of national and European employer organisations in the 21st century*, Warwick Papers in Industrial Relations, n° 73 (Coventry).
- Hülsmann, J.; Kohl, H., 2006: *Social dialogue capacity building in the 10 new EU member states and the acceding countries Bulgaria, Romania and Turkey* (Dublin, Eurofound).
- Kümmerling, A.; Lehdorff, S., 2007: *Extended and unusual working hours in European companies* (Luxembourg, Eurofound).
- Leira, A., 2002: *Working parents and the welfare state: Family change and policy reform in Scandinavia* (New York, Cambridge University Press).
- Mansoor, A.; Quillin, B. (directeurs de publication), 2006: *Migration and remittances: Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington, DC, Banque mondiale).
- Messenger, J.C. (directeur de publication), 2004: *Working time and workers' preferences in industrialized countries: Finding the balance* (Londres, New York, Routledge).
- Micevska, M., 2004: *Unemployment and labour market rigidities in South-East Europe* (Vienne, Institut d'études économiques internationales).
- Moss, P.; Deven, F. (directeurs de publication), 1999: *Parental leave: Progress or pitfall?* (Bruxelles, CVBG-Centrum voor Bevolkings-en Gezinsstudie).
- Nestler, K.; Kailis, E., 2003: «Temps de travail consacré à la formation professionnelle continue dans les entreprises en Europe», *Statistiques en bref* (EUROSTAT, janv. 2003).
- OCDE, 2003: *Perspectives de l'emploi 2003* (Paris).
- , 2004: *Perspectives de l'emploi 2004* (Paris).
- , 2007: *Perspectives de l'emploi 2007* (Paris).
- Presser, H.B.; Gornick, J.C.; Parashar, S., 2008: «Gender and nonstandard work hours in 12 European countries», *Monthly Labor Review*, vol. 131, n° 2, fév. 2008.
- Rutkowski, J.; Scarpetta, S.; Banerji, A., 2005: *Enhancing job opportunities: Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington, DC, Banque mondiale).
- Thorhill, J. et coll.: «Accent on égalité: Europe loses patience with its wealthy elite», *Financial Times*, 8 juin 2008.