

Gérer les transitions
Gouvernance et travail décent

Septième Réunion régionale européenne
Budapest, février 2005

Gérer les transitions

Gouvernance et travail décent

Rapport du Directeur général

Volume II

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

ISBN 92-2-216757-0

Première édition 2005

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. 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 du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Des catalogues et listes des nouvelles publications peuvent être obtenus gratuitement à la même adresse.

Préface

Alors que s'ouvre le XXI^e siècle, l'Europe et l'Asie centrale progressent régulièrement sur la voie de leur intégration, tant sur le plan des valeurs démocratiques que sur celui de l'ouverture économique. Le chemin qui reste à parcourir n'est pas sans embûches, y compris en ce qui concerne la concrétisation de ces principes fondamentaux. Il n'empêche que les vingt-cinq pays de l'Union européenne, la Communauté d'Etats indépendants, les pays du Pacte de stabilité et les pays voisins sont décidés à affermir ces fondations de la paix et de la prospérité. C'est dans le cadre de ce processus que le présent rapport à la septième Réunion régionale européenne examine un aspect crucial de bonnes politiques d'intégration régionale à l'heure de la mondialisation: la gouvernance du monde du travail.

Le titre du rapport – *Gérer les transitions. Gouvernance et travail décent* – indique que, fondamentalement, il s'agit de gérer les transitions auxquelles chacun est exposé au cours de sa vie – le passage de l'école au travail, d'un emploi ou d'un métier à un autre, d'un pays à un autre, d'un emploi à plein temps à une retraite bien méritée. Le rapport examine comment les sociétés peuvent s'organiser en vue de disposer de la flexibilité voulue pour s'adapter, améliorer la productivité, progresser et renforcer leur compétitivité, tout en préservant la sécurité nécessaire aux familles et aux collectivités pour mener une existence heureuse et épanouissante.

Il traite des conséquences du travail précaire, du chômage structurel, de la réforme des pensions et de la sous-traitance. A tous les niveaux, l'accent est mis sur la promotion de l'esprit d'entreprise, sur la création d'entreprises et sur la mise en place d'un environnement favorable à l'investissement productif. Cette évolution s'inscrit dans le cadre de la transition de la planification d'Etat à l'économie de marché, question qui occupe les dirigeants de la région depuis quinze ans.

S'il est banal de dire que, à l'heure de la mondialisation, le changement est une constante, force est de constater que, à bien des égards, nos sociétés n'en ont pas encore pleinement mesuré les conséquences pour les individus et les entreprises. On ne peut adhérer au changement que si l'on est convaincu qu'il débouchera sur une amélioration. S'il existe un risque que ce ne soit pas le cas, il faut faire en sorte que le chômage ne débouche pas sur la pauvreté, et il faut aider ceux qui en sont victimes à s'adapter et à retrouver rapidement un emploi. S'il ne repose pas sur des valeurs ou s'il ne profite qu'à quelques-uns, le changement est profondément déstabilisant.

Depuis sa fondation en 1919, au lendemain d'une guerre européenne qui s'est propagée au monde entier et a marqué la fin de ce que certains ont appelé la première vague de mondialisation, l'OIT s'est préoccupée non seulement de la manière dont on peut gérer les changements dans le monde du travail, mais aussi des objectifs que nous visons à travers ces changements. La première phrase de notre Constitution – «Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale» – témoigne de la volonté de promouvoir l'équité dans le monde du travail, dans la société et dans la sphère économique non seulement à l'intérieur des pays, mais aussi entre eux.

En ce début de XXI^e siècle, cette volonté de l'OIT s'exprime par le concept du travail décent pour tous. La possibilité d'accéder à un travail décent et productif dans la liberté, l'équité, la sécurité et la dignité est le but commun des mandants de l'OIT à travers le monde – gouvernements, organisations d'employeurs, syndicats. Objectif mondial, le travail décent est également le thème central de notre prochain Cadre stratégique. Il s'agit d'un concept qui peut guider l'intégration de la région et ses relations économiques et sociales avec les autres régions.

Le thème de la gouvernance et du travail décent conduit à examiner la manière dont les gouvernements, les employeurs et les travailleurs peuvent œuvrer ensemble à la mise en place d'un cadre institutionnel combinant la flexibilité nécessaire aux entreprises et la sécurité dont ont besoin les travailleurs. Le rapport commence par un examen de l'importance qu'il y a à disposer de mécanismes performants d'élaboration et d'application des règles propres à garantir l'efficacité et l'équité des marchés du travail, des relations de travail, du développement des entreprises, de la création d'emplois et de la protection sociale. Il souligne que, dans les économies ouvertes, le moyen principal dont disposent les pays pour améliorer leurs résultats économiques est celui de l'amélioration de la productivité qui résulte d'une bonne gouvernance au service du travail décent.

Les chapitres suivants examinent différentes phases du cycle de la vie professionnelle. Ils traitent de l'emploi des jeunes, de la mobilité et de la stabilité de l'emploi, des migrations de main-d'œuvre, des problèmes des travailleurs âgés, de la réforme des pensions de retraite. Quatre grandes transitions émaillent la vie active des femmes et des hommes. Les sociétés qui offrent un appui et des perspectives tout au long de ce cycle ont plus de chances que les autres d'associer compétitivité économique et cohésion sociale. Un thème revient tout au long du rapport: l'importance du respect des droits fondamentaux au travail et de l'égalité entre hommes et femmes, le dialogue social étant dans ce domaine l'outil indispensable pour s'entendre sur les actions à mener.

S'il existe un consensus mondial sur le principe d'un travail décent pour tous, aucun modèle unique ne saurait être préconisé pour la réalisation de cet objectif. De fait, le succès dépend de la définition par chaque pays de ses priorités et politiques. Cela dit, les possibilités de coopération internationale et de soutien mutuel sont nombreuses. Le travail décent offre une base solide aux politiques de bon voisinage. Tournée vers l'avenir, l'OIT est un lieu de rencontre où l'on peut évaluer les progrès accomplis vers la réalisation des engagements communs, échanger des informations sur les meilleures pratiques et planifier des programmes de coopération.

Un solide partenariat s'est formé ces dernières années entre l'Union européenne et l'OIT. En 2004, nous avons signé avec la Commission européenne un nouvel accord de coopération, en vue d'activités conjointes. Cet accord se fonde sur la similarité frappante qui existe entre la Stratégie de Lisbonne pour un renouveau économique, social et environnemental et notre Agenda du travail décent.

Cette relation s'est encore approfondie dans le cadre de notre dialogue sur le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation – *Une mondialisation juste. Créer des opportunités pour tous*. La communication adressée au Conseil par la Commission européenne en mai 2004, diffusée peu après la publication du rapport en février, évoque la convergence existant entre la pensée de la Commission mondiale et la volonté de l'UE de créer davantage d'emplois, et des emplois de meilleure qualité, et d'améliorer la cohésion sociale. Comme le reconnaît cette communication, «davantage d'efforts complémentaires et qui se renforcent mutuellement sont requis [aux niveaux mondial, régional et national] pour étendre les avantages de la mondialisation à tous». Pour améliorer la convergence et l'équilibre des politiques, il faut adopter une approche mondiale cohérente de la croissance, de l'investissement et de l'emploi.

Nous avons aussi élaboré de nombreux programmes de coopération avec les pays membres de la Communauté d'Etats indépendants et du Pacte de stabilité. Ces activités s'enracinent dans la vision d'une Europe élargie et plus intégrée.

L'intégration économique internationale n'a pas encore débouché sur les modes durables de croissance et d'investissement qui sont nécessaires pour que chacun, homme ou femme, ait une véritable chance d'accéder à un emploi décent. L'Europe et l'Asie centrale peuvent montrer la voie en mettant au point de nouvelles approches pour répondre à cette aspiration fondamentale de toutes les familles et collectivités; en effet, malgré son importance centrale pour l'ensemble de nos sociétés et de nos institutions politiques, le travail décent n'est pas encore au cœur des politiques internationales.

L'Europe et l'Asie centrale, qui s'efforcent de dynamiser et de moderniser les notions d'économie sociale de marché et d'Etat-providence afin de répondre aux défis de la mondialisation, sont au centre de l'attention. Si longtemps déchiré par les conflits, ce continent a pris la décision fondamentale de chercher à garantir la paix par l'intégration économique et en s'efforçant d'associer justice sociale, innovation et croissance. Le dialogue social entre les gouvernements, les organisations d'employeurs et les syndicats est capital pour que ces nobles objectifs soient fermement ancrés dans la réalité du travail et de l'entreprise. L'OIT est prête à accompagner ses Membres dans ce projet et attend avec intérêt la discussion à laquelle notre rapport donnera lieu lors de la Réunion régionale de Budapest, et dans toute la région Europe et Asie centrale.

Juan Somavia

Table des matières

	Page
Préface	v
Acronymes et abréviations	xiii
Résumés et points pour la discussion	1
Introduction	17
1. Mondialisation, gouvernance et développement économique et social équilibré	21
1.1. La nécessité d'une meilleure gouvernance	21
1.2. Interdépendance: des possibilités plus nombreuses mais une incertitude accrue	24
1.3. Réformes économiques et sociales	27
1.4. Gouvernance et réformes économiques et sociales	34
2. L'emploi tout au long de la vie: miser sur les jeunes	39
2.1. Introduction	39
2.2. Evolution récente des marchés du travail des jeunes	39
2.3. Politique nationale en faveur de l'emploi des jeunes	48
2.4. Action internationale coordonnée pour l'emploi des jeunes	53
2.5. Conclusions	56
3. Trouver un équilibre entre flexibilité, stabilité et sécurité sur les marchés du travail européens	57
3.1. Introduction	57
3.2. L'expérience des pays économiquement avancés	60
3.3. Pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale	68
3.4. Conclusions	76

4. Renforcement du cadre de gestion des migrations fondé sur les droits	79
4.1. Introduction	79
4.2. Principales questions concernant les migrations	80
4.3. Choix des politiques en Europe	81
4.4. Questions, branches d'activité et tendances essentielles	88
4.5. Conclusions	95
5. Vieillesse, taux d'activité et réforme des pensions	97
5.1. Introduction	97
5.2. Vieillesse de la population	98
5.3. Situation des travailleurs âgés sur le marché du travail	99
5.4. Réforme des pensions au niveau régional	102
5.5. Options	108
5.6. Conclusions	113
Bibliographie	117

Tableaux

1.1. Quels sont les deux problèmes principaux auxquels doit faire face votre pays actuellement?	22
1.2. IDE entrant et sortant (en pourcentage du PIB)	25
1.3. Rapport entre l'emploi et la population en âge de travailler (en pourcentage)	33
2.1. Principaux indicateurs du marché du travail des jeunes (1993-2003)	40
2.2. Incidence de l'emploi temporaire en Europe occidentale et en Europe centrale par classe d'âge	48
3.1. Contribution des emplois à temps plein/partiel et permanents/temporaires à la croissance de l'emploi, 1991-2001 (croissance moyenne annuelle)	60
3.2. Qualité de l'emploi, ancienneté moyenne, et sécurité de l'emploi, 1996	63
3.3. Différents systèmes d'emploi (données pour 2001)	66
3.4. Rotations de la main-d'œuvre dans certains pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale dans les années quatre-vingt-dix (en pourcentage)	69
3.5. Répartition (en pourcentage) des emplois en fonction de la durée moyenne d'ancienneté, 2002	70
3.6. Législation sur la protection de l'emploi (fin des années quatre-vingt-dix), systèmes d'allocation chômage et dépenses allouées aux politiques du marché du travail, 2002	75
3.7. Protection de l'emploi ou protection de l'employabilité?	75
4.1. Travailleurs migrants et non migrants dans certains pays de l'UE, 1995 et 2000	82
4.2. Indicateur de faible mobilité à l'intérieur de l'Union européenne, 1998	83
4.3. Taux de migration nette, UE-10, 1991-2002	84
4.4. Emploi d'étrangers par secteur, moyennes 2001-02 (pourcentage de l'emploi étranger total)	90

5.1. Espérance de vie à 60 ans et âge moyen de sortie du marché du travail, 2002	102
5.2. Age de la retraite dans les nouveaux pays membres de l'UE, 2003	106
5.3. Age de la retraite dans les pays du Pacte de stabilité	107

Figures

2.1. Taux d'activité des jeunes (15-24 ans) en Europe centrale et orientale (1980-2001)	41
2.2. Evolution du taux d'activité et du taux de scolarisation des 15-24 ans (1990-2001)	41
2.3. Taux de chômage des jeunes en Europe (2001)	42
2.4. Ratio chômage des jeunes/chômage des adultes en Europe (2001)	43
2.5. Taux de chômage de longue durée (plus de six mois) chez les jeunes et chez les adultes en 2000	44
2.6. Taux de chômage des jeunes ventilés par sexe (2002)	45
2.7. Part de l'économie informelle exprimée en pourcentage du PNB, 1999/2000	46
3.1. Croissance des emplois à temps partiel et temporaires et du travail indépendant dans l'UE, 1992-2002	61
3.2. Ancienneté moyenne en nombre d'années, 1992-2002	62
3.3. Sentiment d'insécurité et ancienneté, 1996 et 2000	64
3.4. Sentiment d'insécurité par rapport à l'emploi et politiques du marché du travail, 2000	65
4.1. Evolution démographique naturelle, 2001	85
5.1. Proportion de la population âgée de 60 ans et plus	99
5.2. Proportion de la population âgée de 80 ans et plus	99
5.3. Taux d'emploi total et taux d'emploi des travailleurs âgés, 2003	100
5.4. Taux de dépendance des personnes âgées	101
5.5. Age moyen de sortie du marché du travail – répartition par sexe, 2002	101

Encadrés

1.1. Le modèle social européen en tant que mécanisme de gouvernance	37
2.1. Plan d'action national pour l'emploi des jeunes en Azerbaïdjan	49
2.2. La stratégie européenne pour l'emploi et les jeunes	55
4.1. Traite d'êtres humains	86
4.2. Rôle des partenaires sociaux	92
5.1. Coordination ouverte concernant les pensions dans l'Union européenne	103
5.2. Impact d'une plus large participation de la population à la vie active	109
5.3. Forum des employeurs sur l'âge (EFA): les avantages d'une main-d'œuvre d'âges divers	110
5.4. Législation slovaque portant interdiction de la discrimination fondée sur l'âge	111

Acronymes et abréviations

BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CCI	Corps commun d'inspection
CEE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CEEP	Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général
CEI	Communauté d'Etats indépendants
CES	Confédération européenne des syndicats
CISL	Confédération internationale des syndicats libres
CIST	Confédération internationale des statisticiens du travail
CITP	Classification internationale type des professions
CMT	Confédération mondiale du travail
COMECON	Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM)
CSC	Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE
CTBO	Coopération technique financée par le budget ordinaire (BIT)
DSRP	Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EMD	Equipe consultative multidisciplinaire
EUROSTAT	Office statistique des Communautés européennes
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
GERME	Programme «Gérez mieux votre entreprise» (BIT)
GTZ	Agence allemande de coopération technique
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

IPEC	Programme international pour l'abolition du travail des enfants (BIT)
ISEP	Programme international pour les petites entreprises (BIT)
ISP	Internationale des services publics
MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIE	Organisation internationale des employeurs
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
OMS	Organisation mondiale de la santé
Phare	Programme d'aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
STEP	Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté (BIT)
TACIS	Assistance technique aux nouveaux Etats indépendants et à la Mongolie (UE)
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICE	Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des services d'appui aux projets des Nations Unies

Résumés et points pour la discussion

Chapitre 1. Mondialisation, gouvernance et développement économique et social équilibré

Le développement économique et social ne dépend plus uniquement des décisions prises dans le cadre de l'Etat-nation. Comme l'a relevé la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, «les marchés mondiaux se sont développés rapidement sans que se développent parallèlement les institutions économiques et sociales nécessaires pour qu'ils fonctionnent sans à-coup et équitablement» (BIT, 2004a). Des consultations et une harmonisation des politiques au sein d'instances supranationales, régionales, mondiales mais aussi locales, sont donc indispensables.

L'existence de valeurs communes, d'une confiance réciproque et d'attentes mutuelles contribue largement à réduire les coûts des transactions économiques et sociales. L'engagement massif des pays d'Europe et d'Asie centrale¹ en faveur des normes fondamentales du travail est la preuve de l'existence de telles valeurs communes.

Des sondages réalisés par l'Union européenne montrent que l'emploi et la situation économique sont les deux sujets de préoccupation principaux des citoyens de l'Europe des 25, devant l'insécurité, le système de santé et l'immigration.

Or le caractère timide de la croissance dans l'Union européenne est souligné dans un grand nombre de rapports et on parle d'une «Europe à la traîne». En Europe centrale, cinq pays seulement ont eu en 2002 un PIB par habitant plus élevé qu'en 1989. Dans les pays de la CEI et de l'Europe du Sud-Est, le revenu moyen demeure plus faible qu'en 1989. La pauvreté persiste. Les inégalités se creusent. Le niveau de vie tarde à s'améliorer.

La lutte contre le chômage et le sous-emploi, dont le niveau est toujours très élevé en Europe, à l'est comme à l'ouest, ainsi qu'en Asie centrale, constitue pour la région un objectif prioritaire, qui appelle une gouvernance énergique, responsable, exercée dans la transparence, et propre à promouvoir un développement social et économique équilibré.

Une bonne gouvernance est nécessaire pour relever les défis de la mondialisation

La gouvernance doit reposer sur des valeurs communes et une confiance mutuelle

La lenteur de la croissance, la persistance de la pauvreté et l'aggravation des inégalités se répercutent sur le niveau de vie

Le plein emploi: une priorité

¹ En juillet 2004, le taux de ratification des huit conventions fondamentales de l'OIT était de 95,5 pour cent.

Le dialogue social et les consultations tripartites sont indispensables à une bonne gouvernance

Le dialogue social et les consultations tripartites constituent un excellent moyen de coordination à l'appui d'une économie performante. Les politiques économiques et sociales les plus efficaces sont celles qui sont ancrées dans des principes généraux dûment adaptés au contexte et aux acteurs locaux. Le dialogue social constitue dès lors un apport précieux en établissant des liens entre les processus décisionnels aux niveaux local, national et international.

Interdépendance

Selon une enquête récente (Ernst & Young, 2004), l'Europe figure au premier rang des bénéficiaires de l'investissement direct: en 2003, elle a absorbé 52 pour cent des investissements directs étrangers. La zone la plus attractive aux yeux des décideurs est l'Europe occidentale, suivie par l'Europe orientale.

La mondialisation de l'économie a ouvert la voie à des possibilités nombreuses...

L'ouverture des frontières favorise la diffusion des nouvelles technologies, et la circulation des produits et des services renforce l'efficacité des marchés intérieurs et extérieurs et encourage l'investissement. Les études du développement économique sont très nombreuses à souligner le rôle déterminant de l'innovation pour la croissance. La mondialisation, avec les technologies de l'information et de la communication, a donné le coup d'envoi à un mouvement de «destruction créatrice» – encore accéléré par le potentiel apparemment sans limites de la puce électronique – qui a débouché sur l'apparition de nouveaux produits, méthodes de production et marchés. Les petites entreprises jouent un rôle essentiel dans l'innovation et le développement régional, notamment lorsqu'elles unissent leurs forces.

... mais elle comporte aussi des risques et des incertitudes

Cependant, la libéralisation économique entraîne aussi de nouveaux risques et une incertitude accrue. Beaucoup de ces risques ont des conséquences sur le plan économique et social, notamment sur la viabilité des entreprises, la sécurité de l'emploi et du revenu, les conditions de travail, les migrations, la protection sociale.

Chaque année, un emploi sur dix disparaît, pour un emploi sur dix qui se crée

Dans la région, les exemples d'entreprises qui ont recours à la sous-traitance se délocalisent, voire disparaissent, ne sont pas rares. L'abandon d'activités obsolètes et non rentables et la restructuration permanente des nouvelles activités sont des éléments caractéristiques des économies de marché modernes. On estime généralement que, chaque année, un emploi sur dix disparaît et un emploi sur dix se crée dans les pays industrialisés.

L'ouverture des frontières peut creuser encore les inégalités à l'intérieur des pays car l'activité économique est stimulée par l'intensification de la spécialisation. L'investissement direct étranger, notamment s'il concerne les services et le secteur manufacturier, tend à favoriser les régions particulièrement bien dotées en infrastructures et en main-d'œuvre qualifiée, c'est-à-dire en général les capitales et les zones alentour.

Quel est désormais le rôle des politiques du marché du travail et de la négociation collective au plan national?

L'intégration économique influe de plus en plus sur les marchés du travail. Une proportion croissante de la population active exerce des activités qui, du fait du commerce, des marchés ou de l'investissement, dépendent de décisions prises dans d'autres pays. Le niveau et les conditions d'emploi sont donc influencés à la fois par la croissance économique du pays et par les événements et décisions dans d'autres pays ou régions.

A l'évidence, cette évolution remet en cause le rôle des politiques du marché du travail et des systèmes de négociation collective au plan national.

Réformes économiques et sociales

Les politiques macroéconomiques et les politiques du marché du travail se complètent quand elles sont considérées comme un tout. Ce n'est pas en agissant sur un seul front – en stimulant la demande macroéconomique ou en réformant le marché du travail – que l'on arrivera à faire refluer le chômage. C'est l'interaction harmonieuse de diverses politiques qui pourra conduire au succès dans ce domaine.

Les marchés du travail présentent des imperfections nombreuses, d'où l'importance d'institutions du marché du travail efficaces. A elles seules, ces institutions n'ont qu'une influence mineure sur l'emploi global. C'est uniquement à la façon dont elles interagissent avec les politiques macroéconomiques que l'on pourra évaluer l'adéquation des unes et des autres.

Toute réforme devrait reposer sur une analyse partagée des conséquences probables, pour l'emploi et la protection sociale, des principales décisions (mesures de libéralisation des échanges, réformes du marché du travail, politique monétaire, etc.).

La méthode ouverte de coordination adoptée par l'Union européenne pour l'emploi, la politique du marché du travail et certains aspects de la politique sociale sont un bon exemple de suivi du marché du travail sur la base d'un dialogue d'égal à égal.

La productivité, la négociation salariale et la politique budgétaire ont un effet déterminant sur la croissance économique et l'emploi en Europe et en Asie centrale. La cohérence des grandes orientations passe par une coopération et une coordination poussées entre les différents acteurs intéressés et par une répartition équitable du revenu de la nation et des entreprises. Pour une gouvernance de qualité, il faut un cadre propice au dialogue et à la négociation entre les pouvoirs publics, les représentants des employeurs et les représentants des travailleurs.

Les perspectives en matière de croissance économique sont étroitement liées à l'offre de main-d'œuvre. La croissance de l'emploi dépend de la croissance démographique et des politiques sociales et du travail, lesquelles influent sur les taux de natalité.

Lorsque les taux d'emploi augmentent, la cohésion sociale s'accroît et les niveaux de vie s'élèvent. Or ces taux d'emploi sont soumis à l'influence conjuguée des politiques sociales, des mesures visant le marché du travail et des politiques économiques et budgétaires. Les interactions entre ces instruments sont multiples et se prêtent particulièrement bien à l'analyse, au débat et à la négociation par les partenaires sociaux et autres parties prenantes.

Le principe selon lequel les chômeurs de longue durée pourraient être appelés à apporter la preuve qu'ils sont disposés à travailler, voire contraints d'accepter les emplois qui leur sont proposés, pourrait faire l'objet de discussions avec les partenaires sociaux au niveau supranational dans la perspective d'un accord qui, en tout état de cause, devrait être conforme aux normes internationales du travail.

Gouvernance et réformes sociales et économiques

Pour assurer à la fois le plein emploi et le respect des principes du travail décent, sans nuire à la stabilité des prix ni à la justice sociale, il faut des réformes économiques et sociales majeures, qui constituent un véritable défi en matière de gouvernance compte tenu des interactions multiples entre des domaines d'action différents. Les réformes nécessaires sont complexes mais possibles si elles s'appuient sur un processus de consultation suffisant.

Les marchés du travail sont efficaces s'ils peuvent s'appuyer sur des institutions solides

La productivité, les négociations salariales et la politique budgétaire influent de façon déterminante sur la croissance économique

Coopération, coordination et équité

L'augmentation des taux d'emploi améliore la cohésion sociale et le niveau de vie

Les normes internationales du travail et le dialogue tripartite ont résisté à l'épreuve du temps

Les réformes complexes exigent des formes complexes de dialogue social

Deux atouts traditionnels de l'OIT entrent ici en ligne de compte. Il s'agit des normes internationales du travail et du dialogue social. Les normes internationales du travail définissent un système de droits fondamentaux et de protection et fournissent des orientations. Les mécanismes de contrôle promeuvent l'application de ces normes par le dialogue et la coopération.

Le dialogue tripartite est précieux parce qu'il se fonde sur le principe de la représentation démocratique, fait intervenir des niveaux de participation multiples et garantit des analyses techniques fiables. Pour des réformes complexes, il faut des modalités de dialogue social complexes, qui pourraient garantir, le cas échéant, la participation d'autres acteurs de la société civile. Cependant, le temps consacré au dialogue le serait en vain si les résultats des négociations ne pouvaient être appliqués de façon effective.

La Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation a fait dans ce domaine deux propositions. Tout d'abord, elle a recommandé «l'organisation d'examens réguliers, à l'échelon national, des implications sociales des politiques économiques, financières et commerciales» (BIT, 2004a). Ces examens, qui pourraient être facilités par le BIT, pourraient se présenter sous la forme d'évaluations mutuelles favorisant la mise en commun des expériences et des enseignements tirés. La commission a également recommandé le lancement d'initiatives de cohérence des politiques qui devraient déboucher sur des propositions de politiques intégrées assurant un juste équilibre, sur des questions spécifiques, entre les aspects économiques, sociaux et de développement.

Chapitre 2. L'emploi tout au long de la vie: miser sur les jeunes

La prospérité future est entre les mains des jeunes

Il est paradoxal que, dans une région dont la population vieillit et où le nombre de personnes à charge ne cesse d'augmenter, ce soit le segment de la population active dont dépendent la prospérité et le bien-être futurs qui rencontre les plus grandes difficultés d'intégration et d'adaptation. A l'heure où, pour maintenir ou améliorer les performances de l'économie et le bien-être social, il est indispensable de tirer le meilleur parti possible des potentialités de tous ceux qui sont en âge de travailler, les jeunes constituent un atout considérable. Il est donc regrettable qu'ils soient souvent sous-utilisés, et que leur taux de chômage et de sous-emploi soit nettement supérieur à celui de l'ensemble de la population active.

Evolution récente des marchés du travail des jeunes

Région	Taux de chômage des jeunes		Ratio chômage des jeunes/ chômage des adultes	
	1993	2003	1993	2003
UE-15	20,0	14,5	2,24	2,15
Nouveaux Etats membres de l'UE (UE-10)	22,5	30,7	2,54	2,43
UE-25	20,4	17,3	2,29	2,24
UE-25 + Islande, Norvège et Suisse	20,1	17,0	2,29	2,25
Europe du Sud-Est (8)	23,0	22,4	2,91	2,45
CEI (12)	9,4	14,6	3,58	2,46
Europe et Asie centrale (49)	17,2	17,0	2,63	2,36

Source: BIT.

En Europe et en Asie centrale, le taux de chômage des jeunes est resté très élevé tout au long de la dernière décennie. Il est globalement moins élevé dans l'Europe des 15 que dans le reste de la région, mais on constate d'importants écarts entre les pays. Quasiment partout, les jeunes restent plus de deux fois plus exposés au risque de chômage que les adultes. En Europe centrale et orientale et dans les pays de la CEI, le taux de chômage des jeunes a augmenté rapidement et demeure élevé; dans aucun de ces pays, il n'est inférieur à 10 pour cent, et il dépasse les 35 pour cent en Bulgarie, en Croatie, en Pologne et en Slovaquie.

Les jeunes restent plus de deux fois plus exposés que les adultes au risque de chômage

Dans ces pays, le taux d'activité des jeunes n'a cessé de baisser tout au long des années quatre-vingt-dix, suivant une évolution à long terme déjà observable avant la transition. Cette baisse, particulièrement sensible dans les nouveaux Etats membres de l'UE (le taux est passé de 47,3 pour cent en 1993 à 36,8 pour cent en 2003), s'explique par divers facteurs – scolarisation plus importante, découragement des jeunes qui, échouant à trouver un emploi, quittent le marché du travail, engagement dans d'autres activités, comme les voyages à l'étranger ou le bénévolat.

Les jeunes sont également de plus en plus touchés par le chômage de longue durée et par ses effets durables. D'une manière générale, la durée du chômage n'est pas plus courte pour les jeunes que pour la population active dans son ensemble, en tout cas dans les pays industrialisés. S'agissant de l'accès au marché du travail, on constate par ailleurs une inégalité très marquée entre les sexes dans plusieurs pays de la région, particulièrement en Europe méridionale. L'appartenance ethnique constitue également un handicap fréquent, mais, faute de données, il est difficile d'avoir une vision globale de cette question.

Les mises en garde se sont multipliées ces dernières années à propos de la qualité des emplois, et plus particulièrement des emplois proposés aux jeunes. Sont en cause non seulement les conditions de travail, mais également la nature des relations de travail. Les jeunes sont beaucoup plus exposés que le reste de la population à ces formes de travail informelles, précaires et intermittentes que sont les embauches ponctuelles, les engagements temporaires et le travail à temps partiel, qui se caractérisent généralement par un travail plus dur, une faible productivité, des bas salaires et une protection sociale réduite. Si ces formes d'emploi flexibles peuvent dans une certaine mesure aider les jeunes à accéder à des emplois plus durables, il faut néanmoins se demander jusqu'à quel point le travail temporaire ou à temps partiel correspond véritablement à un choix de leur part, et dans quelle mesure ils peuvent déboucher sur un emploi durable et de qualité.

Les jeunes risquent davantage de se voir imposer des conditions de travail plus dures et plus précaires

Politique nationale en faveur de l'emploi des jeunes

Si les jeunes rencontrent certains problèmes spécifiques sur le marché du travail, ils sont également tributaires de la situation globale de ce marché. Les mesures visant à favoriser l'emploi des jeunes doivent s'inscrire dans les politiques nationales de l'emploi. Dans les nouveaux Etats membres de l'UE, par exemple, la prise en compte de la question de l'emploi des jeunes dans les plans nationaux pour l'emploi fait partie intégrante de la stratégie européenne de l'emploi. Cette stratégie, qui comporte quatre volets, pourrait être appliquée avec le plus grand profit dans d'autres pays de la région.

Inscrire les mesures en faveur de l'emploi des jeunes dans les stratégies globales de l'emploi

L'éducation et la formation sont de toute évidence essentielles pour permettre aux jeunes d'accéder plus largement à des emplois de qualité. Les programmes qui associent formation théorique et expérience professionnelle se sont révélés particulièrement utiles à cet égard. Dans certains pays de la région, par exemple, le système d'apprentissage à double filière qui combine l'enseignement scolaire avec la formation en entreprise a fait ses preuves,

La formule consistant à associer formation théorique et expérience professionnelle est particulièrement efficace

même s'il risque d'être difficilement transposable dans d'autres pays. La participation des partenaires sociaux à l'élaboration et à l'application du cursus garantit que les programmes d'apprentissage sont bien adaptés aux impératifs du marché du travail.

Les politiques actives du marché du travail jouent un rôle clé dans l'amélioration des perspectives offertes aux jeunes

Dans nombre de pays de la région, des réformes sont mises en œuvre (ou sont en cours d'élaboration) pour améliorer les programmes d'enseignement et de formation professionnels ainsi que le fonctionnement des institutions concernées. L'un des principaux objectifs de ces réformes est d'assurer une meilleure adéquation entre les qualifications proposées et les besoins du marché du travail. Pour plusieurs raisons, expliquées dans le chapitre 2, la mise en œuvre de ces réformes s'avère souvent difficile. Comme pour les systèmes d'apprentissage, l'efficacité des systèmes d'enseignement et de formation professionnels dépend essentiellement de la manière dont ils sont gérés; une étroite participation des diverses parties prenantes, notamment des partenaires sociaux, contribuera à garantir qu'ils répondent aux besoins réels des employeurs et de la main-d'œuvre.

Les politiques actives du marché du travail sont également de précieux instruments pour ouvrir davantage de débouchés aux jeunes à la recherche d'un emploi. Depuis quelque temps, les services publics de l'emploi contribuent activement à l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail en fournissant des orientations et des conseils et en assurant l'adéquation de l'offre et de la demande d'emplois. Bien que les expériences dans ce domaine soient assez contrastées, on constate une fois de plus que les politiques actives les plus efficaces sont celles qui font appel à des programmes qui, associant formation et travail en entreprise, accroissent semble-t-il les chances des intéressés de trouver un emploi. On constate également que l'aide à l'emploi indépendant et à la création de petites entreprises (le plus souvent, il s'agit de proposer aux intéressés une formation commerciale et de leur faciliter l'accès à de petits crédits) permet d'offrir aux jeunes un plus grand éventail de possibilités sur le marché du travail.

L'idée reçue selon laquelle une législation stricte en matière de protection de l'emploi contribuerait à pénaliser l'embauche des jeunes n'est pas nécessairement confirmée par les faits. On constate par ailleurs que plusieurs initiatives des pouvoirs publics, telles que les incitations à l'embauche de jeunes travailleurs – partage des coûts initiaux entre les employeurs et l'Etat par exemple – ont facilité la transition de l'école à la vie active.

Action internationale coordonnée pour l'emploi des jeunes

Plusieurs initiatives internationales ambitieuses ont été lancées récemment pour promouvoir l'emploi des jeunes

L'importance de la promotion de l'emploi des jeunes est aujourd'hui établie, et plusieurs initiatives internationales ambitieuses ont été lancées à ce sujet ces dernières années. La plus remarquable d'entre elles est le Réseau pour l'emploi des jeunes, créé sous les auspices du Secrétaire général des Nations Unies, en collaboration avec la Banque mondiale et avec le BIT, ce dernier devant assurer la direction du secrétariat du projet. Une autre initiative internationale intéressante directement un grand nombre de pays de la région est la Stratégie européenne de l'emploi (SEE) de l'Union européenne, qui a été lancée lors du Sommet de Luxembourg de 1997. Si beaucoup des objectifs généraux associés à cette stratégie intéressent également les jeunes travailleurs, trois d'entre eux leur sont directement consacrés:

- 1) tous les jeunes chômeurs devraient se voir offrir une nouvelle chance – formation, reconversion, expérience professionnelle, emploi ou toute autre mesure propre à renforcer leur capacité d'insertion professionnelle, avant le sixième mois de chômage;
- 2) d'ici à 2010, au moins 85 pour cent des jeunes âgés de 22 ans devraient avoir terminé le second cycle de l'enseignement secondaire dans l'Union européenne;

- 3) une action sera entreprise en vue de garantir que la proportion de jeunes qui, dans l'Union européenne, quittent prématurément l'école ne dépasse pas 10 pour cent en 2010.

Points pour la discussion

- 1) La baisse du taux d'activité des jeunes doit-elle être attribuée principalement à une scolarisation plus importante ou à d'autres facteurs, notamment le découragement de ceux qui quittent un marché du travail qui ne leur offre aucune perspective?
- 2) D'après leur expérience, les participants pensent-ils que les formes d'emploi flexibles et les contrats de travail intermittents aident les jeunes à accéder à des emplois plus durables, et dans quelle mesure?
- 3) Les jeunes sont-ils encore séduits par le modèle de l'emploi à plein temps exercé pendant toute une vie? D'autres formes d'emploi et de formation, y compris, par exemple, le bénévolat et le travail à l'étranger, peuvent-elles aider à mieux mobiliser leur créativité et leur enthousiasme?
- 4) Les participants ont-ils une expérience concrète de programmes et de mesures novateurs, comme ceux qui associent formation et expérience professionnelle, ayant efficacement contribué à promouvoir l'accès des jeunes au marché du travail?
- 5) Comment serait-il possible d'assurer une meilleure participation des partenaires sociaux au processus décisionnel (aux niveaux national et local), notamment à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes d'enseignement et de formation professionnels et des politiques actives du marché du travail?
- 6) Quel est le degré d'efficacité des mesures prises par les pouvoirs publics pour faciliter le passage de l'école à la vie active (comme celles qui prévoient un partage entre l'Etat et l'employeur des coûts initiaux liés à l'embauche)?
- 7) Quelles mesures l'OIT pourrait-elle prendre pour promouvoir davantage l'emploi des jeunes aux niveaux national et international?

Chapitre 3. Trouver un équilibre entre flexibilité, stabilité et sécurité sur les marchés du travail européens

Les responsables, y compris tous ceux qui ont à s'occuper des questions économiques et sociales, sont confrontés au choix difficile des formes de réglementation à appliquer à un marché du travail qui évolue sans cesse dans le cadre de la mondialisation.

Faut-il donner suite aux appels en faveur d'une plus grande flexibilité lancés, surtout dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, face à ce que l'on appelait souvent les «rigidités» du marché du travail de la région (législation protégeant l'emploi, pouvoir de négociation des syndicats, systèmes généreux d'aide sociale et charges salariales élevées)? Ou faut-il s'appuyer sur la nouvelle approche apparue en Europe qui mise sur une réforme des institutions du marché de l'emploi pour trouver un nouvel équilibre entre la flexibilité et la sécurité de l'emploi, du revenu et de la protection sociale?

De nouvelles formes de sécurité sont à inventer pour l'emploi, le revenu et la protection sociale

Le chapitre 3, qui prend comme point de départ l'expérience de deux groupes de pays – l'Europe occidentale et les anciennes économies en transition d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale –, s'efforce de rassembler les conclusions de recherches qui ont mis récemment en lumière des exemples de formules mêlant habilement flexibilité et sécurité («flexicurité»), qui répondent aux besoins actuels du marché de l'emploi. Ces formules, qui reposent sur l'idée qu'il faut assurer aux travailleurs davantage de sécurité entre deux périodes d'emploi, associent la sécurité du revenu, garantie par un système efficace d'allocations chômage, et un appui plus soutenu aux travailleurs pour qu'ils puissent améliorer leurs compétences et trouver plus facilement un nouvel emploi.

La thèse de la fin de l'emploi stable est très exagérée

Le chapitre 3 commence par opposer un démenti à ceux qui annoncent la fin de l'emploi stable du fait de la flexibilisation du marché de l'emploi. Reprenant les résultats d'une étude du milieu des années quatre-vingt-dix qui constate qu'il subsiste un noyau dur de la main-d'œuvre qui a encore un emploi stable et sûr malgré une augmentation de l'instabilité et de l'insécurité dans certains segments du marché du travail (BIT, 1996), il conclut que la relation de travail est plus stable qu'on ne le pense généralement dans le monde industrialisé, et même que la stabilité de l'emploi, mesurée par l'ancienneté moyenne, n'a pratiquement pas varié ces dernières années, malgré des différences sensibles entre pays et la persistance, presque partout, d'un clivage entre un noyau de travailleurs bien protégés occupant un emploi permanent, et les travailleurs occupant des formes d'emploi flexibles.

Le recul de la relation de travail en Europe centrale et orientale et en Asie centrale

Sur les marchés de l'emploi des pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale, il y a eu au contraire de fortes variations dues à une accélération des suppressions d'emplois pendant la période de transition et aux possibilités limitées de création d'emplois de l'économie structurée. Si la part des formes traditionnelles d'emploi flexible, comme les emplois à durée déterminée et les emplois à temps partiel, ou même l'emploi indépendant (après une période d'augmentation), est restée relativement stable, en revanche celle des emplois sans contrat de travail, voire sans contrat du tout, a augmenté. Pourtant, cela n'a pas entraîné, dans l'ensemble, d'augmentation de la mobilité sur le marché du travail du secteur structuré. Une demande de main-d'œuvre faible, qui s'accompagne d'une faible protection contre le chômage, provoque, en effet, parmi les travailleurs un profond sentiment d'insécurité, de sorte qu'ils hésitent à quitter un emploi peu productif pour un autre qui le serait davantage.

Ne pas confondre ancienneté et sécurité

Dans les pays d'Europe occidentale aussi, on constate que, malgré une stabilité de l'emploi encore relativement grande, le sentiment de sécurité de l'emploi n'est pas toujours présent. Beaucoup des pays où l'ancienneté moyenne est la plus élevée obtiennent de médiocres résultats en termes de travail décent. Il est intéressant de constater que certains pays d'Europe occidentale ont réussi à maintenir le volume de l'emploi sans sacrifier sa qualité. Ces pays ont les taux d'emploi les plus élevés de la région, y compris pour les jeunes, des taux de chômage bas, un fort taux d'activité des femmes et un bilan positif pour la transformation des emplois temporaires en emplois permanents, et ils ont obtenu d'excellents résultats pour ce qui est de la qualité de l'emploi et du sentiment de sécurité.

Même si ces données restent limitées, il semble qu'un travailleur qui sait pouvoir compter sur une bonne protection s'il quitte son emploi pour un autre est plus mobile et a un choix plus grand de possibilités d'emploi, d'où une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Par conséquent, pour obtenir des résultats satisfaisants en ce qui concerne la qualité et le volume de l'emploi, il faut plus que la stabilité de l'emploi. Apparemment, la coexistence, dans des proportions raisonnables, d'emplois de longue durée et d'emplois de plus courte durée, et des institutions du marché de l'emploi qui protègent le revenu et l'employabilité entre deux périodes

d'emploi, donnent aux travailleurs un plus grand sentiment de sécurité que des emplois théoriquement «stables» dans un environnement incertain.

Pour assurer aux travailleurs une certaine sécurité sur le marché du travail entre deux périodes d'emploi, il faut des taux d'emploi élevés, et la sécurité doit se fonder sur le travail et non sur l'assistanat. Ce système a un coût et responsabilise l'individu qui doit notamment participer aux différentes mesures d'«activation» qui ont fini par s'imposer dans une grande partie de la région. Il suffit toutefois que ce système de «flexibilité protégée» profite au plus grand nombre pour que le coût à payer paraisse acceptable.

Les recherches du BIT aboutissent aux mêmes conclusions préliminaires pour les pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale. La déréglementation du marché du travail n'a pas rendu celui-ci plus performant et a souvent eu des effets négatifs sur l'emploi et l'affectation de la main-d'œuvre. Cela est vrai notamment des groupes de population les plus vulnérables, qui risquent d'être rejetés dans l'économie informelle. Il ressort que les institutions et les politiques du marché de l'emploi ont une très grande importance. Les politiques actives du marché du travail et un renforcement de la négociation collective ont des répercussions positives sur tous les indicateurs du marché de l'emploi. Au lieu d'une déréglementation pure et simple, les anciennes économies en transition devraient s'attacher à promouvoir l'emploi et à réduire le chômage, tout en assurant la protection des travailleurs entre deux périodes d'emploi.

Pour finir, il convient de souligner qu'il n'y a pas de cadre institutionnel optimal valable pour tous les pays car chaque pays a son histoire, sa culture, ses problèmes du moment. C'est donc à chaque pays d'envisager les différentes formules possibles pour créer un marché du travail qui offre flexibilité et sécurité. Et, bien sûr, pour tester l'acceptabilité et l'efficacité des changements proposés et leur assurer un soutien aussi large que possible, le dialogue social est un outil indispensable.

La «flexicurité» suppose un taux d'emploi élevé

En Europe centrale orientale et en Asie centrale, la déréglementation n'a pas rendu le marché du travail plus performant

La flexicurité doit être fruit d'un dialogue

Points pour la discussion

- 1) Les participants ont-ils personnellement connaissance de mesures alliant flexibilité et sécurité («flexicurité») qui ont permis d'obtenir sur le marché du travail de bons résultats en termes de volume et de qualité de l'emploi et de performance économique?
- 2) Dans quelle mesure les partenaires sociaux sont-ils associés au dialogue mené au niveau national en vue de l'adoption de mesures de flexicurité ou d'autres mesures de réforme du marché de l'emploi?
- 3) Les participants sont-ils d'accord quant au principe sur les trois points essentiels évoqués dans le chapitre 3, à savoir:
 - une certaine flexibilité («transitions protégées») est acceptable sur le marché du travail pour autant que la sécurité y soit assurée et que l'importance de la relation de travail y soit reconnue;
 - il est bon pour une entreprise que le personnel jouisse d'une certaine stabilité de l'emploi, celle-ci étant nécessaire à la productivité, à l'investissement dans le capital humain et à la motivation;
 - les gouvernements devraient instituer un système efficace de sécurité sur le marché du travail s'appuyant sur des politiques du marché du travail qui misent davantage sur le travail que sur l'aide sociale?
- 4) Dans quelle mesure la flexicurité peut-elle profiter à des catégories de travailleurs vulnérables comme les jeunes, les minorités ethniques et les travailleurs migrants?
- 5) Quelles mesures l'OIT devrait-elle éventuellement prendre pour promouvoir le concept de flexicurité aux niveaux national et régional?

Chapitre 4. Renforcement du cadre de gestion des migrations fondé sur les droits

Les migrations sont devenues une question essentielle dans la quasi-totalité des pays de la région, et les responsables de tous niveaux, dans presque tous les domaines d'action, étudient les réponses à y apporter. On estime le nombre des migrants économiquement actifs dans la région à 26,5 millions, soit environ 4 pour cent de la population active totale. Leur importance, pour l'avenir des économies et des sociétés de la région, dépasse sans doute de loin leur nombre actuel.

Alors qu'en Europe orientale la plupart des flux migratoires s'effectuent des autres pays de la CEI vers la Fédération de Russie, la situation est beaucoup moins uniforme en Europe occidentale. Par exemple, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni comptent une forte proportion d'immigrés venant d'autres pays de l'Union européenne (environ un quart des étrangers en Allemagne, 11 pour cent en Italie et un tiers au Royaume-Uni sont des citoyens de l'Union), mais les Turcs constituent la communauté étrangère la plus importante en Allemagne, et 30 pour cent des étrangers en Italie sont originaires des pays d'Afrique du Nord et d'Albanie.

L'évolution démographique entraîne un réexamen des politiques de migration

L'évolution démographique entraîne presque partout un réexamen des politiques de migration. En 2003, le taux de mortalité dépassait déjà le taux de natalité dans dix pays d'Europe occidentale. Le chiffre net des migrations était positif dans la grande majorité de ces pays. Selon les prévisions, l'âge moyen devrait dépasser 51 ans en 2050 dans les pays suivants: Arménie, Espagne, Estonie, Grèce, Italie, Lettonie, Slovaquie et République tchèque.

La baisse de la population de la Fédération de Russie (qui est actuellement de 0,57 pour cent par an et passera, selon les estimations, à 0,73 pour cent en 2020 et à 0,86 pour cent en 2050) devrait entraîner des pénuries de main-d'œuvre et un accroissement du taux de dépendance. Tout en considérant que l'économie russe est susceptible de progresser rapidement, à condition que ses ressources soient utilisées plus efficacement, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe note que la baisse de population que connaît le pays pourrait entraver gravement sa capacité d'atteindre l'objectif ambitieux qu'il s'est fixé, à savoir doubler son PIB au cours des dix prochaines années (CEE, 2004).

Nécessité d'une immigration régulée

Il ressort de cette évolution qu'une immigration régulée sera sans doute l'un des éléments du dosage subtils de mesures dont auront besoin de nombreux pays pour préserver l'effectif de la population active, le taux de productivité et le niveau d'activité économique qu'impose le maintien du niveau de vie actuel des populations résidentes. Si l'on veut maintenir des taux de croissance économique positifs, les principaux éléments d'un tel dosage de mesures devront presque certainement comprendre l'appel à des migrations de remplacement et l'accroissement du taux d'activité, par exemple par un allongement de la durée de la vie active et par une amélioration des compétences des travailleurs âgés. Cependant, si elles ne sont pas gérées de manière judicieuse, les migrations risquent d'entraîner – et entraînent souvent effectivement – des atteintes aux droits et intérêts fondamentaux des travailleurs.

Les migrations clandestines et la traite sont devenues de graves préoccupations

Parmi les nombreuses préoccupations que suscitent les migrations dans la région, certaines méritent une attention particulière:

- la progression des migrations clandestines, y compris la traite, qui créent une sous-catégorie de travailleurs dont les droits humains et les droits au travail sont souvent enfreints;
- les conditions d'emploi d'un grand nombre de ressortissants étrangers qui sont en situation irrégulière pour différentes raisons (par exemple,

à cause des bouleversements politiques qui se sont produits en Europe orientale et de l'incapacité où ils sont d'obtenir le statut de réfugié);

- l'impact des migrations sur l'emploi et la rémunération des travailleurs non qualifiés, c'est-à-dire non seulement des travailleurs âgés qui sont originaires du pays, mais aussi des immigrés arrivés précédemment, car les travailleurs migrants sont souvent concentrés dans les professions faiblement qualifiées, caractérisées par des horaires de travail longs ou irréguliers, qui rebutent généralement les travailleurs nationaux;
- les difficultés d'intégration sociale et le taux de chômage élevé des jeunes immigrés;
- les pressions à l'émigration dans certains pays, pressions qui résultent d'un taux de chômage élevé, particulièrement parmi les jeunes qui ont fait des études;
- les déséquilibres géographiques dans l'emploi, qui résultent notamment de la faible mobilité intrarégionale des travailleurs européens, même à l'intérieur de l'UE, malgré la liberté garantie de se déplacer entre pays membres;
- les effets à moyen et long terme du vieillissement de la population sur la productivité et sur la viabilité des systèmes de sécurité sociale, avec la nécessité concomitante d'améliorer les taux d'activité, entre autres en faisant appel à l'immigration.

Il ressort des informations provenant des programmes de régularisation et d'autres sources que, dans les principaux pays d'accueil, 10 à 15 pour cent des immigrés sont en situation irrégulière. La croissance des marchés informels qui donnent du travail aux immigrés non autorisés stimule les migrations irrégulières. Celles-ci sont aussi favorisées par la demande excédentaire de main-d'œuvre non qualifiée en Europe et par la difficulté d'y remédier légalement.

Les réactions officielles aux migrations irrégulières à travers la région – intensification des contrôles aux frontières, expulsion, renforcement des mesures de police – ont généralement eu l'effet pervers de rendre la contrebande humaine plus rentable. Le rapport global publié par le BIT en 2001 note que «l'augmentation récente du trafic de main-d'œuvre peut essentiellement être attribuée à un déséquilibre entre l'offre de main-d'œuvre et l'offre d'emplois légaux dans un lieu où le demandeur d'emploi a le droit de résider» (BIT, 2001a).

Le chapitre 4 souligne qu'une gestion des migrations de main-d'œuvre efficace et soucieuse des droits est la clé d'une amélioration de la protection des droits des travailleurs migrants. Les craintes largement répandues dans les pays d'accueil de voir un afflux de travailleurs migrants faiblement qualifiés exercer des pressions à la baisse sur les salaires et l'emploi ne sont guère justifiées par les faits. De fait, l'arrivée de travailleurs migrants et les entreprises qu'ils créent ont généralement un effet positif sur l'économie des pays d'accueil.

Il ressort de l'expérience et des recherches qu'une gestion efficace des migrations de main-d'œuvre doit inclure un certain nombre d'éléments clés. En premier lieu, la politique des migrations doit être en accord avec les conditions et réalités du marché du travail. Par ailleurs, il faut mettre en place une coopération entre pays d'accueil et pays d'origine. La politique des migrations doit s'appuyer sur un large accord de l'opinion, accord qui ne peut être obtenu que par un large dialogue social. Il importe que les conventions de l'OIT relatives aux migrations soient ratifiées et que leurs principes soient appliqués. En outre, des mesures doivent être prises pour réglementer l'embauche et prévenir la traite, ainsi que pour favoriser le travail décent

La traite de main-d'œuvre est un des résultats du déséquilibre entre l'offre de main-d'œuvre et l'offre d'emplois légaux

Il n'existe guère de corrélation entre le chômage et l'immigration

Les migrations de main-d'œuvre doivent être en accord avec les conditions du marché du travail

et faire en sorte que la législation du travail et les régimes de sécurité sociale nationaux s'appliquent aux travailleurs migrants. Enfin, il faut prendre des mesures pour faciliter l'intégration des travailleurs migrants et lutter contre la discrimination.

Les pays d'origine devraient faire davantage pour protéger leurs nationaux qui travaillent à l'étranger

En ce qui concerne la réduction des pressions à l'émigration et la protection des nationaux qui cherchent à travailler à l'étranger, les pays d'origine ont également un rôle important à jouer. D'une part, ils peuvent améliorer les perspectives d'emploi chez eux en donnant une priorité élevée à la promotion de l'emploi et au travail décent dans leurs stratégies de développement. D'autre part, ils peuvent exercer un contrôle sur l'embauche, faciliter les rapatriements de fonds, promouvoir l'investissement productif de l'épargne des migrants et faciliter le retour et le transfert des connaissances techniques.

Le chapitre 4 indique les domaines dans lesquels le BIT apporte son assistance à un certain nombre de pays de la région dans le cadre de projets et d'un dialogue en vue de l'élaboration de politiques des migrations adaptées aux besoins des pays d'accueil comme des pays d'origine, ainsi qu'à ceux des travailleurs migrants eux-mêmes.

Points pour la discussion

- 1) Les pays d'Europe et d'Asie centrale sont-ils satisfaits de leur politique actuelle en matière de migrations de main-d'œuvre? Dans la négative, quels changements souhaitent-ils y apporter?
- 2) Partant de la constatation que la traite est, au moins en partie, le résultat de déséquilibres entre l'offre de main-d'œuvre et l'offre d'emplois légaux, comment trouver un juste dosage entre les mesures répressives et les initiatives visant à lutter contre les causes de la traite dans la région?
- 3) Les participants sont-ils d'accord sur le fait qu'une augmentation des flux migratoires est l'une des réponses au problème de la viabilité des régimes de pension dans nombre de pays de la région?
- 4) Selon les participants, quels sont les moyens les plus efficaces de promouvoir l'intégration des immigrés et de mettre fin au chômage élevé des jeunes immigrés de la deuxième génération?
- 5) Comment les mandants tripartites peuvent-ils jouer un rôle accru dans la conception des mesures relatives aux migrations de main-d'œuvre? Quelles structures faudrait-il mettre en place pour faciliter ce rôle?
- 6) Quels sont les moyens les plus efficaces d'éviter ou de réduire les effets de l'émigration sur les pays d'origine, particulièrement en ce qui concerne les personnes hautement qualifiées?
- 7) Quel rôle l'OIT devrait-elle jouer pour appuyer les mandants de la région en matière de politique des migrations?

Chapitre 5. Vieillesse, taux d'activité et réforme des pensions

La réforme des pensions fait aujourd'hui partie des questions prioritaires. Bien que très différents les uns des autres, les régimes de pension de la région doivent tous relever deux défis: le vieillissement, qui a un impact sur le financement des pensions, et la nécessité de redéfinir l'ensemble des prestations pour répondre aux nouveaux besoins.

L'établissement de régimes nationaux de pension dans le monde industrialisé est l'un des plus grands acquis du XX^e siècle et ces régimes ont permis de combattre la pauvreté chez les personnes âgées, mais il est nécessaire aujourd'hui de les adapter si l'on veut maintenir les niveaux actuels de bien-être. En Europe centrale et orientale, où l'ensemble de la population bénéficiait d'une couverture et où les régimes de pension ont permis d'amortir les chocs économiques du début des années quatre-vingt-dix, beaucoup de pays ont adopté des réformes radicales, y compris des mesures visant à substituer à l'assurance sociale des comptes d'épargne individuels gérés par le secteur privé. Dans la CEI, jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, la valeur réelle des pensions a baissé du fait de l'hyperinflation, mais les régimes de pension ont constitué un des moyens les plus sûrs de prévenir la pauvreté pendant les premières années de transition. En Europe du Sud-Est, en raison de divers facteurs – troubles politiques, conflits armés, diminution des emplois subventionnés, dette extérieure, inflation, croissance de l'économie informelle, non-paiement des cotisations –, les régimes de pension se sont retrouvés aux abois, précipitant des millions de personnes dans la pauvreté.

Dans la région, les régimes de pension sont tous confrontés à des problèmes similaires

Maintenir dans des limites raisonnables la charge supportée par la population active

Le nombre des personnes âgées est en rapide augmentation. Pendant les cinquante dernières années, l'espérance de vie est passée de 63 à 73 ans dans la région et devrait atteindre 80 ans à l'horizon 2050. La population des pays d'Europe occidentale est celle qui compte le plus de personnes âgées, mais celle des autres sous-régions vieillit plus vite, exception faite de la CEI où l'espérance de vie, qui n'a cessé de diminuer jusqu'à présent, est la plus basse de la région.

La progression de l'espérance de vie qui est, en soi, une remarquable avancée ne s'est pas accompagnée d'un allongement de la vie professionnelle. En fait, l'importance accordée au vieillissement de la population et à son impact sur le financement de la sécurité sociale a eu tendance à occulter une question essentielle, à savoir la promotion de l'emploi et la nécessité d'accroître le nombre d'actifs. Nombreux sont ceux qui ne travaillent pas ou qui travaillent dans l'économie informelle et ne cotisent pas aux régimes de pension. Si le taux d'activité et notamment celui des jeunes, des femmes, des migrants et des travailleurs âgés n'augmente pas, la proportion des personnes âgées inactives par rapport à la population active risque d'augmenter spectaculairement.

L'importance accordée au vieillissement ne doit pas occulter un autre facteur, à savoir le taux d'activité

Des mesures de divers types ont déjà été prises pour augmenter les taux d'activité, et des objectifs ont été fixés par le Conseil européen. Un des défis à relever consiste à permettre aux personnes âgées de prolonger leur activité, mais il en est un autre, tout aussi important, à savoir accroître l'emploi et le taux d'activité de toutes les catégories de population. Ce dernier objectif pourrait être atteint, entre autres, par des mesures telles que la mise en place de garderies qui aideraient à concilier responsabilités familiales et professionnelles et la promotion de voies légales de migration.

L'emploi est un puissant moyen d'atténuer les effets du vieillissement sur les régimes de protection sociale

Réforme des pensions

L'importance de promouvoir l'emploi décent et productif sous-tend toute cette analyse. L'attention qui est accordée à la réforme des pensions ne doit pas faire oublier que les régimes de retraite ne pourront résister à la pression démographique que si le volume de l'emploi augmente et si les personnes âgées se voient proposer des options viables leur permettant de continuer à travailler. L'Agenda global pour l'emploi de l'OIT répond à cette exigence tout en apportant une contribution essentielle à l'Agenda du travail décent. Pour ce qui est de l'allongement de la vie active, outre le relèvement

Les personnes âgées doivent se voir proposer des options viables leur permettant de continuer à travailler

de l'âge de la retraite et la diminution des possibilités de retraite anticipée, d'autres mesures pourraient être envisagées, comme d'inclure dans les régimes de pension des mécanismes qui incitent à retarder le départ à la retraite, fixer des règles permettant une retraite graduelle, encourager les travailleurs à épargner pour leur retraite et mieux informer le public des options possibles.

Lors de la redéfinition des prestations, il importe tout particulièrement de prendre en compte la situation des femmes car celles-ci sont souvent les grandes perdantes des réformes en cours. En outre, dans de nombreux pays, il existe une forte demande concernant l'instauration d'une pension minimale d'un montant approprié ainsi qu'une meilleure transférabilité des droits à pension compte tenu des répercussions qu'auront la mobilité du travail, les formes d'emploi non conventionnelles et les migrations internationales de travailleurs sur les pensions de demain.

En Europe centrale, en particulier, il est nécessaire de renforcer l'efficacité des régimes de pension en colmatant les brèches qui englobent les ressources et en améliorant, notamment, le recouvrement des cotisations. Dans ce but, des initiatives doivent être lancées au plus haut niveau pour régler le problème que posent la sous-déclaration des salaires des travailleurs, l'ampleur de l'économie informelle et la tolérance de l'Etat face aux infractions de certaines grandes entreprises.

Réglementer l'offre de pensions du secteur privé

La prise en charge des retraites par le secteur privé pose des problèmes d'équité

L'émergence des pensions privées tend à accroître les inégalités, et le coût élevé des frais de transition induits par le passage du système de retraite par répartition au système de retraite par capitalisation fait naître certaines inquiétudes quant au montant des futures pensions. Une solution possible (qui a été choisie, par exemple, par le Danemark, les Pays-Bas et la Suède) consiste à mettre en place des régimes sectoriels gérés conjointement par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Ces régimes garantissent un haut niveau de couverture étant donné qu'ils s'appliquent à tous les travailleurs des secteurs concernés.

Des frais administratifs souvent très élevés

Tous les analystes ont abandonné l'idée que la privatisation des régimes de pension pourrait prévenir la crise des retraites induite par le vieillissement de la population, mais la privatisation a fait recette dans de nombreux pays de la CEI et d'Europe centrale, orientale et méridionale. Elle a aussi fait naître toute une série de problèmes qu'il reste à régler, entre autres le «trou» dans le financement des régimes publics de pension résultant du fait que les cotisations sont détournées au profit du régime privatisé, les problèmes d'équité, notamment en ce qui concerne les femmes et les travailleurs à bas revenus, en particulier ceux qui travaillent dans l'économie informelle ou qui ont payé peu ou pas de cotisations, les difficultés administratives, comme les suivis individualisés, ainsi que l'adoption de mesures visant à garantir que les frais administratifs (actuellement très élevés) se maintiendront dans des limites raisonnables et n'entameront pas l'épargne.

Implication des partenaires sociaux

Un large consensus social est indispensable

Des systèmes de pension répondant aux besoins et aux attentes de la société et s'acquittant efficacement de leur mission, à savoir garantir à tous la sécurité sociale et financière, supposent que l'Etat intervienne activement et qu'il existe un consensus ralliant partenaires sociaux et autres parties prenantes. En prodiguant des orientations, en contrôlant le respect des normes minimales reconnues et en promouvant le dialogue social, le BIT a, aux niveaux national et régional, un rôle important à jouer en la matière, notamment à travers sa campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous.

Points pour la discussion

- 1) Que faire pour sensibiliser l'opinion aux conséquences sociales du vieillissement et créer un consensus sur un ensemble de politiques qui permettent de parer à la menace qu'il fait peser sur le financement des retraites?
- 2) Est-ce que les travailleurs âgés et en particulier les travailleuses âgées se heurtent à des problèmes particuliers au terme de leur emploi (chômage technique, retraite anticipée, y compris retraite anticipée due à un handicap) lorsqu'ils sont victimes d'une restructuration et recherchent un emploi? Dans l'affirmative, qu'est-il possible de faire pour aplanir les obstacles que ces personnes rencontrent sur le marché du travail (politiques actives du marché du travail, législation visant à combattre la discrimination fondée sur l'âge, etc.)?
- 3) Quelles sont les politiques du marché du travail les plus prometteuses (adaptation de la formation visant à répondre aux besoins spécifiques des travailleurs âgés et promotion du travail à temps partiel combiné à des régimes de retraite partielle) qui peuvent contribuer à accroître le taux d'activité des travailleurs âgés? Ces politiques sont-elles réalisables dans votre pays et, dans l'affirmative, à quelles conditions?
- 4) Dans les pays qui ont opté pour les régimes privés de retraite, que peut-on faire pour sensibiliser l'opinion publique aux problèmes qui doivent encore être résolus?
- 5) Quelles mesures peuvent être prises pour assurer l'égalité devant les retraites, notamment dans le cadre des régimes privés de pension et en ce qui concerne les femmes et les catégories à faible revenu?
- 6) Quelles mesures peuvent être prises pour améliorer la transférabilité des droits des travailleurs changeant fréquemment d'emploi et, à l'échelle régionale, pour les travailleurs migrants?
- 7) Quelles actions peuvent être envisagées pour que les décisions vitales dans le domaine de la réforme des pensions bénéficient du large soutien de la société tout entière?
- 8) De quelle façon l'OIT peut-elle jouer un rôle plus efficace à l'échelle nationale et régionale en encourageant la discussion et les initiatives sur les questions touchant à la réforme des retraites?

Introduction

L'organisation de la septième Réunion régionale européenne en Hongrie, pays qui symbolise la rencontre de l'Orient et de l'Occident et la volonté de surmonter les divisions qui ont marqué la région pendant de si nombreuses années, confère à cette rencontre une résonance toute particulière. Son inscription à l'ordre du jour de la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne atteste également de son importance.

Il est particulièrement bienvenu que cette réunion régionale de l'OIT soit organisée à Budapest autour d'un rapport sur les transitions – terme qui, dans ce rapport, désigne non seulement les transformations politiques mais aussi les changements auxquels chacun de nous peut se trouver confronté à tout âge. Il n'est guère besoin de rappeler aux mandants l'importance de la transition historique qui a commencé à la fin des années quatre-vingt et des transformations actuellement liées à l'élargissement de l'Union européenne. Ils savent aussi le rôle décisif que peut jouer le travail décent dans une région où nombre de pays sont confrontés soit au marasme économique, soit à une pauvreté persistante et à l'exclusion sociale.

Le succès des transitions repose sur une bonne gouvernance. Celle-ci revêt une importance décisive lorsque les transitions visent à assurer une croissance économique soutenue et le plein emploi dans des conditions favorables au travail décent. Ce dernier est un objectif dont la réalisation nécessite une cohérence accrue des politiques économiques et sociales aux niveaux national, sous-régional, régional et mondial. Il constitue en effet le point de rencontre des politiques monétaires et budgétaires, des politiques de l'emploi et des politiques sociales. Le but d'une bonne gouvernance est précisément d'assurer la cohérence des diverses orientations et moyens d'action. Cette cohérence, véritable pilier du travail décent, doit quant à elle reposer sur le respect d'un ensemble commun de valeurs et de principes, sur des consultations élargies, sur la participation active des ministères, des organisations d'employeurs et de travailleurs et d'autres organes représentatifs importants. Seule une gouvernance telle que nous venons de la définir peut garantir le bon fonctionnement d'une économie de marché, précisément parce qu'elle fait intervenir un certain nombre de considérations qui ne relèvent pas de la seule logique du marché.

La région Europe et Asie centrale est un acteur de premier plan dans la mondialisation de l'économie. Elle joue également le rôle de chef de file en matière d'intégration économique, monétaire et politique, non seulement

Chacun, dans sa vie, connaît des périodes de transition

Pas de bonne transition sans bonne gouvernance

dans l'Union européenne, mais également dans la Communauté d'Etats indépendants (CEI) et dans d'autres parties de cet espace géographique. Comme le montre l'histoire de l'Europe de l'après-guerre, l'intégration est un facteur décisif de la stabilité politique et de la démocratie, préalables indispensables à la prospérité économique et à l'intégration sociale.

Des problèmes qui ont leur source dans une mauvaise gouvernance de la mondialisation

On entend souvent dire que la mondialisation a pour effet de limiter la marge de manœuvre des pouvoirs publics. On rappellera donc le point de vue de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation à ce sujet: «Nous estimons que les problèmes que nous avons identifiés ne sont pas dus à la mondialisation en tant que telle mais aux carences de sa gouvernance.»

Le rapport examine les bonnes méthodes de gouvernance à mettre en œuvre pour encadrer les transitions vers le travail décent. Il comporte cinq chapitres qui traitent de thèmes étroitement liés et reconnus comme prioritaires à la suite de larges consultations avec les mandants. Dans le premier chapitre, on examine la gouvernance en tant qu'outil permettant d'assurer le plein emploi dans une économie mondialisée, en insistant notamment sur l'intégration économique, les réformes du marché du travail, les négociations salariales, la situation économique et le chômage de longue durée. Les quatre autres chapitres abordent respectivement les thèmes suivants:

- l'emploi des jeunes et la transition de l'école à la vie active;
- les moyens de concilier flexibilité, stabilité et sécurité («flexicurité»);
- les migrations;
- le vieillissement de la population, le taux d'activité et la réforme des régimes de retraite.

Une bonne gouvernance joue un rôle central dans tous les domaines

S'agissant de ce dernier sujet, on constate que les systèmes de protection sociale sont soumis à ces deux contraintes que sont le vieillissement de la population et la nécessité de s'adapter à des besoins en constante évolution. La voie de la réforme doit suivre les principes de la bonne gouvernance et de l'équité. Toute réforme, pour être viable, doit reposer sur trois piliers – consultation, soutien, confiance.

S'agissant des migrations, quelles politiques et quelles mesures faudrait-il envisager pour que la mobilité internationale de la main-d'œuvre (parallèle à celle des capitaux, des biens et des services) soit largement acceptée par les travailleurs, les employeurs et la population des pays d'origine et des pays d'accueil? Dans ce cas aussi, pour l'élaboration de ces politiques et de ces mesures, une bonne gouvernance est indispensable.

De même, seule une gouvernance globale permettra de ménager un équilibre entre ces exigences contradictoires que sont, sur le marché du travail, la flexibilité et la sécurité (équilibre visé par ce terme de «flexicurité») et d'abandonner la doctrine simpliste, désormais largement discréditée, qui prône une pure et simple déréglementation.

Enfin, pour que les jeunes puissent accéder au marché du travail dans des conditions équitables, il faut mettre en place des mécanismes de gouvernance susceptibles d'harmoniser efficacement les politiques de l'éducation et de la formation, les politiques salariales et les politiques de recrutement.

Le dialogue social et le plein emploi sont les deux thèmes récurrents de ces chapitres.

Pas de consensus ni de vision partagée sans dialogue social

Deux exemples illustreront l'importance indéniable du dialogue social. Tout d'abord, les activités de coopération technique du BIT en Europe centrale démontrent que le succès des réformes des régimes de retraite dépend du sérieux avec lequel sont menées les consultations tripartites. Dans ce domaine, bien des échecs peuvent être imputables à un déficit de dialogue

social. Ensuite, parmi les nombreux facteurs qui ont contribué au progrès spectaculaire de l'Irlande, progrès mesuré à l'aide des indicateurs du développement humain, il faut souligner le rôle du partenariat social, qui a été véritablement le socle d'un développement économique et social harmonieux fondé sur le consensus et une communauté d'aspirations. Ces conditions favorables ont stimulé la croissance de l'économie et de l'emploi et permis de réduire la pauvreté.

S'agissant du plein emploi, il est très encourageant de constater que plusieurs pays de la région réussissent apparemment à maintenir un chômage peu important et des taux d'activité élevés sans accélération de l'inflation ni aggravation des inégalités de revenus. Là encore, le dialogue social a joué un rôle décisif en permettant d'équilibrer les pressions sociales et les contraintes économiques. Rappelons toutefois que cette situation est loin d'être celle de la majorité des pays de la région. Il n'est donc guère surprenant que la Task-force européenne pour l'emploi, présidée par Wim Kok, ait dans le rapport intitulé «L'emploi, l'emploi, l'emploi» formulé une série de recommandations qui vont dans le même sens que les idées exposées dans le présent rapport – il faut que les travailleurs et les entreprises apprennent à s'adapter plus rapidement; il faut attirer davantage de personnes sur le marché du travail; il faut investir davantage et de manière plus efficace dans les ressources humaines; il faut assurer une mise en œuvre efficace des réformes en s'appuyant sur une meilleure gouvernance.

Afin de favoriser la complémentarité de la croissance, de l'investissement et de la création d'emplois, la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation a demandé aux organes compétents des Nations Unies, à la Banque mondiale, au FMI, à l'OMC et à l'OIT de s'associer à une initiative commune de cohérence des politiques. La présente réunion pourrait être pour les mandants l'occasion d'un exercice similaire, effectué sur une base régionale. Pour cela, on pourrait s'appuyer utilement sur une analyse des effets que les politiques internationales économiques, financières et commerciales ont sur le travail décent, ce qui permettrait d'examiner les politiques nationales, régionales et mondiales et de déterminer le rôle que pourrait jouer l'OIT à cet égard.

Afin de faciliter l'examen des différents thèmes, nous proposons un résumé des chapitres, ainsi que des points des chapitres 2 à 5 qui feront l'objet d'une discussion dans le cadre de séances parallèles. Le thème unificateur, autour duquel s'articulent les quatre autres, est celui de la gouvernance, objet du chapitre 1.

L'emploi d'abord

Une initiative de cohérence des politiques au niveau régional?

1. Mondialisation, gouvernance et développement économique et social équilibré

1.1. La nécessité d'une meilleure gouvernance

La région Europe et Asie centrale joue un rôle de premier plan dans la mondialisation de l'économie, qui tend à resserrer les relations économiques et sociales entre régions, pays, entreprises et populations. Le développement social et économique dépend plus que jamais de décisions adoptées par une multitude d'acteurs et d'institutions ne relevant plus de l'Etat-nation. Il faut donc favoriser les consultations et l'harmonisation des politiques au sein des instances supranationales, régionales ou mondiales, ainsi que dans les instances locales. Comme l'a relevé la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, «les marchés mondiaux se sont développés rapidement sans que se développent parallèlement les institutions économiques et sociales nécessaires pour qu'ils fonctionnent sans à-coup et équitablement» (BIT, 2004a). La Commission mondiale a donc appelé à une «meilleure gouvernance mondiale» fondée sur des principes tels que la démocratie, la justice sociale, le respect des droits de l'homme et la primauté du droit.

La lutte contre le chômage et le sous-emploi, dont le niveau est toujours très élevé en Europe, à l'est comme à l'ouest, et en Asie centrale, constitue pour la région un objectif prioritaire qui appelle une gouvernance énergique capable de promouvoir un développement économique équilibré. Le présent chapitre porte sur les moyens par lesquels des méthodes de gouvernance privilégiant l'intégration pourraient déboucher sur une diminution du chômage et une progression de l'emploi. En tant que tel, il constitue une introduction aux chapitres suivants qui sont relatifs à l'emploi des jeunes, aux politiques du marché du travail relevant de l'approche dite de la «flexicurité», à la migration et à la protection sociale et, enfin, au vieillissement des populations.

1.1.1. Valeurs partagées

Les institutions nécessaires à une bonne gouvernance régionale et mondiale doivent s'inspirer de valeurs et principes communs tels ceux qui sous-tendent l'action pour un accès universel au travail décent et figuraient déjà dans la Constitution de l'OIT et la Déclaration de Philadelphie (1944):

«Tous les êtres humains, quelle que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales.»

De même, l'Union européenne, avec son modèle social, part de l'idée que le développement économique et le progrès social doivent aller de pair. Nombreuses sont les déclarations de l'Union qui appellent à une action pour une «croissance économique durable accompagnée d'une amélioration qualitative et quantitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale».

En mai 2004, dans le même ordre d'idées, le Président de la Fédération de Russie s'est fixé comme objectif de doubler dans les dix ans le PIB par habitant (ce qui implique un taux de croissance de 7,1 pour cent par an en moyenne) et de réduire la pauvreté (Jack, 2004).

L'engagement massif des pays d'Europe et d'Asie centrale en faveur des normes fondamentales du travail¹ constitue une preuve supplémentaire de l'existence de valeurs communes.

1.1.2. Perspectives économiques et sociales

L'existence de valeurs communes ressort aussi de sondages d'opinion réalisés au sein de l'Union européenne, qui montrent que l'emploi et la situation économique arrivent en tête des sujets de préoccupation des citoyens de l'Europe des 25, devant l'insécurité, le système de santé et l'immigration (tableau 1.1).

Tableau 1.1. Quels sont les deux problèmes principaux auxquels doit faire face votre pays actuellement?

	Europe des 28	Europe des 25	Europe des 15	Europe des 10
Chômage	49	47	44	61
Situation économique	30	27	25	35
Insécurité	24	25	26	23
Système de santé	16	17	15	25
Immigration	12	13	16	2

Source: Eurobaromètre 2004.

Le caractère timide de la croissance européenne est souligné dans un grand nombre de rapports et d'observations, qui font état d'une Europe «à la traîne». En Europe centrale, cinq pays ont eu en 2002 un PIB par habitant supérieur à celui de 1989, ce qui contraste nettement avec la situation des pays de la CEI et de l'Europe du Sud-Est, où les revenus moyens restent inférieurs à ce qu'ils étaient en 1989. Pauvreté persistante et accroissement des inégalités font que le niveau de vie tarde à s'améliorer.

En 2001, les inégalités de revenu dans six des huit pays d'Europe centrale et orientale étaient supérieures à la moyenne des coefficients de Gini pour l'OCDE, soit 0,3². Dans la CEI, huit pays sur neuf dépassent la moyenne de l'OCDE, et cinq pays ont un coefficient de Gini supérieur à 0,4 (CEE, 2004/1). Le coefficient de Gini moyen pour les pays de l'Europe des 15 était de 0,29 en 1999, avec un minimum de 0,23 au Danemark et un maximum de 0,36 au Portugal (Eurostat, 2004). En Turquie, les inégalités sont marquées, avec un coefficient de Gini de 0,49.

En Europe centrale et orientale, la pauvreté relative (soit un montant de dépenses des ménages par habitant en-dessous de la moitié de la valeur

¹ En juillet 2004, le taux de ratification des huit conventions fondamentales était de 95,5 pour cent (voir vol. I, chap. 3).

² Le coefficient de Gini mesure les inégalités en matière de revenu. Un coefficient de zéro suppose une égalité parfaite et un coefficient de un une inégalité absolue.

médiane) atteint 12,3 pour cent en moyenne (avec des maximums de 19,9 pour cent dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et de 16,9 pour cent en Pologne, et des minimums de 7,9 pour cent en Hongrie et 5,0 pour cent en République tchèque). Dans les pays de la CEI, la pauvreté extrême (soit un revenu de moins de 2,15 dollars par jour en parité de pouvoir d'achat) reste très importante en Arménie, en Azerbaïdjan, au Kirghizistan, au Tadjikistan et en République de Moldova (près de 48 pour cent de la population en moyenne); elle atteint un niveau relativement élevé en Géorgie et en Fédération de Russie (18,8 pour cent), mais est limitée au Bélarus, au Kazakhstan et en Ukraine (3,2 pour cent en moyenne) (CEE, 2004). Dans l'Europe des 15, la proportion de la population ayant un revenu inférieur à 60 pour cent de la valeur médiane pour le pays correspondant était de 15 pour cent en 1999 (mais de 24 pour cent avant les transferts sociaux) (Commission européenne, 2003c).

L'écart croissant entre ceux qui se trouvent tout en haut et ceux qui se trouvent tout en bas de l'échelle du revenu et de la richesse a entraîné une prise de conscience aiguë par ces derniers de leur état de privation relative. (CEE, 2004)

1.1.3. Coopération régionale

La coopération régionale peut contribuer à la mise en place d'un système de gouvernance efficace dans le contexte de la mondialisation.

«Je suis en effet persuadé que la coopération régionale est un instrument précieux qui doit permettre une distribution plus équitable des bénéfices de la mondialisation entre les pays, notamment en faveur de ceux dont les ressources sont limitées». (M. Parvanov, Président de la Bulgarie, BIT 2004b)

Les accords régionaux visent à resserrer les relations entre les pays sur le plan économique et financier et à promouvoir l'intégration sociale et politique. L'euro symbolise bien l'intégration politique, économique et sociale très poussée que l'Union européenne s'attache à promouvoir, et la Communauté d'Etats indépendants, créée en 1991, est de son côté un bon exemple d'union économique et douanière doublée d'un volet politique. Le Pacte de stabilité fournit également un cadre de référence pour une action commune dans le domaine économique et social en ce qui concerne les pays de l'Europe du Sud-Est, et la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe joue un rôle analogue.

1.1.4. Gouvernance et mondialisation

L'intérêt grandissant suscité par la notion de «gouvernance» reflète une prise de conscience du rôle de différents facteurs extérieurs au marché au sein même de l'économie de marché³. Paradoxalement, la transition entre économie planifiée et économie de marché a mis en lumière l'importance de certaines institutions qui ne sont pas créées automatiquement au moment de l'ouverture des marchés.

Les bons résultats en matière économique et sociale sont souvent associés à une gouvernance avisée. Les dispositifs institutionnels mis en œuvre ne doivent pas viser uniquement le respect de certains principes – notamment démocratie et liberté syndicale, droits patrimoniaux, régime financier et réglementation monétaire, règles de la concurrence et de la transparence, mécanismes de protection sociale et arbitrage en cas d'intérêts sociaux et

³ Aux fins du présent document, on entendra par gouvernance «le contrôle, l'orientation ou la réglementation de l'influence de l'ensemble des institutions et des politiques qui déterminent le fonctionnement d'une économie et d'une société» (document GB.286/WP/SDG/3, mars 2003).

économiques divergents. Les responsables sont de plus en plus nombreux à affirmer qu'il faut aussi une intervention publique dans des domaines tels que l'information, les incitations et la coordination. L'existence de valeurs communes, d'une confiance réciproque et d'attentes mutuelles contribue largement à réduire les coûts des transactions économiques et sociales.

«Pour améliorer les résultats de l'économie nationale, les responsables doivent notamment s'attacher à promouvoir une meilleure coordination entre les acteurs du secteur privé.» (Hall et Soskice, 2001)

Le dialogue social et les consultations tripartites constituent l'un des moyens de coordination propres à assurer de bons résultats sur le plan économique. Il apparaît en effet que les politiques économiques et sociales les plus efficaces sont souvent celles qui sont ancrées dans des principes généraux dûment adaptés au contexte et aux caractéristiques des acteurs au plan local. Le dialogue social constitue dès lors un apport précieux car il permet de faire face à des situations pour lesquelles les décisions nécessaires, qui ne cessent de gagner en complexité, sont prises à des niveaux de plus en plus proches de celui où le problème est apparu à l'origine.

Il faut tenir compte des conditions locales, non pas parce que les principes économiques applicables diffèrent selon le lieu, mais parce que ces principes font abstraction du cadre institutionnel et qu'il faut, pour les concrétiser, connaître la situation au plan local. (Rodrik, 2003)

La mondialisation et les réformes économiques et sociales se traduisent par un niveau de risque et d'incertitude accru, et la qualité de la gouvernance peut jouer un rôle déterminant dans la nature, satisfaisante ou décevante, des résultats atteints en définitive.

1.2. Interdépendance: des possibilités plus nombreuses mais une incertitude accrue

La multiplication des échanges qui découle de l'ouverture des frontières favorise la diffusion des nouvelles technologies, la circulation des produits et des services, l'efficacité sur les marchés intérieurs et extérieurs ainsi que l'investissement. Cependant, la libéralisation économique entraîne aussi de nouveaux risques et une incertitude accrue. Beaucoup de ces risques ont des conséquences sur le plan social et économique, notamment sur la viabilité des entreprises, la sécurité de l'emploi et du revenu, les conditions de travail, les phénomènes migratoires et la protection sociale.

1.2.1. Instabilité des marchés financiers

La mondialisation des marchés est à la fois une cause et une conséquence de la libéralisation du compte de capital et de l'augmentation massive des flux d'investissement et de capitaux au plan international. Le volume des échanges quotidiens sur les marchés financiers donne aux analystes un pouvoir redoutable sur la situation financière des entreprises cotées en bourse et sur celle des pays, et les excès constatés récemment ont mis en lumière la nécessité d'une réglementation et d'un contrôle accrus. Les marchés obligataires naissants fournissent un bon exemple de cette évolution. Entre juillet et septembre 1998, l'écart de rendement des obligations russes a augmenté de 60 points du fait de la crise liée à la dette, ce qui a restreint considérablement l'accès aux marchés financiers internationaux. En 2000-01, la monnaie turque a connu une forte dévaluation provoquée par des sorties de capitaux massives, une spéculation agressive et une accélération de l'inflation, d'où une hausse importante du taux de chômage en 2001. En

2003, le marché des changes hongrois a présenté une instabilité prononcée provoquée par les spéculateurs.

Des crises équivalentes peuvent éclater à tout moment partout sur la planète et avoir de lourdes conséquences sur l'emploi, les salaires réels, la viabilité financière des entreprises, les investissements et la croissance future.

1.2.2. Flux d'investissement et externalisation

L'investissement direct étranger (IDE) a joué un rôle déterminant dans la croissance économique récente de nombreux pays de la région. Depuis 1995, l'Europe centrale et orientale, la Fédération de Russie et l'Asie centrale bénéficient largement des flux d'IDE, qui ont visé notamment le secteur manufacturier, le secteur de l'énergie et les services. Pour sa part, l'Europe occidentale joue un rôle important à la fois comme source et comme bénéficiaire des IDE (tableau 1.2).

Selon une enquête effectuée récemment par Ernst & Young (2004), l'Europe figure au premier rang des bénéficiaires de l'investissement direct dans le monde, avec 52 pour cent des flux d'IDE en 2003. La zone la plus attractive aux yeux des décideurs est l'Europe occidentale, suivie par l'Europe centrale et orientale. Une spécialisation nouvelle fait son apparition en Europe et en Asie centrale, les investissements étrangers débouchant sur une intégration et une diversification accrues. Il en va ainsi de l'agglomération d'entreprises de l'automobile en Europe centrale qui constituait autrefois un marché protégé de la marque Trabant et où l'on observe aujourd'hui un mélange complexe de coopération et de concurrence (zone Budapest-Bratislava-Prague-Varsovie) qui attire les plus gros investissements dans la région (CEE, 2004).

Tableau 1.2. IDE entrant et sortant (en pourcentage du PIB)

	1995	2002
Union européenne		
IDE entrant	13,2	31,4
IDE sortant	15,1	41,0
Europe centrale et orientale		
IDE entrant	5,3	20,8
IDE sortant	0,9	3,3
dont Fédération de Russie		
IDE entrant	1,6	6,5
IDE sortant	0,9	5,2
Asie centrale		
IDE entrant	8,8	45,8
IDE sortant	..	4,4

Source: CNUCED (2003, annexes, tableau B.6).

Le niveau des salaires relatifs est l'un des facteurs qui influence le choix du lieu où est effectué l'investissement, mais ce n'est pas le seul. La CEE a circonscrit neuf facteurs principaux intervenant sur les décisions relatives à l'investissement étranger: potentiel de croissance estimé; dotation en ressources naturelles; infrastructures; perspectives en matière d'économies externes; compétitivité internationale, de la main-d'œuvre; réserves de main-d'œuvre; protection des droits patrimoniaux; qualité de l'intermédiation financière; le cas échéant, perspectives d'adhésion à l'Union européenne (CEE, 2004).

1.2.3. *Intégration économique et marchés du travail*

L'intégration économique gagne aussi désormais les marchés du travail. Une proportion de plus en plus importante de la population active est occupée à des activités dépendant, du fait du jeu du commerce, des marchés ou de l'investissement, de décisions prises dans d'autres pays. Le niveau et les conditions d'emploi sont donc influencés à la fois par la croissance économique dans le pays et par les événements et décisions dans d'autres pays ou régions. Ainsi, c'est sous l'influence des conditions économiques dominantes que plusieurs entreprises implantées en Allemagne et en France ont négocié en 2004 des accords avec les syndicats en vue d'une augmentation du temps de travail hebdomadaire.

Il est bien évident que cette mutation remet en cause le rôle des politiques du marché du travail et des systèmes de négociation collective au plan national; elle doit conduire à promouvoir activement le dialogue social dans les régions qui connaissent un processus d'intégration économique accélérée. La négociation collective au plan supranational en est encore à ses prémices et ne porte pour l'instant que sur l'application de certains principes généraux dans un nombre restreint de secteurs. Il convient de souligner cependant que plusieurs grandes sociétés se sont engagées publiquement en faveur des principes figurant dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998. Quelque 28 accords-cadres ont été signés dans le monde, dont la plupart lient des entreprises multinationales basées en Europe et des syndicats internationaux.

1.2.4. *Disparités à l'intérieur des pays*

On observe des différences à l'intérieur des pays, toutes les régions ne présentant pas les mêmes avantages naturels ni les mêmes atouts en matière de concurrence du fait de facteurs relevant de la géographie, de l'histoire, des infrastructures, des institutions et des compétences. Ainsi, dans l'Europe des 15, le PIB par habitant est inférieur à 75 pour cent de la moyenne dans plusieurs régions de l'est de l'Allemagne, de Grèce, du sud du Portugal, de l'Italie et de l'Espagne (Commission européenne, 2004a). Dans les nouveaux Etats Membres, plus de 90 pour cent de la population vit dans des régions où le PIB par habitant est inférieur à 75 pour cent de la moyenne de l'Europe des 25, et le revenu moyen par habitant est plus de neuf fois plus élevé dans les régions les plus riches que dans les régions les plus pauvres. Les inégalités à l'intérieur des pays (qui sont à l'origine de plus de 90 pour cent des inégalités totales) se sont accentuées au cours des années quatre-vingt-dix (Sapir, 2003).

Une ouverture accrue peut creuser encore les inégalités existant à l'intérieur des pays car l'activité économique est stimulée par l'intensification de la spécialisation. L'investissement direct étranger, notamment s'il concerne les services et le secteur manufacturier, tend à favoriser les régions particulièrement bien dotées en infrastructures et en main-d'œuvre qualifiée, c'est-à-dire en général les capitales et les zones alentour. Inversement, les secteurs en déclin liés à des produits ou marchés rendus obsolètes par les nouvelles technologies concernent souvent des zones plus éloignées et moins bien pourvues. Il semble par conséquent nécessaire que l'ouverture des marchés soit assortie de mesures d'accompagnement visant à promouvoir le développement des régions les plus fragiles.

Le manque de dynamisme de l'activité économique se traduit généralement par un taux de chômage supérieur. Ainsi, en juin 2004, le taux de chômage était de 9,1 pour cent en moyenne pour l'ensemble de l'Europe des 25, mais dépassait les 15 pour cent dans certaines régions. C'était le cas notamment dans l'est de l'Allemagne, dans le sud de l'Italie et de l'Espagne, en

Pologne et dans certaines zones de la Slovaquie. Les disparités régionales, néanmoins, ne sont pas statiques. L'Irlande en est l'exemple parfait. En effet, le pays est passé en une génération d'un état de pauvreté relative à une situation dans laquelle le revenu est supérieur à la moyenne de l'Europe des 15, même si le centre et l'ouest du pays sont encore à la traîne. Dans le cas du sud de l'Italie en revanche, plusieurs décennies de programmes spéciaux n'ont pas permis de réduire ni même de stabiliser l'écart avec un nord plus industrialisé (Sapir, 2003).

Les disparités régionales n'ont rien de naturel. L'expérience des politiques de cohésion de l'Union européenne et des fonds de développement régional montre que la capacité administrative locale joue un rôle déterminant dans le développement régional, ce qui confirme l'importance d'une bonne gouvernance des économies de marché.

1.3. Réformes économiques et sociales

«La persistance d'un chômage élevé dans certains pays industrialisés – et notamment en Europe continentale – est sans doute l'un des échecs les plus patents des politiques économiques conduites depuis vingt ans.» (FMI, 2003)

«(...) il n'y a pas de problème du chômage en Europe. Le vrai problème c'est le fort taux de chômage de quatre des cinq pays les plus importants.» (De Koning et coll., 2004)

«(...) une fois encore, le plein emploi est sérieusement envisagé comme un objectif premier des politiques. Peut-on y parvenir sans inflation grave et sans aggraver les inégalités?» (Meade, 1995)

1.3.1. Politique macroéconomique, emploi et réformes du marché du travail

A une époque où la stabilité économique est un objectif qui l'emporte souvent sur l'emploi, censé être un corollaire de la croissance économique, on peut se demander si le plein emploi est un objectif qui appartient au passé. La réponse est non, comme l'ont démontré cinq pays européens (Autriche, Irlande, Norvège, Pays-Bas et Suisse) qui ont réussi à contenir les taux de chômage en dessous de 5 pour cent pendant plusieurs années sans mettre en danger la stabilité des prix et sans aggraver l'inégalité des revenus.

Confrontés à un fort chômage, les tenants des réformes structurelles du marché du travail doivent faire face à ceux des politiques budgétaires et monétaires plus expansionnistes (CEE, 2001a). Cependant, commentant la croissance léthargique de l'Allemagne, Robert Solow note:

«La politique monétaire et budgétaire doit être expansionniste afin que les difficultés qui vont de pair avec les réformes du marché du travail soient compensées par une plus grande abondance d'offres d'emploi. Espérer davantage de croissance uniquement à partir de la réduction des salaires est une approche inutilement longue et pénible.» (*Die Zeit*, 29 avril 2004)

Le FMI estime que, en Europe, le chômage est beaucoup plus structurel que cyclique, et qu'il est par conséquent enraciné dans les institutions du marché du travail et de la protection sociale (FMI, 2003). Gardiens de la stabilité des prix, les responsables des banques centrales craignent que la coexistence d'un taux de chômage élevé et d'un grand nombre de postes vacants ne donne lieu à des pénuries de main-d'œuvre et à des pressions

salariales inflationnistes. Par conséquent, ils prônent des réformes visant à minimiser l'effet de ce qu'ils perçoivent comme des goulets d'étranglement en matière de recrutement et de licenciement. C'est en grande partie le même débat qui a dominé la réforme des pays d'Europe centrale et orientale (Blanchard, 2002).

Cependant, la distinction semble artificielle. La politique macroéconomique et celle du marché du travail se complètent lorsqu'elles sont considérées comme un tout cohérent. Rares sont ceux qui continuent d'affirmer qu'un taux de chômage élevé peut être réduit par la seule stimulation de la demande macroéconomique ou par les seules réformes du marché du travail (Malinvaud, 2003). Il faut cependant ne négliger ni l'une ni l'autre voie pour assurer une plus grande efficacité de la répartition des emplois, une meilleure protection pendant la recherche d'un emploi et une demande accrue de main-d'œuvre (voir chapitre 3).

Les institutions du marché du travail sont nécessaires compte tenu de la multiplicité des imperfections qui entravent les marchés du travail, qui ne sont pas tout à fait comme les autres marchés. Ils n'ont que très peu d'influence sur l'emploi global. Ce n'est qu'à travers l'interaction qui existe entre les institutions et les agrégats économiques qu'il est possible d'évaluer l'adéquation d'une politique et des institutions du marché du travail.

De l'avis de l'économiste Olivier Blanchard, du MIT «il reste encore beaucoup à faire pour améliorer le dialogue politique sur les institutions du marché du travail. L'heure est venue de dépasser les slogans, d'éviter d'imputer tous les maux dont souffrent nos économies aux «rigidités du marché du travail» (...). Admettre qu'en fait ces institutions sont nécessaires mais qu'elles ont probablement besoin d'être réformées ne peut que faciliter et améliorer le dialogue entre les partenaires sociaux». (2002)

Pour parvenir au plein emploi sans provoquer une forte inflation et sans aggraver les inégalités, il faut s'efforcer de mieux comprendre l'opinion de tous les protagonistes, y compris les responsables des banques centrales, les ministres du Travail et de l'Économie, les représentants des syndicats et des milieux d'affaires des collectivités locales et des organisations de la société civile à tous les niveaux. Pour commencer, il faut procéder à une analyse partagée de l'impact probable, sur l'emploi et la protection sociale, des grandes orientations des politiques, des mesures de libéralisation du commerce, des réformes du marché du travail et de la politique monétaire.

La méthode ouverte de coordination adoptée par l'Union européenne à l'égard de l'emploi, de la politique du marché du travail et de certains aspects de la politique sociale (voir chapitre 5) est un bon exemple du contrôle par les pairs de la performance du marché du travail. Les rapports nationaux sur la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964⁴, pourraient également être mis à profit dans le cadre d'un examen de la performance et d'un échange d'expériences.

1.3.2. *Négociation des salaires et performance macroéconomique*

Les salaires sont une composante clé de la stabilité macroéconomique. La détermination des salaires a un impact sur les prix, sur la demande et la productivité globales, notamment lorsque l'emploi salarié constitue le type d'emploi dominant.

La formation des salaires en Europe et en Asie centrale varie beaucoup pour ce qui est de la couverture de la négociation collective et du degré de

⁴ Ratifiée par 42 des 50 États Membres de la région.

centralisation et de coordination de la négociation aux niveaux national, sectoriel et de l'entreprise. Le pourcentage des travailleurs de la région, dont les conditions d'emploi sont fixées par des conventions collectives, que ces travailleurs appartiennent ou non à un syndicat, varie entre moins de 20 pour cent et plus de 80 pour cent. Le degré de syndicalisation et les règles régissant le champ de la négociation collective sont également très variables.

Les vues divergent concernant l'impact de la syndicalisation et de la négociation collective sur les coûts de main-d'œuvre, le chômage et la performance économique. Selon certains, il y a une corrélation entre le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre et du chômage et le taux de syndicalisation (FMI, 2003). Une analyse détaillée montre que les modèles de négociation salariale (volontaire et centralisée ou coordonnée, par comparaison avec «non coordonnée» ou «imposée par l'Etat») permettent de mieux comprendre la situation salariale. Ainsi, la négociation salariale centralisée (ou décentralisée mais coordonnée) assortie d'une gouvernance ferme en matière de négociation, y compris la représentation, les procédures et la capacité technique, est plus efficace s'agissant de fixer les salaires à des niveaux compatibles avec la performance macroéconomique. Plusieurs observateurs associent notamment le niveau peu élevé du chômage dans plusieurs pays européens à un dialogue social très actif et une négociation salariale dont le niveau de centralisation (ou de décentralisation mais avec une coordination) est très élevé (Blanchard et Philippon, 2004; Traxler et coll., 2001).

La négociation des salaires, qu'elle ait lieu au niveau national, au niveau sectoriel ou au niveau de l'entreprise, est fondamentalement remise en question par l'intégration économique. La concurrence stimule l'efficacité et la valeur ajoutée, mais elle fait également pression sur les coûts, y compris les coûts de la main-d'œuvre salariaux et non salariaux. La formule d'ajustement des salaires adoptée par de nombreux syndicats (à savoir la somme de l'inflation prévue et de la croissance de la productivité) peut se révéler insuffisante dans une période de concurrence transfrontière accrue. D'autres politiques, telles que celle du salaire minimum, les politiques de la formation ou les politiques budgétaires visant à réduire la part des coûts de main-d'œuvre non salariaux, notamment pour les travailleurs les moins qualifiés sont nécessaires pour associer concurrence et équité.

Dans la zone euro, la croissance de la productivité de la main-d'œuvre a été plus lente ces dernières années que la hausse des salaires nominaux, de sorte que les coûts unitaires de main-d'œuvre ont progressé de plus de 2 pour cent par an. En revanche, en Europe centrale et orientale, ils n'ont augmenté que modérément, car la croissance de la productivité de la main-d'œuvre a été plus rapide que la hausse des salaires nominaux. Cet équilibre, s'il se maintient, offrira une bonne base à une croissance économique rapide et à la création d'emplois.

Dans les pays de la Communauté d'Etats indépendants, les tendances de la productivité et de l'emploi ont été décevantes, et une «croissance sans emploi» a été observée dans certains pays. De nouvelles réformes micro-économiques seront nécessaires pour permettre aux petites et moyennes entreprises d'opérer dans un environnement institutionnel plus stable. La forte augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre n'est plus compensée par la sous-évaluation de la monnaie.

La productivité, la négociation salariale et la politique budgétaire sont des facteurs déterminants de la croissance économique et de l'emploi en Europe et en Asie centrale. La cohérence des politiques est fondamentale. Elle exige un degré élevé de coopération et de coordination entre les diverses parties, ainsi qu'une juste répartition du revenu de la nation et des entre-

prises. Quant à la qualité de la gouvernance, elle exige un environnement propice à des consultations et des négociations entre les représentants des employeurs, les représentants des travailleurs et les représentants de l'Etat.

1.3.3. *Innovation, compétitivité microéconomique et développement local*

Rares sont les analyses du développement économique qui n'insistent pas sur l'innovation en tant que source de croissance future. La mondialisation ainsi que les technologies de la communication et de l'information ont stimulé un mouvement de «destruction créatrice» schumpeterienne qui vise les produits, les méthodes de production et les marchés et qui est accéléré par le potentiel apparemment illimité de la «puce» électronique. La croissance économique dynamique se manifeste souvent dans des domaines qui combinent plusieurs éléments de succès. Beaucoup d'entre eux affichent les caractéristiques de «pôles» d'activité présentant des traits communs, tels qu'une forte concentration de connaissances et d'institutions de recherche (et de formation et d'enseignement), une forte spécialisation autour d'un produit ou d'une ligne d'activité, la coexistence de formes multiples de coopération et de concurrence, une intense coordination entre les acteurs locaux, un soutien solide aux entrepreneurs débutants et une décentralisation et une autonomie locale très importantes. Par conséquent, ces conditions microéconomiques sont très dépendantes des institutions et des acteurs locaux. Comme l'a dit Michael Porter:

«En fait, la richesse se crée au niveau microéconomique; elle prend ses racines dans la sophistication des stratégies et des pratiques de fonctionnement des entreprises tout autant que dans la qualité du milieu d'affaires microéconomique au sein duquel les entreprises d'un pays se font concurrence.» (Forum économique mondial, 2003)

Parmi les trente premiers pays de l'indice de compétitivité microéconomique compilé par le Forum économique mondial, 16 sont européens; la Finlande, le Royaume-Uni et l'Allemagne occupent la deuxième, la troisième et la quatrième position respectivement, et la Slovénie, la Hongrie et l'Estonie les vingt-septième, vingt-huitième et trentième positions (données 2003).

En outre, les petites entreprises sont des agents essentiels de l'innovation et du développement régional, notamment lorsqu'elles opèrent en groupes. Selon les estimations, la part d'emploi que représentent les PME en Europe centrale et orientale s'est accrue très rapidement, et elle atteint aujourd'hui entre 45 et 55 pour cent, contre moins de 20 pour cent dans la Communauté d'Etats indépendants (CEE, 2003a).

Il y a beaucoup à apprendre des expériences réussies un peu partout en Europe et qui pourraient être adaptées ailleurs (Blanc, 2004). Plusieurs exemples illustrent comment les partenaires sociaux peuvent participer activement à l'apprentissage et à la diffusion de telles approches (Biagi, 2002).

1.3.4. *Restructuration économique et emploi*

Les exemples d'externalisation, de fermeture et de délocalisation sont très nombreux dans la région. La mondialisation et les nouvelles technologies sont les moteurs jumeaux de la restructuration économique et industrielle. L'effondrement des activités non génératrices de profits et obsolètes, ainsi que la restructuration continue de nouvelles activités, sont parmi les caractéristiques des économies de marché modernes:

- à Kizel, dans l'ouest de l'Oural, la production de charbon a été jugée non rentable et progressivement abandonnée à partir de 2000. Environ

11 000 travailleurs ont perdu leur emploi et rares sont ceux qui en ont trouvé un autre (*Nouvelles de Moscou*, 2004);

- en 2001, un fabricant finlandais de produits électroniques a réduit sa production en Estonie et délocalisé une partie de sa capacité en Chine, ce qui a entraîné 1 300 licenciements (CEE, 2001);
- une usine fabriquant des produits optiques à Traun, en Autriche, a transféré sa production en Italie, laissant 480 travailleurs sans emploi (*Die Presse*, 2003);
- à Walbrzych, dans le sud-ouest de la Pologne, des chômeurs se sont lancés dans l'extraction minière afin d'assurer leur survie économique (BIT, 2004a).

On estime en général qu'un emploi sur dix est détruit et qu'un emploi sur dix est créé tous les ans dans les pays industrialisés. Un schéma semblable s'observe désormais dans plusieurs anciens pays en transition. Par exemple, le taux de destruction et de création d'emplois en Estonie est passé de moins de 2 pour cent en 1989 à plus de 10 pour cent en 1994 (Haltiwanger et Vodopivec, 1999). Des estimations semblables ont été faites pour la Fédération de Russie (Brown et Earle, 2002).

Presque toujours, la restructuration entraîne la délocalisation de l'emploi, sinon celle des travailleurs. La question est de savoir si ses conséquences sur les emplois, les travailleurs et les familles peuvent être atténuées, et le redéploiement facilité. Il existe des exemples d'approches intéressantes à cet égard.

En 2003, une mission interministérielle sur la restructuration économique a été créée en France pour mettre au point des plans d'action négociés au niveau local. En 2002, un service de réaction rapide a été créé au Royaume-Uni pour traiter les situations économiques présentant un caractère d'urgence et faciliter la coordination des services économiques et des services de l'emploi. En Autriche, les fondations du travail (*Arbeitsstiftungen*) coordonnent le financement et les acteurs locaux pour permettre aux victimes de licenciements massifs de retrouver un emploi. Certaines entreprises (par exemple en Suède) aident les travailleurs à trouver un nouvel emploi en leur offrant formation et orientation.

Les raisons des défaillances des entreprises sont très diverses, et il n'est pas toujours possible d'anticiper leurs implications sociales. Cependant, les réactions sont possibles et nécessaires pour permettre aux travailleurs de trouver un nouvel emploi dans de bonnes conditions. L'expérience montre l'importance de la mobilisation des acteurs locaux dans des cas spécifiques de restructuration.

1.3.5. Solutions de rechange au chômage de longue durée

«Au cours de mon existence, j'ai pu me rendre compte des effets dévastateurs du chômage. Toutefois, j'ai aussi appris qu'une volonté et une impulsion politique suffisantes pouvaient venir à bout de ce fléau.» (Kok, 2003)

Le nombre de personnes à la recherche d'un emploi pendant plus de douze mois demeure élevé dans un certain nombre de pays de la région. En 2003, le taux de chômage de longue durée était de 3,5 pour cent pour les hommes et de 4,8 pour cent pour les femmes dans les 25 pays de l'Union européenne. Dans les dix derniers à y avoir accédé, 46,5 pour cent des chômeurs cherchent un emploi depuis plus d'un an, les niveaux les plus élevés s'observant en Slovaquie (65,2 pour cent) et en Pologne (55,9 pour cent), et les niveaux les moins élevés à Chypre et en Lituanie (en dessous de 25 pour cent). La proportion moyenne dans les 15 premiers pays de l'Union est de

41,6 pour cent, les niveaux les moins élevés étant enregistrés en Suède, au Danemark et au Royaume-Uni (en dessous de 22 pour cent), et les plus élevés (50 pour cent ou plus) en Allemagne, en Grèce et en Italie (Eurostat, 2004).

La persistance du chômage de longue durée un peu partout en Europe donne à penser que les travailleurs sont confrontés à de véritables difficultés pour trouver un emploi, tout au moins ceux qui appartiennent à certaines tranches d'âge, les femmes et ceux qui ne possèdent pas les qualifications voulues. Les effets dévastateurs du chômage sur les personnes, les familles, les communautés et les économies sont bien connus. La société se doit d'aider les personnes qui sont temporairement sans emploi, généralement en leur fournissant un revenu de remplacement, des conseils et des informations sur les postes vacants disponibles.

Certains pays ont introduit ou envisagent d'introduire un «principe d'activité», en fonction duquel l'Etat fournit des services pour l'emploi et des indemnités de chômage, tandis que les chômeurs cherchent activement un emploi et acceptent une offre après un certain temps. «Après une année de chômage, une personne devrait avoir la garantie de se voir offrir une activité à plein temps raisonnablement rémunérée et être tenue de l'accepter.» (Layard et Nickell, 2004)

Les principes en vertu desquels les chômeurs pourraient être assujettis à une évaluation de leur «volonté de travailler» et être tenus d'accepter l'emploi qu'on leur offre devraient être discutés et faire l'objet d'un accord avec les partenaires sociaux au niveau international. Ces principes devraient être conformes aux normes internationales du travail.

1.3.6. Augmenter l'offre de main-d'œuvre et les taux d'emploi

Les projections de la croissance économique sont très liées à l'offre de main-d'œuvre. De même, la croissance de l'emploi est liée à la croissance démographique et aux politiques sociales et du travail qui, à leur tour, influencent la décision des adultes d'avoir des enfants.

Selon les projections, la population de l'Europe orientale et de l'Europe occidentale devrait baisser d'un million de personnes par an à partir de 2005. En Turquie, la croissance démographique sera de 1,2 pour cent entre 2005 et 2010, et elle dépassera légèrement 1 pour cent dans la Communauté d'Etats indépendants, malgré une quasi-stagnation au Kazakhstan (Nations Unies, 2003).

Afin de pallier les conséquences d'une croissance démographique faible ou négative sur le niveau de vie, y compris la viabilité de la protection sociale (voir chapitre 3), il est indispensable dans beaucoup de pays d'augmenter les taux d'emploi. Le tableau 1.3 contient des données récentes sur la situation à cet égard, qui peuvent être comparées aux objectifs de l'Union européenne, à savoir un taux d'emploi global de 70 pour cent en 2010, avec un taux de 60 pour cent pour les femmes et de 50 pour cent pour les personnes âgées de 55 à 64 ans (voir volume I, chapitre 1).

Certes, les tendances récentes sont encourageantes dans l'Union européenne mais, pour concrétiser ces objectifs, une accélération du rythme du changement est nécessaire. Dans les nouveaux Etats membres de l'UE, ainsi qu'en Europe orientale et dans la Communauté d'Etats indépendants, les tendances récentes sont négatives et les taux d'emploi sont moins élevés qu'il y a dix ans, notamment pour les femmes. En outre, la situation varie beaucoup selon les pays. Plus de 10 points de pourcentage séparent les taux d'emploi des femmes en Slovénie (58,6 pour cent) et en Pologne (46,2 pour

Tableau 1.3. Rapport entre l'emploi et la population en âge de travailler (en pourcentage)

	Total	Femmes	Personnes âgées	Années
UE-10	55,9	50,2	30,1	2002
UE-15	64,8	56,1	42,3	2003
Bulgarie	40,6	37,6	27,0	2001/2
Croatie	40,1	33,8	–	2001
Géorgie	58,8	52,0	–	2001
Roumanie	58,1	52,4	37,3	2001/2
Fédération de Russie	51,0	45,1	–	1999
Turquie	45,5	25,2	32,7	2003
Ukraine	50,3	44,7	–	2000

Source: OCDE, Union européenne, BIT.

cent). Un large fossé sépare la Suède (72,2 pour cent) de l'Italie (42 pour cent). Comme cela est noté dans le chapitre 5, des variations similaires s'observent pour les travailleurs âgés.

Les recommandations visant l'élévation des taux de l'emploi portent généralement sur trois groupes, à savoir les femmes, les jeunes et les travailleurs âgés. Pour chacun de ces trois groupes, une série d'expériences ont eu lieu dans la région, qui pourraient inspirer les débats à divers niveaux. Les taux d'emploi des femmes sont très sensibles aux régimes de protection de la maternité, à la disponibilité de gardes d'enfants à un prix raisonnable, à la possibilité de concilier responsabilités professionnelles et responsabilités familiales et aux modalités fiscales. En outre, de grands progrès restent à faire pour concrétiser le principe d'un salaire égal pour un travail d'égale valeur.

L'emploi des jeunes est fonction de la demande de main-d'œuvre ainsi que des spécificités de la transition de l'école au travail, qui soulèvent un intense débat dans de nombreux pays. Les politiques qui ont réussi (voir chapitre 2) se caractérisent par le fait que l'éducation et la formation fournissent les compétences exigées par la rapide évolution technologique, et que des possibilités d'acquérir une expérience professionnelle sont offertes aux jeunes. Pour élever les taux d'emploi des travailleurs âgés, il faut en finir avec les incitations financières à la retraite anticipée, offrir des possibilités de recyclage, adapter les horaires et les conditions de travail, adopter des mesures pour faciliter le travail à temps partiel et prévoir davantage de flexibilité quant à l'âge de départ à la retraite. Des propositions utiles figurent dans Kok (2003).

L'élévation des taux d'emploi entraîne une meilleure cohésion sociale et un meilleur niveau de vie. Les taux d'emploi sont à l'intersection des politiques sociales, des politiques du marché du travail, des politiques économiques et des politiques budgétaires, avec de multiples interactions qui se prêtent particulièrement bien à l'analyse, à la discussion et à la négociation par les partenaires sociaux et les autres partenaires intéressés.

1.3.7. Les migrants et l'intégration des minorités et des immigrants

L'Europe, que ce soit à l'est ou à l'ouest, subit de très fortes pressions migratoires. Compte tenu du vieillissement de la population et de la faiblesse de la croissance démographique, qui est parfois négative, l'immigration de main-d'œuvre est appelée à jouer un rôle de plus en plus important.

L'augmentation de la productivité du travail ne peut à elle seule compenser la contraction de l'offre et assurer la croissance économique indispensable au maintien du niveau de vie et de la protection sociale. L'intégration sociale et professionnelle des travailleurs immigrés, particulièrement touchés par le chômage, pose des problèmes. La mondialisation se caractérise par un déséquilibre frappant entre la libéralisation des marchés des capitaux et l'intégration financière, d'une part, et, d'autre part, la limitation du mouvement des travailleurs, d'où une augmentation du trafic et de l'exploitation des migrants. Comme l'a fait observer la Commission mondiale:

«Des règles équitables pour le commerce et pour les flux de capitaux doivent s'accompagner de règles équitables concernant les mouvements transfrontières des personnes (...). Des mesures doivent être prises pour mettre en place un cadre multilatéral qui soumette à des règles uniformes et transparentes ces mouvements et préserve les intérêts des migrants eux-mêmes, des pays d'origine et de destination.» (BIT, 2004a)

La croissance économique et les niveaux de vie futurs dépendront de la maîtrise des migrations de main-d'œuvre dans la région et au-delà. L'augmentation du nombre des travailleurs migrants rend difficile une meilleure intégration des immigrés, qu'il s'agisse de l'emploi, de la formation et de l'éducation, du logement, des services aux entreprises et de la protection sociale, ou encore des mesures et campagnes d'information contre la discrimination (voir chapitre 4). Les transferts d'argent des immigrés sont facilités par la mondialisation financière; ils peuvent facilement envoyer de l'argent à leurs familles restées au pays, ce qui entraîne de nombreux avantages sociaux (BIT, 2004e). Les ministres du Travail et de l'Intérieur, les organisations d'employeurs et de travailleurs et d'autres organisations de la société civile, y compris les organisations de travailleurs migrants, sont tous très intéressés par la poursuite d'un dialogue élargi dans ces domaines.

1.4. Gouvernance et réformes économiques et sociales

Pour assurer à la fois le plein emploi et le respect des principes du travail décent sans nuire à la stabilité des prix ni à la justice sociale, il faut des réformes sociales et économiques majeures, qui constituent un véritable défi en matière de gouvernance compte tenu des interactions multiples entre des domaines d'action différents. Les réformes nécessaires sont complexes mais possibles si elles s'appuient sur un processus de consultation suffisant.

1.4.1. Interdépendance des domaines d'intervention

Du fait de l'intégration économique, les grands domaines d'intervention sont de plus en plus interdépendants. La réglementation applicable en matière économique et sociale dépend de plusieurs institutions spécialisées dont les compétences se recoupent fréquemment. La Banque centrale européenne, qui vise principalement la stabilité des prix et la défense de l'euro, appelle régulièrement l'attention sur le rôle des réformes structurelles du marché du travail en tant que moyen de favoriser la croissance économique tout en contrôlant l'inflation.

«Les réformes structurelles sont à même d'assurer une croissance économique durable plus soutenue en garantissant une augmentation de l'offre de facteurs de production et une plus grande efficacité dans leur utilisation (...). La flexibilité des marchés du travail, des marchés des produits et des marchés financiers limite les pertes d'emploi et de revenu en cas d'évolution économique défavorable aux plans national et international.» (Trichet, 2004)

Dans le même temps, les partenaires sociaux se sont inquiétés des orientations économiques dans la zone euro. Les employeurs européens, représentés par l'UNICE, ont ainsi appelé l'attention sur les incertitudes entourant la discipline budgétaire et sur le caractère lacunaire des réformes des systèmes de retraite et du marché du travail (J. Strube, président de l'UNICE, 25 mars 2004). De leur côté, les syndicats européens ont appelé à l'adoption d'un train de mesures macroéconomiques équilibrées et à une mise en œuvre raisonnable du Pacte de stabilité et de croissance (résolution de la CES, 17-18 mars 2004). Selon J. Monks, secrétaire général de la CES, l'histoire de l'Union européenne montre que le libre-échange a été un générateur de croissance, de richesses et d'emplois, et le rôle des syndicats est de s'assurer que la croissance est répartie de manière équitable (Le Monde, 17 juillet 2004).

L'OCDE a pris acte, dans son examen de sa stratégie pour l'emploi, de l'interdépendance des politiques et de la nécessité d'une harmonisation en la matière: «Créer des emplois plus nombreux et meilleurs, même si c'est un objectif central, doit se conjuguer avec d'autres objectifs sociaux, en particulier assurer une protection sociale adéquate, permettre une meilleure articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale, et atteindre une certaine équité en cohérence avec les choix nationaux.» (OCDE, 2004)

1.4.2. Les deux atouts de l'OIT dans la perspective de la gouvernance

Deux atouts traditionnels de l'OIT entrent ici en ligne de compte. Il s'agit des normes internationales du travail et du dialogue social. Les normes internationales du travail définissent un système de droits fondamentaux et de protection et fournissent des orientations pour la politique à mener. Les mécanismes de contrôle promeuvent l'application de ces normes par le dialogue et la coopération.

Le dialogue tripartite est précieux parce qu'il se fonde sur une représentation démocratique, fait intervenir des niveaux de participation multiples et garantit des analyses techniques fiables. Les réformes complexes exigent des formes complexes de dialogue social qui permettront, le cas échéant, la participation d'autres acteurs de la société civile. Cependant, le temps consacré au dialogue le serait en vain si les résultats des négociations ne pouvaient être appliqués de façon effective.

1.4.3. Réformes et répartition des bénéfices

Toute réforme appelle des sacrifices, et la viabilité de la réforme en termes politiques dépend dans une très large mesure du caractère équitable de la répartition entre les groupes sociaux et de l'échelonnement dans le temps des avantages et des inconvénients qui en découlent. Les réformes seront plus difficiles à mener si leur coût est assumé par un seul groupe social et que leurs avantages n'apparaissent qu'à long terme. Le FMI a tiré deux enseignements fondamentaux des réformes structurelles menées à bien dans les pays industrialisés (FMI, 2004). Tout d'abord, les réformes globales – plutôt que les mesures de réforme isolées – ont plus de chance d'aboutir si les avantages et les inconvénients qu'elles entraînent sont largement répartis. Ensuite, la «flexibilité budgétaire» constitue un outil important pour atténuer ou compenser les coûts à court terme des réformes. Il ressort de ces conclusions que les aménagements budgétaires et les réformes structurelles ne devraient pas être adoptés simultanément mais échelonnés dans le temps.

1.4.4. Rythme des réformes

Le rythme des réformes et le moment choisi pour les lancer peut différer selon les particularités des pays et le paysage institutionnel et politique au plan national. Le rythme auquel une réforme est menée dépend souvent de l'appui social et politique dont elle bénéficie. Il faut parfois interrompre certaines réformes particulièrement mal accueillies, alors que d'autres sont mises en œuvre sans incident avec l'appui de la majorité.

La Pologne et l'Estonie sont des pays connus pour leur radicalisme en matière de réforme, alors que la Slovaquie et l'Ukraine se rangent dans la catégorie des «gradualistes». Le même constat s'applique au Royaume-Uni et à l'Irlande, d'une part, et à l'Allemagne et à l'Italie, de l'autre. Si l'on examine les résultats économiques et sociaux de l'ensemble de ces pays, rien n'établit a priori la supériorité de l'une ou de l'autre de ces méthodes. Les processus de réforme doivent tenir compte des caractéristiques locales, ce qui n'enlève rien à l'utilité des partages d'expérience et de l'analyse comparative.

1.4.5. A la recherche de nouveaux mécanismes de gouvernance

La gouvernance des processus de réforme passe notamment par une analyse et une discussion approfondies des avantages et des coûts prévisibles de chacune des mesures proposées. La tenue de larges consultations, et notamment d'un dialogue, avec les représentants des employeurs et les représentants des travailleurs revêt une importance cruciale non seulement parce que cela permet d'évaluer l'accueil probable réservé au projet, mais aussi parce que les points de vue des différents acteurs recueillis à cette occasion sont propres à enrichir les propositions initiales. Cependant, si elles sont assimilables à de simples formalités, de telles consultations présentent peu d'intérêt. Pour un dialogue véritable, il faut des compromis qui tiennent compte de l'apport des différentes parties et de leurs priorités. Des processus de réforme équilibrés ont plus de chance d'être viables que ceux qui ne tiennent pas compte de la répartition des coûts et bénéfices.

La Commission mondiale a fait dans ce domaine deux propositions. Tout d'abord, elle a recommandé «l'organisation d'examen réguliers, à l'échelon national, des implications sociales des politiques économiques, financières et commerciales» (BIT, 2004a), processus qui pourrait être facilité par l'OIT. Ces examens pourraient prendre la forme d'évaluations mutuelles favorisant la mise en commun des expériences et des enseignements tirés. La commission a également recommandé le lancement d'initiatives de cohérence des politiques, qui devraient déboucher sur des propositions de politiques intégrées assurant un juste équilibre, sur des questions spécifiques, entre les aspects économiques, sociaux et de développement. La commission a proposé en particulier que l'une de ces initiatives porte sur la croissance, l'investissement et l'emploi. Un tel dialogue pourrait être lancé sur une base régionale et porter sur les moyens envisageables dans les différents pays pour favoriser l'adaptation à des marchés intégrés et promouvoir un emploi de meilleure qualité, de même qu'une protection sociale adéquate et le respect des droits au travail.

Ces propositions et approches visant à un renforcement des mécanismes de gouvernance pourraient constituer un cadre de référence utile pour l'application des deux principes de l'OIT mentionnés précédemment, sur la base d'un large dialogue sur les réformes et sur l'équilibre entre développement économique et développement social.

Parmi les trente premiers pays de l'indice de compétitivité micro-économique compilé par le Forum économique mondial, 16 sont européens;

Encadré 1.1

Le modèle social européen en tant que mécanisme de gouvernance

Le modèle social européen offre une base théorique utile à un nouveau mécanisme de gouvernance visant à concilier développement économique et progrès social. Il fait intervenir à la fois un ensemble de caractéristiques communes (valeurs, institutions, dialogue et principes) inhérentes au consensus actuel dans l'Union européenne et un certain nombre d'instruments institutionnels nouveaux (règlements et pratiques) au plan européen.

La méthode ouverte de coordination permet aux Etats membres de l'Union de viser des orientations communes dans le domaine de l'emploi et du marché du travail et pour certains aspects de politique sociale grâce à un système d'évaluation mutuelle et à la discussion des progrès accomplis dans la réalisation d'objectifs chiffrés. Ces processus sont continus et permettent aux Etats membres d'appliquer dûment les réformes envisagées et de promouvoir une cohésion véritable des orientations. Le modèle social européen n'est pas figé et évolue conformément aux mécanismes en action et aux éléments nouveaux aux plans national et européen dans le contexte de la mondialisation. De plus, les conséquences que pourrait avoir sur ce modèle l'élargissement de l'Union européenne et l'Union économique et monétaire ne sont pas encore connues. Il semble d'ores et déjà cependant que ce modèle constitue un exemple intéressant en matière de gouvernance collective et en ce qui concerne l'exploitation par un groupe des enseignements tirés de l'expérience commune, au point que le Directeur général du BIT, Juan Somavia, a pu dire: «L'avenir social du monde se joue en Europe, si l'Europe parvient à maintenir son modèle social, ce sera un signe d'espérance pour le reste du monde». (*La Libre Belgique*, 5 février 2003, p. 7)

la Finlande, le Royaume-Uni et l'Allemagne occupent la deuxième, la troisième et la quatrième position respectivement, et la Slovénie, la Hongrie et l'Estonie les vingt-septième, vingt-huitième et trentième positions (données 2003).

En outre, les petites entreprises sont des agents essentiels de l'innovation et du développement régional, notamment lorsqu'elles opèrent en groupes. Selon les estimations, la part d'emploi que représentent les PME en Europe centrale et orientale s'est accrue très rapidement, et elle atteint aujourd'hui entre 45 et 55 pour cent, contre moins de 20 pour cent dans la Communauté d'Etats indépendants (CEE, 2003a).

Il y a beaucoup à apprendre des expériences réussies un peu partout en Europe et qui pourraient être adaptées ailleurs (Blanc, 2004). Plusieurs exemples illustrent comment les partenaires sociaux peuvent participer activement à l'apprentissage et à la diffusion de telles approches (Biagi, 2002).

2. *L'emploi tout au long de la vie: miser sur les jeunes*¹

2.1. *Introduction*

Il est paradoxal que, dans une région dont la population vieillit et où le nombre de personnes à charge ne cesse d'augmenter, ce soit précisément la partie de la population active dont dépendent la prospérité et le bien-être futurs qui rencontre les plus grandes difficultés d'intégration et d'adaptation. Les jeunes, avec toute la vitalité et la créativité qui les caractérisent, sont des ressources précieuses qu'il faut à tout prix éviter de gaspiller. Ils constituent cependant un groupe très vulnérable et sont fréquemment confrontés à des situations économiques et sociales très difficiles; ainsi, le taux de chômage des jeunes est souvent au moins deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population active.

On comprend dès lors que le passage de l'école à la vie active et tous les problèmes liés à cette transition soient désormais au cœur des débats sur les politiques de l'emploi aux niveaux national et international. En ce qui concerne l'Union européenne, on peut mesurer l'intérêt porté à cette question par l'importance dévolue à l'intégration des jeunes dans le monde du travail dans la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Au niveau international, des initiatives coordonnées ont été lancées récemment – depuis 2001, un Réseau pour l'emploi des jeunes se développe sous les auspices du Secrétaire général des Nations Unies. Le BIT joue un rôle majeur au sein du secrétariat de ce projet.

2.2. *Evolution récente des marchés du travail des jeunes*

Au cours des dix dernières années, le chômage des jeunes a augmenté dans de nombreuses régions (BIT, 2004d)². Entre 1993 et 2003, on a en effet enregistré environ 19 millions de jeunes chômeurs supplémentaires dans le

¹ Ce chapitre s'inspire largement du rapport *Pour bien démarrer dans la vie: un travail décent pour les jeunes*, document de base présenté lors de la réunion tripartite sur l'emploi des jeunes (BIT, Genève, 13-15 octobre 2004).

² Dans le système des Nations Unies et pour l'ensemble de ses statistiques et indicateurs, le terme «les jeunes» désigne la catégorie des 15-24 ans.

Tableau 2.1. Principaux indicateurs du marché du travail des jeunes (1993-2003)

Région	Taux d'activité des jeunes		Ratio emploi des jeunes/ population		Taux de chômage des jeunes		Ratio chômage des jeunes/ chômage des adultes	
	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003
UE-15	48,6	45,9	38,9	39,2	20,0	14,5	2,24	2,15
Nouveaux Etats membres de l'UE (UE-10)	47,3	36,8	36,6	25,5	22,5	30,7	2,54	2,43
UE-25	48,4	44,1	38,5	36,5	20,4	17,3	2,29	2,24
UE- 25 + Islande, Norvège et Suisse	48,7	44,5	38,9	36,9	20,1	17,0	2,29	2,25
Europe du Sud-Est (8)	51,3	40,3	39,5	31,2	23,0	22,4	2,91	2,45
CEI (12)	47,4	40,8	42,9	34,8	9,4	14,6	3,58	2,46
Europe et Asie centrale (49)*	48,6	42,3	40,3	35,1	17,2	17,0	2,63	2,36
Monde	58,8	54,9	51,9	47,0	11,7	14,4	3,10	3,50

* Sans Saint-Marin.

Source: BIT.

monde (26,8 pour cent). En 2003, le taux de chômage mondial des jeunes atteignait un niveau record de 14,4 pour cent – 88,2 millions de jeunes (52,4 millions d'hommes et 35,8 millions de femmes) se trouvant alors sans emploi. Dans la région, l'ensemble des pays de l'UE ont enregistré dans ce domaine des résultats relativement satisfaisants au cours de la même période, avec un taux de chômage des jeunes de 14,5 pour cent et un ratio chômage des jeunes/chômage des adultes plus bas (2,15) que dans n'importe lequel des autres groupes de pays considérés (voir tableau 2.1). Plusieurs indicateurs du marché du travail des jeunes – taux d'activité très bas, taux de chômage relativement élevés – font apparaître une situation moins favorable en Europe centrale et orientale et dans les pays de la CEI.

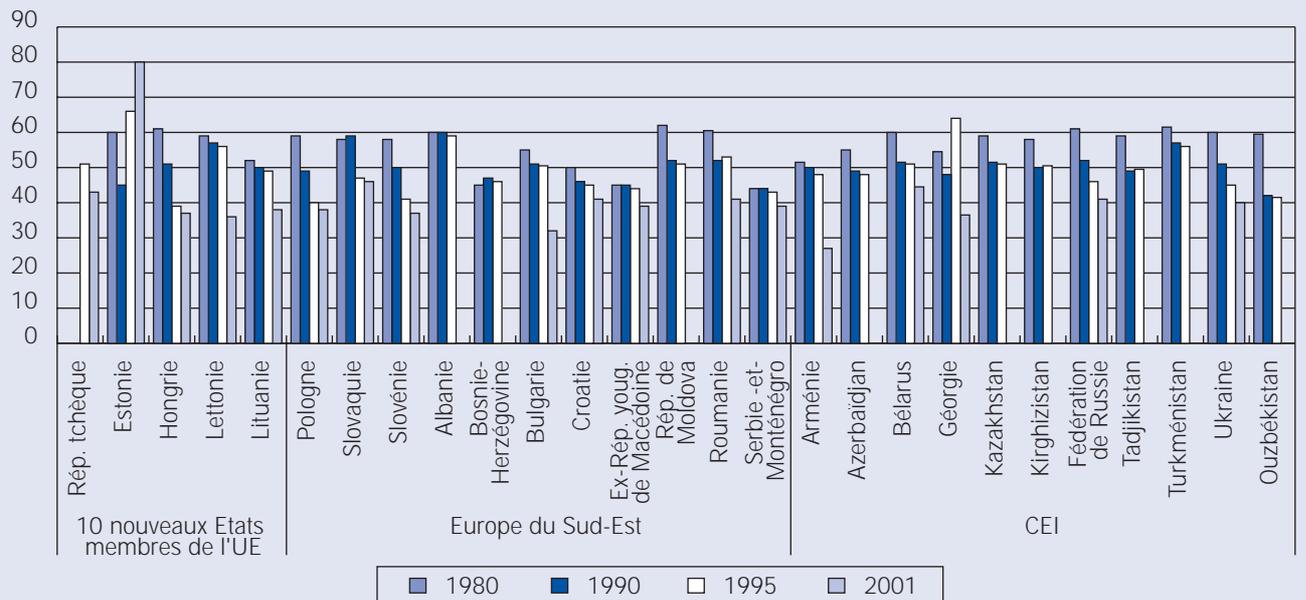
2.2.1. Taux d'activité des jeunes

En Europe centrale et orientale, le taux d'activité des jeunes n'a cessé de baisser tout au long des années quatre-vingt-dix, suivant une évolution à long terme déjà amorcée avant la transition (voir figure 2.1). Au niveau mondial, on note également une baisse de ce taux entre 1993 et 2003. Le chiffre le plus élevé a été enregistré en Asie de l'Est (73 pour cent), le plus faible au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (39,7 pour cent). Dans la région, le taux d'activité, qui s'établit à 42,3 pour cent, est comparativement très faible. A noter le chiffre extrêmement bas (36,8 pour cent) enregistré dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne (tableau 2.1).

Ce recul s'explique par de nombreux facteurs – scolarisation plus importante, découragement de ceux qui, ne pouvant trouver un emploi, sortent du marché du travail, engagement dans d'autres activités (voyages à l'étranger, activités bénévoles). Il est donc capital de déterminer l'importance relative de ces divers facteurs (notamment le découragement des travailleurs).

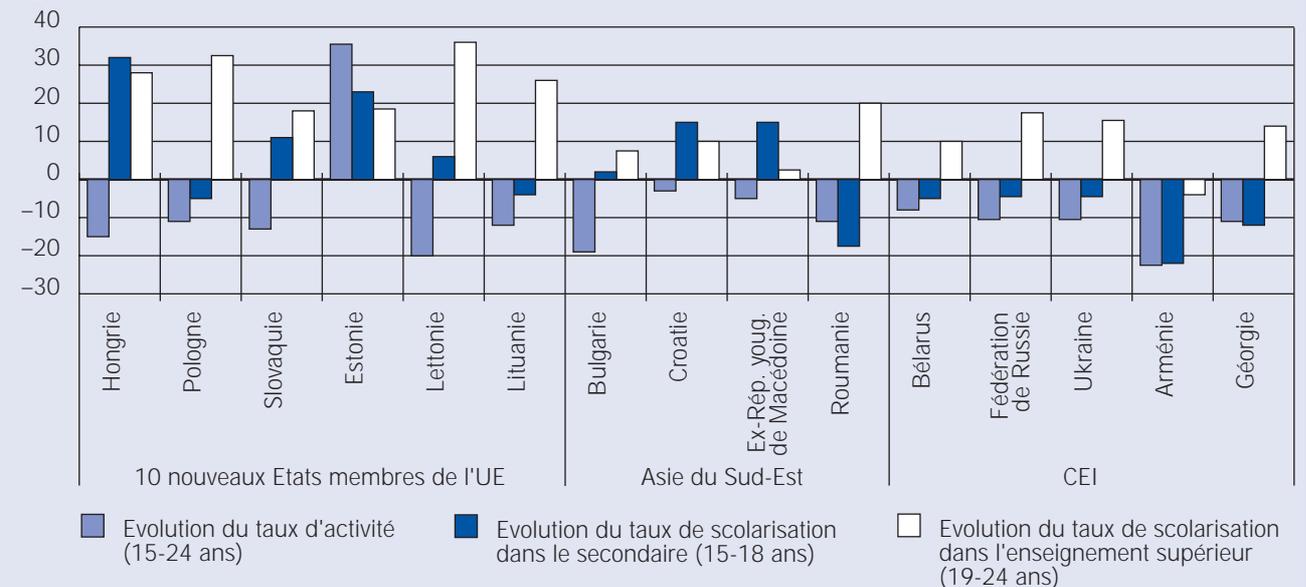
En examinant la figure 2.2, qui indique l'évolution des taux d'activité et des taux de scolarisation des jeunes en Europe centrale et orientale ainsi que dans la CEI entre 1990 et 2001, on constate que la situation est passablement contrastée. D'une manière globale, il apparaît que l'augmentation du taux de scolarisation a largement compensé la baisse du taux d'activité

Figure 2.1. Taux d'activité des jeunes (15-24 ans) en Europe centrale et orientale (1980-2001)



Source: BIT (2003b).

Figure 2.2. Evolution du taux d'activité et du taux de scolarisation des 15-24 ans (1990-2001)



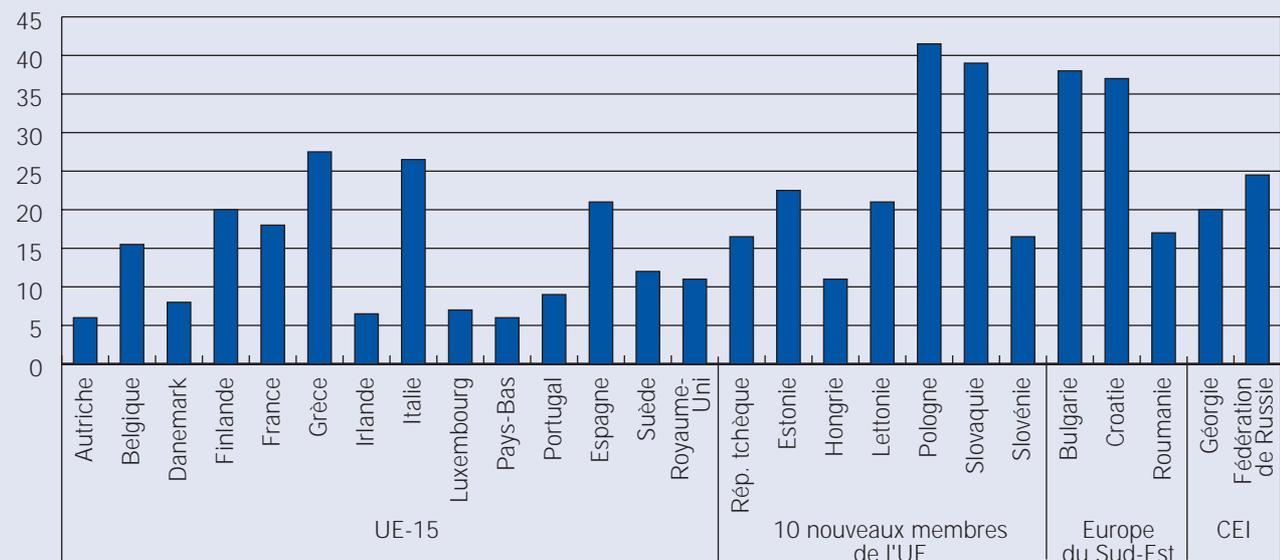
Notes: 1) Le chiffre indique l'évolution du taux d'activité pour l'ensemble du groupe considéré, et l'évolution analogue des taux de scolarisation dans le secondaire et dans le supérieur. 2) Pour la Croatie, l'évolution du taux de scolarisation dans le secondaire porte sur la période 1991-2001; pour l'ex-République yougoslave de Macédoine, l'évolution du taux d'activité concerne la période 1990-1999, celle du taux de scolarisation dans le secondaire la période 1992-2001; au Bélarus et dans la Fédération de Russie, la période considérée pour l'évolution du taux d'activité est 1990-1999; en Ukraine, l'évolution du taux d'activité et du taux de scolarisation concerne la période 1990-2000.

Source: BIT(2003b) et base de données Transmonee 2003.

dans les nouveaux Etats membres de l'UE, sauf en Estonie. Il semble par ailleurs que l'augmentation du nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur l'emporte tant sur la diminution du taux d'activité que sur la baisse des effectifs du secondaire, ce dernier phénomène devenant particulièrement préoccupant en Pologne et en Lituanie.

Dans l'Europe du Sud-Est, il existe une très nette distinction entre les pays dans lesquels la scolarisation compense largement la baisse du taux

Figure 2.3. Taux de chômage des jeunes en Europe (2001)



Source: BIT (2003b).

d'activité (Croatie et ex-République yougoslave de Macédoine) et ceux dans lesquels cela n'a manifestement pas été le cas (Bulgarie et Roumanie).

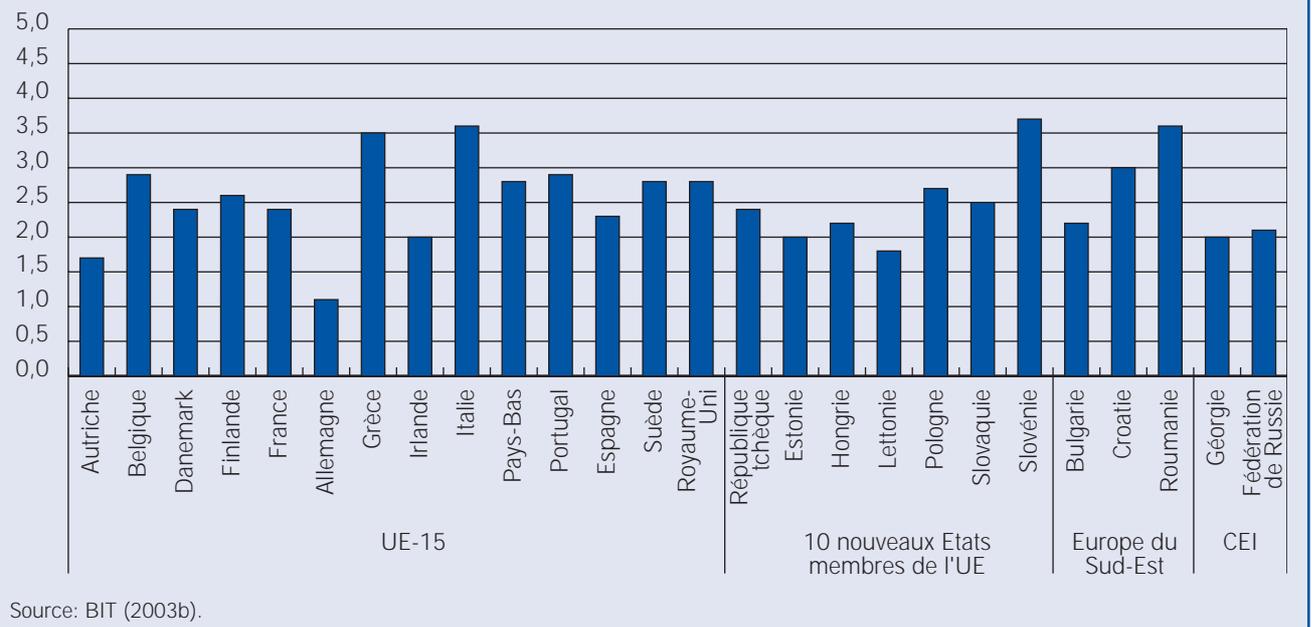
Dans les pays de la CEI, la baisse généralisée du taux d'activité et des effectifs du secondaire (et, en Arménie, la diminution du nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur) donne de bonnes raisons de supposer que le nombre de jeunes qui sont découragés a augmenté. Il est difficile d'obtenir des chiffres dans ce domaine, mais les recherches effectuées par le BIT pour la mise au point du Plan d'action pour l'emploi des jeunes en Azerbaïdjan montrent que les jeunes sont très nombreux à quitter le marché du travail (Godfrey, 2004). Selon les données de quelques enquêtes récentes sur la population active, l'Azerbaïdjan compterait, outre 166 000 chômeurs de 15 à 24 ans, 175 000 jeunes qui n'étudient pas, ne travaillent pas et ne sont pas non plus à la recherche d'un emploi.

2.2.2. Le chômage des jeunes

Comme on pouvait le supposer, les changements survenus dans la région ont eu un profond retentissement sur la situation des jeunes sur le marché du travail. Dans l'Europe des 15, ce sont l'Espagne, la Grèce et l'Italie qui enregistrent les taux de chômage les plus élevés (entre 20 et 30 pour cent, voir figure 2.3). En Europe centrale et orientale et dans la CEI, le taux de chômage a augmenté rapidement et est resté élevé; il n'est nulle part inférieur à 10 pour cent, dépasse les 35 pour cent en Bulgarie, en Croatie et en Slovaquie et les 40 pour cent en Pologne. Dans ces pays, plus d'un jeune sur trois échoue à trouver un emploi.

La situation des jeunes sur le marché du travail est largement tributaire de la situation globale de ce marché et de l'économie dans son ensemble. Le ratio chômage des jeunes/chômage des adultes constitue un bon indicateur de la situation relative des jeunes. Au niveau mondial, la situation des pays industrialisés et des anciens pays en transition est à cet égard relativement satisfaisante, puisqu'ils enregistrent le plus faible ratio chômage des jeunes/chômage des adultes (respectivement 2,3 et 2,4, voir tableau 2.1). Un examen plus attentif des données ventilées par pays présentées dans la figure 2.4 fait cependant apparaître d'importants écarts entre les pays de la région.

Figure 2.4. Ratio chômage des jeunes/chômage des adultes en Europe (2001)



Dans presque tous les pays, à l'exception de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse, qui disposent d'un système d'éducation à double filière, ainsi que de la Lettonie, les jeunes sont deux fois plus exposés au risque de chômage que les adultes. D'une manière générale, le ratio tend à être plus élevé en Europe méridionale.

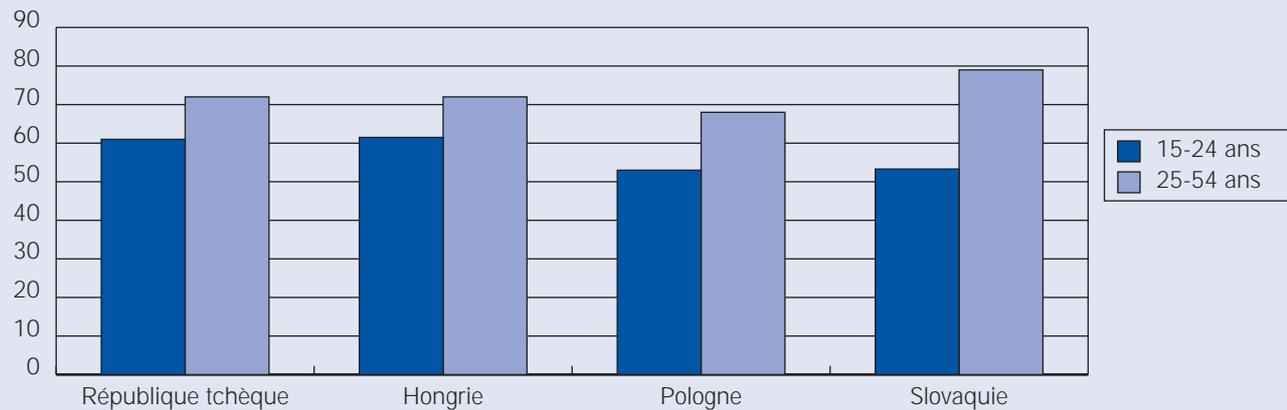
2.2.3. Le chômage de longue durée et ses conséquences dans le long terme

De plus en plus d'études mettent en évidence les effets destructeurs du chômage de longue durée sur le potentiel que représente l'individu, et, par voie de conséquence, sur le potentiel économique de la société. Il est désormais établi que les premières expériences de la vie active contribuent puissamment à dessiner le profil futur de l'individu en matière d'emploi, de rémunération et de chômage. Bien qu'il soit malaisé d'obtenir des données sur les effets négatifs du chômage dans le long terme, on a constaté qu'ils persistent pendant au moins sept ans en France, et pendant plus de vingt ans au Royaume-Uni³.

La durée du chômage n'est pas systématiquement plus courte chez les jeunes que dans l'ensemble de la population active, tout au moins dans les pays industrialisés (O'Higgins, 1997 et 2001; Ryan, 2001). On trouvera dans la figure 2.5 des informations sur cette question pour quatre pays de la région.

³ Pour la France, voir Allaire et coll. (1995); pour le Royaume-Uni, où la réduction de salaire qui en résulte se situe entre 10 et 15 pour cent, voir Gregg et Tominey, 2004.

Figure 2.5. Taux de chômage de longue durée (plus de six mois) chez les jeunes et chez les adultes en 2000



Source: Base de données de l'OCDE.

2.2.4 Difficultés d'accès au marché du travail pour les différentes catégories

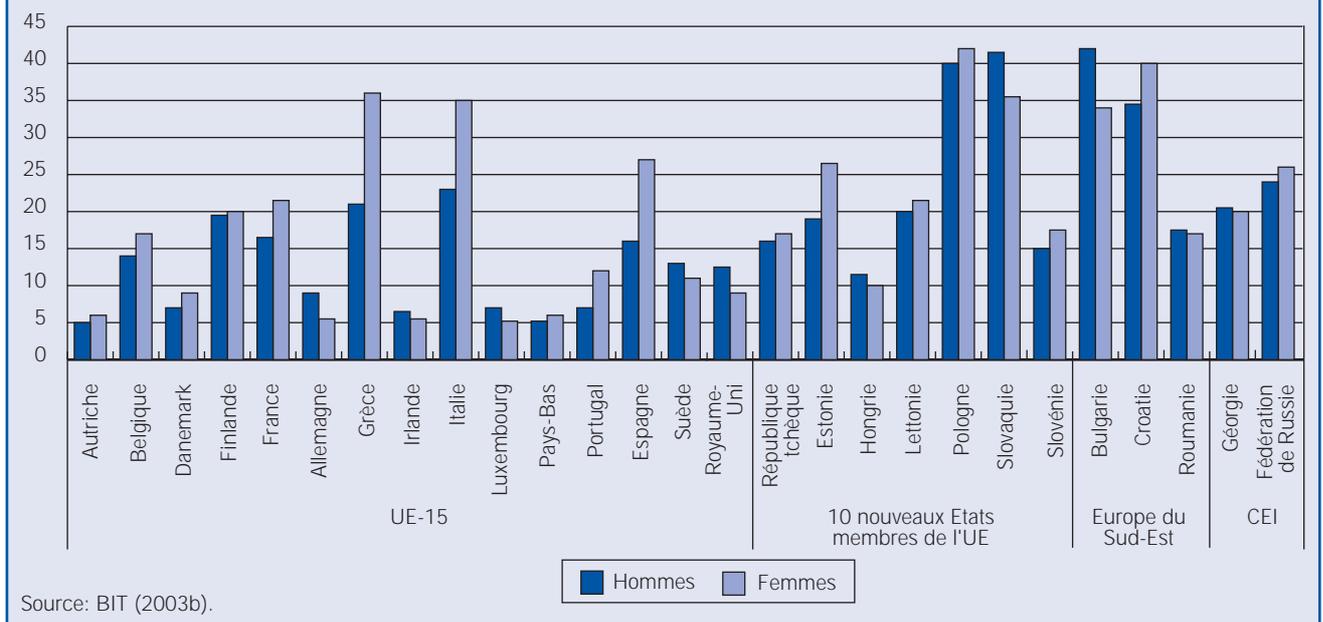
Les chiffres du chômage des jeunes, ventilés par sexe, ne font pas apparaître de tendance dominante dans la région, si ce n'est, dans l'Europe des 15, un taux de chômage féminin très légèrement supérieur à celui du chômage masculin en 2002, sans que l'on observe d'écart marquant dans les nouveaux Etats membres. On constate cependant que dans plusieurs pays de la région (Croatie, Estonie, Grèce, Italie et Espagne), les jeunes femmes sont beaucoup plus touchées par le chômage que les jeunes gens, alors que la situation inverse n'a pu être observée qu'en Bulgarie et en Slovaquie (voir figure 2.6). Dans certains pays, en particulier en Europe méridionale, l'accès au marché du travail reste donc fortement inégalitaire.

L'appartenance ethnique constitue souvent un handicap sur le marché du travail. Il est toutefois difficile, faute de données, d'avoir une vision globale de cette question. Dans bon nombre de pays de la région, il est formellement interdit de recueillir des informations concernant le marché du travail ou d'autres sujets connexes à partir de critères ethniques. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) qui, en collaboration avec le BIT, s'efforce depuis peu de combler cette lacune, a centré ses recherches sur les Rom, qui constituent le groupe ethnique manifestement le plus désavantagé en Europe centrale et orientale (PNUD, 2002). Il en ressort que, d'une manière générale, les Rom sont désavantagés en matière d'accès à l'emploi; il faut toutefois relever que le désavantage relatif que constitue le fait d'être jeune semble moins accusé au sein de ce groupe, où le taux de chômage des jeunes n'est guère plus élevé que celui des adultes (ce qui s'explique peut-être en partie par le fait que les jeunes Rom entrent très tôt sur le marché du travail). Quoi qu'il en soit, l'idée selon laquelle un mauvais départ sur le marché du travail débouche fréquemment sur un chômage durable pendant toute la vie active semble s'appliquer tout particulièrement à ce groupe ethnique.

2.2.5. Marché du travail: situation des jeunes sous l'angle du travail décent

Promouvoir le travail décent, ce n'est pas seulement fournir un emploi, c'est également veiller à la qualité de cet emploi. Les mises en garde se multiplient ces dernières années à propos de la qualité des emplois, d'une manière générale, et notamment des emplois proposés aux jeunes. Sont en cause non seulement les conditions de travail, mais également la nature des

Figure 2.6. Taux de chômage des jeunes ventilés par sexe (2002)



relations de travail. Les taux de chômage déclarés ne représentent à cet égard que le sommet de l'iceberg. Les jeunes sont beaucoup plus exposés que le reste de la population à ces formes de travail informelles, précaires et intermittentes que sont les embauches ponctuelles, les engagements temporaires et le travail à temps partiel, qui se caractérisent généralement par un travail moins sûr, une faible productivité, des bas salaires et une protection sociale réduite.

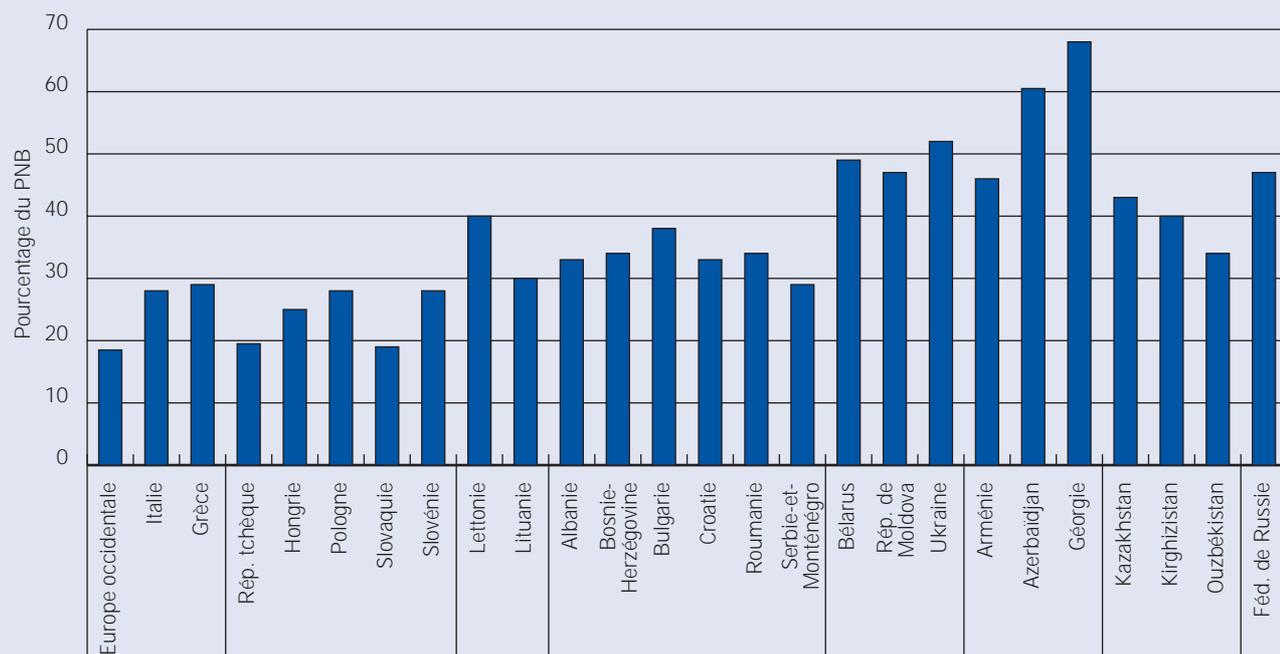
2.2.6. L'emploi informel

L'emploi informel, instable par nature et synonyme d'exploitation, pose de sérieux problèmes en termes de travail décent. Malgré tous les efforts accomplis⁴, il reste difficile à mesurer. Les données, si tant est qu'elles soient disponibles, montrent qu'il existe une importante proportion de jeunes dans l'économie informelle (BIT, 2004d).

Les estimations de la part de l'économie informelle, en pourcentage du revenu national, dans les pays de la région sont sans doute prudentes (figure 2.7); elles laissent pourtant supposer que l'économie informelle occupe une place importante, en particulier dans les pays de la CEI, plus importante même que l'économie formelle en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Ukraine, et presque aussi importante en Arménie, au Bélarus, dans la République de Moldova et dans la Fédération de Russie. Les observations empiriques, le raisonnement et les éléments recueillis au cas par cas permettent de conclure que le nombre de jeunes dans l'économie informelle est extrêmement élevé. Selon les estimations de Bernabè (2002), par exemple, 76 pour cent des jeunes travaillent dans l'économie informelle en Géorgie, alors que ce pourcentage, ramené à l'ensemble de la population active, est de 57 pour cent.

⁴ Voir, par exemple BIT, 2002b et 2003b.

Figure 2.7. Part de l'économie informelle exprimée en pourcentage du PNB, 1999/2000



Source: Schneider (2002).

2.2.7. Le sous-emploi

Une autre question importante, que l'on a pourtant tendance à négliger, est celle du sous-emploi. Ce phénomène soulève en effet des difficultés conceptuelles et des problèmes de mesure encore plus marqués que pour l'économie informelle⁵. Même si elles sont généralement recueillies au cas par cas, les données disponibles permettent là encore de constater qu'il s'agit d'un problème qui concerne particulièrement les jeunes. Selon les estimations du BIT, ces derniers représentent un quart des personnes touchées par le sous-emploi dans l'ensemble des pays en développement (BIT, 2004d).

2.2.8. Le travail à temps partiel

Le pourcentage de jeunes travaillant à temps partiel tend également à être plus élevé que la moyenne dans de nombreux pays industrialisés. En 2002, par exemple, ce fut le cas en Finlande, en France, en Grèce, en Norvège et au Royaume-Uni; le phénomène fut encore plus marqué en Islande, aux Pays-Bas et en Suède. On a toutefois pu constater une tendance inverse (une plus faible proportion de jeunes travaillant à temps partiel) en Italie, au Luxembourg, au Portugal et en Turquie.

L'essor du travail temporaire et du travail à temps partiel a joué un rôle important dans la croissance de l'emploi des jeunes dans l'Europe des quinze (OCDE, 2002). Durant la période 1992-2002, les jeunes ont été de plus en plus nombreux à travailler à temps partiel dans presque tous les pays de l'OCDE (à l'exception de la Grèce et de la Turquie), la progression la plus forte ayant été enregistrée en Islande, en Irlande, aux Pays-Bas et en Suède. Dans les pays industrialisés, les jeunes qui travaillent à temps partiel sans que cela corresponde véritablement à un choix délibéré ont peut-être des perspectives d'emploi plus limitées que celles des autres segments de la population; il faut toutefois se garder de tirer des conclusions définitives sur ce

⁵ Pour une définition officielle du sous-emploi, voir BIT, 1998.

point, certains jeunes pouvant choisir le travail à temps partiel pour être mieux à même de poursuivre leurs études ou d'assumer leurs responsabilités familiales.

2.2.9. Les emplois temporaires

Le travail temporaire est une autre forme d'emploi flexible qui s'est fortement développée dans de nombreux pays de la région, bien qu'il procure généralement une moindre satisfaction que les emplois permanents⁶. Reste à déterminer si les jeunes sont beaucoup plus largement représentés dans ce type d'emploi que les autres catégories de la population. Dans la classe d'âge des 15-24 ans, le travail temporaire (soit le pourcentage d'emplois temporaires occupés par les jeunes de cette tranche d'âge) occupe, semble-t-il, une place moins importante en Europe centrale qu'en Europe occidentale (voir tableau 2.2). On constate en particulier que dans les pays scandinaves, ainsi qu'au Portugal en Espagne et en Suisse, plus de 30 pour cent des jeunes occupent un emploi temporaire, ce qui représente un chiffre très élevé par rapport aux autres classes d'âge.

Si ces formes d'emploi flexible peuvent dans une certaine mesure aider les jeunes à obtenir un emploi permanent, la question se pose de savoir si le travail à temps partiel et le travail temporaire sont des formules que les jeunes choisissent délibérément, et dans quelle mesure ils peuvent déboucher sur un emploi durable et de qualité (OCDE, 2003a).

Dans l'Europe des 15, le pourcentage de personnes qui ont quitté un emploi temporaire pour un emploi permanent durant la période 1999-2000 se situe dans une fourchette comprise entre moins de 10 pour cent au Portugal et plus de 50 pour cent en Autriche. En revanche, en Finlande et au Royaume-Uni, plus d'un quart des personnes qui avaient un emploi temporaire en 1999 étaient sans travail en 2000. D'une manière plus générale, la proportion de personnes dont l'emploi s'est amélioré – cette amélioration s'appréciant sur la base de critères tels que salaire plus élevé, accès à la formation ou obtention d'un contrat permanent – se situe entre moins de 20 pour cent au Portugal et approximativement 40 pour cent en Irlande (Commission européenne, 2003a).

Le fait que l'on insiste beaucoup, depuis quelques années, sur la nécessité d'avoir un marché du travail plus flexible, a souvent été interprété de manière restrictive, comme s'il s'agissait d'assouplir la législation sur la protection de l'emploi afin de limiter son effet dissuasif sur l'embauche. Si les mesures qui ont été prises dans ce sens n'ont pas entraîné de réduction sensible de la stabilité de l'emploi (mesurée sur la base de la durée d'occupation des emplois et des taux de départ dans l'Union européenne et dans les autres pays de l'OCDE (voir chapitre 3)), on constate cependant que toutes les réductions de la durée d'occupation des emplois qui ont pu être observées concernent principalement les jeunes (Auer et Cazes, 2003). En Europe centrale et orientale et dans les pays de la CEI, en revanche, le passage à l'économie de marché s'est accompagné d'une baisse rapide de la stabilité de l'emploi et d'une forte augmentation des rotations de personnel qui ont touché particulièrement les travailleurs les plus jeunes et les plus âgés. Quoiqu'il en soit, la baisse de la durée d'occupation des emplois chez les jeunes d'Europe centrale et orientale n'a fait qu'aligner leur situation sur celle de leurs homologues d'Europe occidentale. En 1999, la durée moyenne d'occupation de l'emploi était de 2,2 ans en 1999 en Europe centrale et

⁶ L'OCDE (2002) présente des comparaisons par pays à partir de l'année 1997 qui font apparaître que, du point de vue de la sécurité de l'emploi et du salaire, les travailleurs temporaires sont moins satisfaits que ceux qui ont un emploi permanent.

Tableau 2.2. Incidence de l'emploi temporaire en Europe occidentale et en Europe centrale par classe d'âge (2000)

	Part de l'emploi temporaire dans l'ensemble des emplois salariés par classe d'âge (%)		
	15-24 ans	25-54 ans	55 ans et +
Slovaquie	7,4	2,7	13,6
République tchèque	10,3	3,8	33,6
Islande	11,2	4,6	2,2
Luxembourg	11,3	1,8	1,0
Hongrie	11,5	5,4	10,9
Royaume-Uni	12,0	4,9	5,8
Pologne	13,0	4,0	11,3
Italie	14,7	5,4	5,5
Irlande	15,1	5,7	4,9
Belgique	19,7	4,5	2,1
Turquie	23,7	18,7	37,7
Pays-Bas	24,3	6,9	6,7
Autriche	28,2	3,8	2,6
Grèce	28,4	12,1	12,2
Danemark	30,6	6,5	5,1
Norvège	33,6	8,6	5,2
Portugal	34,4	10,9	6,5
France	34,8	6,6	3,0
Allemagne	38,9	6,1	3,8
Suède	41,3	10,5	7,5
Suisse	44,9	5,3	4,1
Finlande	49,5	14,3	5,1
Espagne	67,4	25,2	11,8

Source: OCDE (2002).

orientale; en 2000, cette durée moyenne était de deux ans dans l'UE (Cazes et Nesporova, 2003).

2.3. Politique nationale en faveur de l'emploi des jeunes

L'action visant à promouvoir l'emploi des jeunes doit s'inscrire dans une stratégie globale qui suppose la mise en place des conditions nécessaires à la croissance économique et à la création d'emplois. Toutefois, deux axes principaux d'intervention visant à promouvoir les perspectives des jeunes sur le marché du travail semblent s'imposer, à savoir l'éducation et les politiques actives du marché du travail (PAMT). Ces deux axes ne sont pas indépendants. Dans la pratique, les PAMT servent généralement à pallier les lacunes du système éducatif. Il est à espérer que les complémentarités se renforceront. La réglementation du marché du travail est souvent considérée comme un obstacle qui empêche les jeunes d'accéder à l'emploi et elle mérite donc aussi d'être étudiée de près.

2.3.1. Prendre en compte la problématique des jeunes dans les politiques nationales de l'emploi

Conscients qu'il faut s'occuper du problème de l'emploi des jeunes pour instaurer le travail décent sur toute une vie et promouvoir une cohésion

entre générations, les pouvoirs publics se sont employés à introduire des mesures visant à promouvoir l'emploi des jeunes dans les politiques nationales de l'emploi. Ainsi, dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne, la prise en compte des problèmes d'emploi des jeunes dans les plans nationaux pour l'emploi fait partie intégrante de l'approche des quatre piliers sur lesquels repose la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Cette démarche mériterait d'ailleurs d'être exploitée par d'autres pays de la région.

L'aide fournie par le BIT dans ce domaine a aussi montré qu'une politique globale de l'emploi comportant des mesures en faveur des jeunes pouvait s'appliquer à divers niveaux socio-économiques, comme en témoignent la stratégie globale de l'emploi formulée avec l'assistance du BIT à Lodz, en Pologne, ainsi que les stratégies économiques locales mises en place dans des régions pilotes au Kazakhstan. Le plan d'action national pour l'emploi des jeunes en Azerbaïdjan constitue un autre exemple (voir encadré 2.1).

Encadré 2.1

Plan d'action national pour l'emploi des jeunes en Azerbaïdjan

Conscient de la nécessité d'une politique globale en matière d'emploi, le gouvernement de l'Azerbaïdjan a mis sur pied un comité interministériel pour l'emploi chargé de mettre au point une stratégie nationale en matière d'emploi, qui suppose une large consultation avec les principales parties prenantes. Le BIT a été associé à la préparation de la stratégie, notamment dans le domaine de l'aide aux PME, de la formation professionnelle technique et de la protection sociale liée à l'emploi. La stratégie nationale a été approuvée par le comité interministériel en juillet 2004 et le BIT continue d'apporter son aide pour mettre en œuvre cette stratégie grâce à un plan d'action national à moyen terme qui comprend un volet visant l'emploi des jeunes.

Au Kazakhstan, la question de l'emploi des jeunes est aussi traitée dans le cadre de projets de coopération technique du BIT visant à créer des emplois pour les jeunes et les autres groupes marginalisés de l'économie informelle, en améliorant leur employabilité. Les activités principales de ces projets comprennent notamment la mise au point d'un programme national pour l'emploi à moyen terme pour le Kazakhstan, assorti de stratégies locales de développement économique dans les régions pilotes (voir volume I, chapitre 3); l'aide à la formation entrepreneuriale grâce aux programmes GERME («Gérez mieux votre entreprise») et KAB («Tout savoir sur l'entreprise») de l'OIT; l'aide à la fourniture de services en matière d'emploi aux niveaux tant national que local.

2.3.2. Education et formation

L'éducation et la formation favorisent la création d'emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité pour les jeunes. La formation en alternance, ou «système dual», qui associe un enseignement scolaire à une formation en entreprise, est un système d'apprentissage qui a fait ses preuves dans la région, notamment en Allemagne, en Autriche, au Danemark et en Suisse (Ryan, 1998). Dans ces pays, le faible taux de chômage des jeunes est souvent attribué au succès du système d'apprentissage qui procure à un grand nombre de jeunes des connaissances théoriques et des compétences pratiques de qualité leur permettant d'acquérir les qualifications requises par les employeurs. La participation des partenaires sociaux à l'élaboration et au suivi du cursus est la garantie que les programmes d'apprentissage répondent bien aux exigences du marché (O'Higgins, 2001).

Le système allemand est un exemple éloquent de ce système d'apprentissage qui associe en alternance enseignement scolaire et formation en entreprise. En Allemagne, le ratio taux de chômage des jeunes/taux de chômage des adultes, qui est d'environ un pour un, contraste avec celui de la plupart des autres pays où il est d'environ deux, voire cinq pour un. Toutefois, même l'Allemagne a connu des problèmes ces dernières années: les jeunes qui quittent le système dual, pour adaptable qu'il soit, à une période où les structures industrielles et professionnelles connaissent des mutations profondes, se trouvent dans une position plus qu'incertaine. Par ailleurs, si l'on transfère le système allemand à d'autres pays dotés de structures institutionnelles différentes, on se heurte à de nombreux problèmes. Il n'en reste pas moins vrai que le système allemand reste un exemple probant.

Bien que les pays d'Europe centrale et orientale et les pays de la CEI soient conscients de la nécessité de réformer et d'améliorer leurs systèmes éducatifs, il leur reste encore beaucoup à faire pour atteindre cet objectif. Dans ces pays, la situation a été aggravée par la rapide restructuration industrielle issue de la transition; depuis notamment que les écoles d'apprentissage et les instituts de formation ont vu leur budget passer du domaine privé (entreprises) au domaine public, et qu'elles ont parfois dû fermer leurs portes (ce qui n'a pas manqué de faire disparaître le système dual dans beaucoup de pays), les entreprises ne souhaitent plus investir leurs ressources dans la formation et l'enseignement professionnels. L'amélioration des systèmes de formation professionnelle a été inégale et leur réforme est en cours dans de nombreux pays.

Dans les nouveaux Etats membres de l'UE, et surtout en Hongrie et en Slovaquie, les réformes sont déjà bien avancées, même si des problèmes persistent. En effet, très nombreux sont les élèves des établissements secondaires, et surtout des établissements professionnels, qui abandonnent leurs études et se retrouvent au chômage (ETF, 2003a). Dans l'Europe du Sud-Est, et notamment dans les pays de la CEI, la réforme n'est pas pour demain. Les questions de gouvernance restent déterminantes. La formation professionnelle est encore extrêmement centralisée dans ces pays: le financement provient du budget central tandis que l'autonomie institutionnelle et la participation des collectivités locales et des partenaires sociaux restent extrêmement limitées (Fetsi, 2003).

Plusieurs pays de la région ont un certain nombre de problèmes en commun. En effet, la responsabilité de l'octroi de la formation professionnelle est partagée entre différents ministères, ce qui crée des structures parallèles. Par ailleurs, les systèmes de formation professionnelle restent souvent rigides, reposant encore sur une planification à long terme ne prévoyant pas de mécanismes permettant de tenir compte de l'évolution des besoins du marché du travail. La participation des partenaires sociaux n'est souvent pas institutionnalisée, ce qui signifie qu'ils ne sont pas associés, par exemple, à l'élaboration des programmes scolaires (ETF, 2003a).

Les systèmes éducatifs en général et les systèmes de formation professionnelle en particulier doivent mieux répondre aux besoins du marché, ce qui exige une action à plusieurs niveaux.

Au niveau central, l'élaboration des politiques devrait reposer sur le partenariat social. Pour que les prises de décisions soient plus décentralisées et mieux adaptées aux besoins du marché, il importe d'impliquer les partenaires sociaux tant dans la mise en œuvre des stratégies que dans leur adaptation aux besoins locaux. La participation officielle des partenaires sociaux aux décisions générales dans le secteur est plus ou moins la norme dans la majorité des pays de la région, mais il reste encore beaucoup à faire, notamment aux niveaux plus décentralisés. Ainsi, les partenaires sociaux pourraient

établir des liens directs avec les écoles, de manière aussi bien formelle qu'informelle, de sorte que des contacts puissent se créer entre les acteurs des marchés locaux du travail et les jeunes dans les écoles. De manière plus générale, la participation des partenaires sociaux doit être rendue plus efficace.

2.3.3. Politiques actives du marché du travail

Les politiques actives du marché du travail (PAMT) remplissent essentiellement un rôle correcteur, en ce sens qu'elles corrigent les dysfonctionnements des systèmes éducatifs et des marchés du travail. Dans la région, les services publics de l'emploi ont, depuis toujours, beaucoup participé à l'aide aux chômeurs et à la gestion des programmes de formation et d'emploi. Toutefois, ils ont commencé récemment à jouer un rôle plus actif dans de nombreux pays en fournissant des orientations et des conseils et en mettant en correspondance les offres et les demandes d'emploi, ce qui a amélioré le fonctionnement du marché du travail.

Bien que les expériences soient diverses, la PAMT la plus efficace pour les jeunes semble être une fois de plus la création de programmes qui associent l'expérience professionnelle à la formation théorique, formule qui semble augmenter les chances des participants de trouver un emploi⁷. Ainsi, la formation sur le marché du travail constitue l'une des principales mesures auxquelles on peut recourir pour répondre aux problèmes des jeunes défavorisés dans les pays de la CEI où, le plus souvent, l'ancien système étatique des écoles de formation professionnelle est désorganisé et où le système éducatif n'est pas apte à fournir une formation qualifiante à tous ceux qui ont achevé leur scolarité. Pour ceux-là, la formation sur le marché du travail reposant sur le système modulaire de qualifications pour l'emploi du BIT peut fournir au moins une qualification de base aux jeunes qui resteraient, sinon, cantonnés dans des travaux saisonniers non qualifiés, dans l'économie informelle essentiellement.

Lorsque les possibilités d'emploi sont relativement peu nombreuses, c'est vers l'aide à l'emploi indépendant et à la création de petites entreprises que convergent tout naturellement les efforts. A cet égard, les mesures doivent être prises à deux niveaux. D'une part, il convient d'adopter des mesures pour faciliter la création de nouvelles entreprises en réformant le cadre institutionnel et législatif, qui constitue souvent un obstacle. D'autre part, des initiatives peuvent être prises pour permettre aux jeunes de se mettre à leur compte, comme la fourniture de divers services, et notamment l'accès au crédit et l'octroi d'une formation commerciale. L'aide à l'emploi indépendant et à la création de petites entreprises est un domaine où le BIT se montre particulièrement actif, grâce notamment à ses programmes GERME et KAB (voir vol. I, chapitre 3) qui s'inspirent des principes énoncés dans la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998.

Beaucoup de travaux récents confirment par ailleurs l'importance des orientations et des conseils fournis aux jeunes, avant comme après leur entrée sur le marché du travail, pour leur permettre d'adapter leurs compétences et leurs aspirations aux emplois proposés et aux possibilités de formation⁸.

⁷ Un récent document du BIT (Axmann, 2004) étudie les expériences récentes en matière de création de programmes en entreprise pour la formation et l'amélioration des compétences et fournit un certain nombre d'exemples utiles, notamment sur la manière dont la formation en entreprise peut contribuer à redresser les déséquilibres entre l'offre et la demande de qualifications.

⁸ Voir par exemple Fay, 1996.

S'ils sont proposés dès la première phase des programmes, les services d'orientation et de conseil contribuent largement à définir et à personnaliser l'emploi et la formation recherchés et à aider les jeunes à opérer des choix réalistes et conformes aux créneaux qu'offre le marché. Reposant sur une évaluation individuelle, ils permettent de cibler plus efficacement les programmes en faveur des chômeurs les plus défavorisés (BIT, 2004d). En pratique, ils se sont avérés être une forme d'intervention relativement rentable, qui rend souvent superflue toute formation plus coûteuse.

La fourniture de services d'orientation et de conseil diffère sensiblement d'un pays à l'autre. Parfois, l'orientation scolaire est dispensée dès l'école primaire pour aider les enfants à choisir l'enseignement et la formation souhaités. Comme le contexte actuel est aux mutations rapides, aux nouvelles formes d'apprentissage et à une plus grande mobilité professionnelle, de nombreux pays introduisent des réformes pour que les citoyens aient, tout au long de leur vie active, accès à des conseils en gestion de carrière et à une orientation professionnelle. Toutefois, beaucoup d'entre eux sont confrontés à un obstacle notoire dans le domaine de l'orientation et des conseils, à savoir l'absence d'informations sur le marché du travail, lacune qui constitue un autre domaine dans lequel le BIT apporte une assistance technique.

2.3.4. Participation des partenaires sociaux

Les organisations d'employeurs et de travailleurs participent activement à l'élaboration et à la mise en application des PAMT dans de nombreux pays. Toutefois, l'influence tangible de cette participation formelle sur les prises de décisions varie beaucoup d'un pays à l'autre. Les partenaires sociaux sont souvent appelés à collaborer avec les conseils nationaux du marché du travail ou avec les services publics de l'emploi ou encore à leur fournir des services consultatifs.

Il semblerait que la qualité des programmes soit bien supérieure lorsqu'il y a intervention des partenaires sociaux. De nombreuses études ont montré que les programmes qui associent plus étroitement les employeurs du secteur privé sont en général plus efficaces, car ces employeurs peuvent y recourir à des fins de recrutement ou de sélection. L'adéquation de la formation aux réalités de la vie professionnelle semble également être meilleure lorsque les employeurs sont mis à contribution, car ils peuvent s'assurer que les qualifications acquises correspondent bien à celles requises sur le marché du travail. Dans le cadre des programmes pour l'emploi indépendant, les employeurs peuvent fournir services consultatifs et appui. Ils peuvent aussi par exemple favoriser l'introduction d'une option «emploi indépendant» dans les écoles, faire office de guide ou parrainer des concours.

De même, l'intervention des organisations de travailleurs peut permettre d'éviter certains pièges que peuvent présenter les programmes de formation et les stages d'initiation à la vie professionnelle. Ainsi, en œuvrant à la mise en place et au choix de la formation, et en assurant le suivi des programmes, les organisations de travailleurs peuvent faire en sorte que les participants ne se fassent pas exploiter et elles peuvent contribuer à améliorer leurs perspectives d'obtenir à long terme un emploi de qualité. Elles peuvent aussi veiller à ce que les participants au programme ne servent pas à remplacer d'autres catégories de travailleurs.

Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent être directement impliquées dans l'octroi de la formation. Cette démarche peut s'avérer particulièrement utile pour les petites entreprises qui ne peuvent se permettre de dispenser elle-même la formation. Enfin, les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent jouer un rôle moteur important en recommandant un train de mesures pour améliorer les perspectives d'emploi

des jeunes, en faisant appel notamment au secteur privé pour qu'il dispense ou renforce la formation.

2.3.5. Réglementation du marché du travail et emploi des jeunes

La réglementation du marché du travail peut avoir des effets aussi bien positifs que négatifs sur l'accès des jeunes à l'emploi (BIT, 2004f). On invoque régulièrement le fait que les divers types de réglementation du marché du travail qui visent à protéger les travailleurs finissent dans la pratique par les desservir en décourageant l'embauche de nouveaux travailleurs ou en créant des effets dissuasifs⁹. L'argument semble valoir plus particulièrement pour les travailleurs les moins qualifiés et les nouveaux venus sur le marché du travail. Toutefois, ni l'OCDE ni le BIT n'ont identifié de lien significatif, pour certains pays d'Europe centrale et orientale, entre la rigidité de la législation de protection de l'emploi et le niveau d'emploi des jeunes. De plus, les interventions de l'Etat peuvent faciliter la transition entre l'école et la vie professionnelle en incitant les employeurs à embaucher des jeunes. Ceux-ci ont moins fréquemment accès à l'allocation chômage mais ils peuvent tirer parti de la diminution de la concurrence sur le marché du travail, due à l'existence de programmes efficaces d'assurance chômage.

Toute une panoplie de programmes a également été introduite dans plusieurs pays de manière à répartir les coûts initiaux d'embauche entre les employeurs et l'Etat. Dans certains pays européens, par exemple, les employeurs reçoivent l'équivalent du salaire minimum pour chaque personne embauchée ou acceptée en apprentissage. La Lituanie applique une formule qui combine subventions et contrats à durée déterminée pour l'emploi des jeunes. En Autriche, la prime annuelle de formation pour les contrats d'apprentissage est directement versée à l'employeur (BIT, 2004d).

De nombreux pays ont recours à des contrats qui conjuguent travail et formation. Ainsi, en République tchèque, les employeurs perçoivent l'équivalent d'une année de salaire pour fournir une formation en cours d'emploi, ce qui contribue à faciliter l'accès des jeunes au marché du travail (O'Leary et coll., 2001). En Belgique, en France et en Italie, l'Etat propose également des mesures d'incitation aux employeurs qui recrutent et fournissent une formation en cours d'emploi aux jeunes demandeurs d'emploi (OCDE, 2001a).

2.4. Action internationale coordonnée pour l'emploi des jeunes

L'importance de la promotion de l'emploi des jeunes est aujourd'hui établie, et plusieurs initiatives internationales majeures ont été lancées à ce sujet ces dernières années. Il convient de les replacer dans le cadre de la Déclaration du Millénaire et des huit Objectifs de développement du Millénaire (ODM), dont le dernier appelle à la formulation et l'application de «stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile». En outre, certains des ODM – réduction du nombre des personnes vivant dans la pauvreté extrême, promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, réduction de l'analphabétisme – sont étroitement liés à la question de l'emploi des jeunes.

⁹ Les résultats concernant les effets dissuasifs de l'assurance chômage ne sont pas valables pour tous. Ainsi, Lubyova et Van Ours (1999) trouvent qu'il y a peu d'effets dissuasifs en Slovaquie, et Earle et Pauna (1998) rejettent catégoriquement toute idée d'effets dissuasifs en Roumanie.

L'Agenda global pour l'emploi de l'OIT vise à fournir un cadre de référence général pour les questions relatives à l'emploi en vue de l'adoption en la matière d'orientations conformes à l'Agenda du travail décent.

L'OIT s'intéresse depuis longtemps à l'emploi des jeunes dans le cadre de son action normative et de ses activités d'assistance technique. L'action entreprise par l'OIT pour promouvoir l'emploi des jeunes et améliorer les conditions de travail de cette catégorie repose notamment sur les normes internationales du travail, en particulier celles qui sont relatives aux droits fondamentaux au travail, mais aussi celles qui portent sur la politique de l'emploi, la mise en valeur des ressources humaines et certaines questions concernant l'emploi des jeunes. Les stratégies adoptées ont subi des modifications au fil des ans compte tenu de l'évolution du contexte économique et des besoins des mandants de l'OIT.

2.4.1. *Le Réseau pour l'emploi des jeunes*

La plus remarquable des initiatives lancées récemment sur le plan international¹⁰ est sans doute le Réseau pour l'emploi des jeunes, créé sous les auspices du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. En juillet 2001, le groupe de haut niveau du Réseau pour l'emploi des jeunes a entrepris d'élaborer un ensemble de recommandations sur l'emploi des jeunes et appelé les gouvernements, en consultation avec la société civile, à établir à des inventaires et plans d'action nationaux sur l'emploi des jeunes en s'attachant à quatre aspects prioritaires, à savoir l'aptitude à l'emploi, l'égalité des chances, l'esprit d'entreprise et la création d'emplois. Des groupes de travail distincts ont été chargés d'examiner chacun de ces quatre domaines stratégiques.

En 2003, des documents d'orientation ont été établis pour ces quatre domaines (YEN, 2003). Ces documents contiennent des recommandations détaillées, dans lesquelles les groupes de travail attirent l'attention sur l'insuffisance des liens entre les systèmes éducatifs et le marché du travail ainsi que sur les problèmes associés à l'économie informelle, où il y a une forte proportion de jeunes. Les groupes de travail soulignent en outre que l'accès à un travail décent est particulièrement difficile pour les jeunes femmes.

L'Azerbaïdjan est un pays pilote pour l'application du projet en Europe et en Asie centrale. Dans ce pays, où les deux tiers de la population ont moins de 35 ans, il ne fait pas de doute que l'action pour l'emploi des jeunes doit, pour être efficace, s'inscrire dans le cadre de politiques de l'emploi globales et de stratégies macroéconomiques ambitieuses.

2.4.2. *La Stratégie européenne pour l'emploi*

Un autre cadre d'action international intéressant directement beaucoup de pays de la région est la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) de l'Union européenne, qui a été lancée lors du Sommet de Luxembourg de 1997. La stratégie et les lignes directrices pour l'emploi qui y sont associées constituent désormais le cadre de référence de la politique de l'emploi et du marché du travail dans tous les Etats de l'Europe des 25, et ces instruments ont une influence certaine, en outre, sur la politique adoptée dans plusieurs autres pays. Dans un premier temps, la SEE reposait sur quatre piliers, dont le premier (Renforcement de la capacité d'insertion professionnelle) concernait directement les jeunes. Par la suite, lors des Conseils européens de

¹⁰ Ce n'est pas là, certes, la seule des initiatives internationales méritant d'être mentionnées. On citera aussi la création, en 2001 également, du *Youth Employment Summit* (YES), qui présente la caractéristique importante, originale sur le plan international, d'être en grande partie organisé et administré par des jeunes. Des informations complémentaires sur les activités de cette instance sont disponibles à l'adresse suivante: www.yesweb.org.

Lisbonne (2000) et Stockholm (2001) tout particulièrement, des objectifs précis devant être atteints d'ici 2010 ont été fixés (voir encadré 2.2).

En juillet 2003, la SEE a été révisée et repose désormais sur trois grands objectifs à moyen terme: le plein emploi, la qualité et la productivité du travail, la cohésion et l'insertion sur le marché du travail. La SEE est mise en œuvre par des plans d'action nationaux et son suivi est assuré par la publication régulière, par la Commission européenne, de rapports sur l'emploi.

Encadré 2.2

La Stratégie européenne pour l'emploi et les jeunes

Beaucoup des objectifs fixés lors des sommets de Lisbonne et de Stockholm intéressent également les jeunes, tel que celui qui fixe un taux d'emploi global de 70 pour cent pour l'ensemble de la population en âge de travailler en 2010. Trois d'entre eux leur sont directement consacrés.

- 1) *Tous les jeunes chômeurs devraient se voir offrir une nouvelle chance – formation, reconversion, expérience professionnelle, emploi ou toute autre mesure propre à renforcer leur capacité d'insertion professionnelle, avant le sixième mois de chômage.* En ce qui concerne cet objectif, le tableau est mitigé, même si certains pays tels que la Finlande, le Portugal et la Suède approchent du but. Cependant, les résultats sont meilleurs pour cet objectif concernant les jeunes que pour les objectifs également relatifs au chômage de longue durée mais concernant la population dans son ensemble.
- 2) *D'ici 2010, 85 pour cent des jeunes âgés de 22 ans auront terminé le second cycle de l'enseignement secondaire dans l'Union européenne.* Pour l'ensemble de l'Europe des 15, cette proportion est d'ores et déjà supérieure à 75 pour cent, et plusieurs pays (Autriche, Finlande, Royaume-Uni et Suède) ont déjà atteint l'objectif fixé. Cependant, elle est encore inférieure à 70 pour cent au Danemark, en Espagne, en Italie et au Luxembourg, et le Portugal reste à la traîne avec une proportion inférieure à 45 pour cent.
- 3) *Une action sera entreprise en vue de garantir que la proportion des jeunes qui quittent prématurément l'école ne dépasse pas 10 pour cent au sein de l'Union européenne en 2010.* Certains pays ont déjà obtenu de bons résultats dans ce domaine. L'Autriche est à 9,5 pour cent et la Finlande à 9,9 pour cent. Cependant, le pourcentage total des jeunes quittant le système scolaire sans la moindre qualification était toujours de 18,1 pour cent en 2003. L'objectif de 10 pour cent d'ici 2010 semble donc difficile à atteindre, et la proportion considérée reste très élevée au Portugal (41,1 pour cent en 2003), ce qui appelle une action adaptée et immédiate.

Les Etats Membres restent responsables au premier chef de la politique de l'emploi, mais l'application des lignes directrices pour l'emploi repose sur la participation active des partenaires sociaux, à toutes les étapes, de la conception des mesures à leur mise en œuvre. Les lignes directrices pour l'emploi appellent à une participation des partenaires sociaux dans tous les domaines les concernant (administration des réformes et adaptabilité, synergies entre flexibilité et sécurité, mise en valeur du capital humain, égalité des sexes, valorisation du travail, vieillissement actif, santé et sécurité au travail, etc.).

Source: Commission européenne, 2004a.

2.5. Conclusions

Dans tout débat concernant l'emploi des jeunes, il faut garder à l'esprit que l'entrée des jeunes sur le marché du travail n'est pas un événement isolé, au début de la vie active, mais un facteur qui détermine largement la vie professionnelle future des intéressés ainsi que l'apport qu'ils feront à la société tout au long de leur vie. Dans une société vieillissante, dans laquelle il faut exploiter au maximum la contribution de l'ensemble des personnes en âge de travailler pour préserver et même améliorer le niveau de l'activité économique et le degré de bien-être social actuels, les jeunes sont nécessaires au plus haut point, mais sont souvent sous-utilisés, avec des taux de chômage et de sous-emploi largement supérieurs à la moyenne.

Leur situation est étroitement corrélée aux caractéristiques générales de l'emploi dans le pays, et tous les moyens d'action disponibles doivent être mobilisés en vue d'une amélioration qualitative et quantitative de l'emploi en général mais il faut aussi reconnaître que, dans la plupart des pays, les jeunes ont des difficultés particulières à entrer sur le marché du travail, avec, notamment, des taux de chômage généralement de deux à trois fois supérieurs à ceux de l'ensemble de la population en âge de travailler. Il est donc nécessaire de s'attacher à améliorer la transition entre l'école et le travail. Plusieurs formules ont été examinées plus haut – systèmes de formation et d'enseignement professionnels, mesures actives pour l'emploi des jeunes, y compris appui à l'emploi indépendant et à la création de petites entreprises, mesures visant à inciter les employeurs à embaucher des jeunes, etc. Il a été souligné que, dans tous les cas, il importe que les partenaires sociaux et les autres parties prenantes soient associés aux mesures envisagées et que les liens entre les établissements d'enseignement ou de formation et le monde du travail soient resserrés, notamment au moyen de programmes combinant enseignement et expérience professionnelle.

L'importance d'une action pour l'emploi des jeunes a été mise en lumière ces dernières années par l'adoption au plan international de plusieurs initiatives portant directement sur cet aspect, avec, notamment, le Réseau pour l'emploi des jeunes, qui peut certainement contribuer à attirer l'attention sur les différentes facettes du problème et les pratiques exemplaires en la matière. Il convient aussi cependant de faire porter l'attention sur des aspects pour lesquels l'état des connaissances semble encore insuffisant, tels que le rôle effectif des modalités d'emploi flexibles – travail à temps partiel ou travail temporaire par exemple – dans l'insertion professionnelle des jeunes. Les aspirations de cette classe d'âge devraient aussi faire l'objet d'un examen plus approfondi. Les jeunes sont-ils toujours attirés par le modèle de l'emploi à vie et à plein temps? Leur créativité et leur dynamisme ne seraient-ils pas davantage mis à profit par d'autres formes d'emploi et de formation, travail bénévole et expérience professionnelle à l'étranger par exemple? Toutes ces questions montrent qu'il y a lieu d'accorder une attention accrue au problème de l'emploi des jeunes aux plans national et international.

3. *Trouver un équilibre entre flexibilité, stabilité et sécurité sur les marchés du travail européens*

3.1. *Introduction*

Le débat sur les avantages et les inconvénients de la flexibilité du marché du travail, qui a cours depuis maintenant vingt ans, a surgi en raison des disparités constatées entre les niveaux de flexibilité de l'ajustement de l'emploi et des salaires aux chocs économiques qui ont secoué les marchés du travail des Etats-Unis et de l'Europe occidentale. Les taux élevés de chômage et la faible croissance de l'emploi en Europe étaient, pensait-on, principalement dus aux rigidités des marchés du travail résultant des législations de protection de l'emploi, du pouvoir accordé aux syndicats en matière de négociation collective, de la générosité des systèmes sociaux et de la taxation élevée du travail. L'argument avancé était qu'une fois éliminés ces facteurs de rigidité les marchés européens allaient rebondir.

Même si les positions extrêmes avancées dans ce débat n'ont pas toujours disparu (voir, par exemple, FMI, 2003), une position plus modérée est née en Europe qui accorde du crédit aux institutions européennes du marché du travail sans pour autant négliger les effets positifs de la flexibilité du marché du travail sur l'emploi et le chômage.

Le présent chapitre traite de l'interaction entre les institutions européennes du marché du travail, en mettant particulièrement l'accent sur la protection de l'emploi, les systèmes d'assurance chômage, les politiques actives du marché du travail et leurs effets sur le marché du travail. Deux groupes de pays ayant connu des évolutions différentes ces dernières années ont été sélectionnés: les anciens pays en transition d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale (dont huit sont désormais des Etats membres de l'Union européenne) et les pays d'Europe occidentale (avec quelques références aux Etats-Unis et au Japon).

Le présent chapitre tente de répondre aux préoccupations des décideurs dans le domaine des politiques de l'emploi et du marché du travail, notamment en se référant au débat que mènent actuellement les experts du marché de l'emploi. En un mot, la question essentielle porte sur les formes de réglementation – en particulier du marché du travail – qui devraient accompagner un marché du travail en mutation rapide. Il est communément admis qu'un

marché radicalement transformé par les deux moteurs que sont la mondialisation et les progrès technologiques ne sera plus en mesure, comme par le passé, d'assurer la sécurité de l'emploi et la sécurité sur le plan social, et que de nouveaux dispositifs de sécurité doivent être adoptés en ce qui concerne l'emploi, les revenus et la protection sociale (voir BIT, 2004a). Les politiques du marché du travail (tant actives que passives) sont un élément important de la protection de l'emploi et de la protection sociale, et leur adaptation à l'environnement actuel plus flexible est indispensable à l'élaboration de nouveaux dispositifs de sécurité en matière d'emploi.

Toutefois, il y a un point essentiel qu'il faut prendre en compte dans le débat: bien qu'il existe un solide consensus quant à l'évolution traditionnelle des marchés du travail vers une flexibilité numérique et fonctionnelle accrue, le prétendu déclin systématique de la sécurité liée à l'occupation d'un emploi de longue durée a rarement été prouvé de manière empirique. La question que l'on doit donc se poser est si la relation de travail de longue durée a réellement disparu.

3.1.1. La fin des emplois stables?

Lorsque cette question a été soulevée dans les années quatre-vingt-dix, la réponse a été qu'«il n'y a guère d'éléments qui permettent, dans l'ensemble, de conclure à une plus grande instabilité de l'emploi» (OCDE, 1997) et qu'«une partie importante de la main-d'œuvre occupe toujours un emploi stable et sûr, même si l'instabilité et la précarité ont progressé dans plusieurs segments du marché de l'emploi». Ces conclusions sont confirmées par des enquêtes internationales comparatives récentes (Auer et Cazes, 2003; Doogan, 2002) et des études de cas nationales (Erlinghagen et Knuth, 2002; Souza-Poza, 2004), mais aussi par les nombreux indicateurs qui montrent que la relation de travail est plus stable qu'on ne le suppose généralement dans les principaux pays industrialisés du monde occidental.

De plus, peu d'éléments permettent de penser que les entreprises elles-mêmes privilégieraient un marché du travail interne doté d'un très haut niveau de flexibilité numérique et de rotation de la main-d'œuvre, excepté dans certains secteurs spécifiques où la main-d'œuvre est faiblement qualifiée. De fait, l'ancienneté dans l'emploi, qui permet de réduire les coûts de transaction et d'investir dans le capital humain et la productivité accroît l'efficacité de l'entreprise. Cela a été un thème récurrent de la littérature en microéconomie (Becker, 1964; Williamson, 1985; Lichtenberg, 1981; Blakemore et Hoffman, 1989). Pour ce qui est de la stabilité, un observateur des Etats-Unis note que «les employeurs et les travailleurs ont sans doute, les uns comme les autres, intérêt à assurer la continuité de la relation de travail» (Wanner, 1999).

3.1.2. Avantages de la stabilité pour la performance du marché du travail

La question demeure, par conséquent, de savoir si la stabilité du marché du travail constitue un avantage pour la performance globale du marché du travail, l'accès de tous à un travail décent et la croissance de la production. Comme le montre le résumé succinct, présenté ci-après, des travaux d'analyse effectués par le BIT concernant les pays industrialisés, il n'existe pas de réponse simple à cette question. On peut conclure des études qui ont été réalisées, avec toute la prudence qui s'impose, que les pays qui ont un marché du travail plus flexible sont en général plus performants en termes de taux d'emploi et de taux de chômage. Toutefois, lorsque les facteurs qualitatifs sont pris en compte, il s'avère que les pays «flexibles» n'ont pas tous de bons résultats en termes de travail décent parce qu'ils ne

disposent pas d'institutions du marché du travail adéquates ou suffisantes. Il semble que les pays qui ont à la fois un niveau moyen de protection de l'emploi, un réseau cohérent d'institutions du marché du travail et des politiques fassent mieux que les autres en termes tant de volume que de qualité des emplois.

Lorsqu'il s'agit de productivité, le message est légèrement différent. Bien qu'il semble exister une ancienneté optimale du point de vue de la productivité (en raison de la loi des rendements décroissants), cette ancienneté doit aussi être suffisamment importante pour pouvoir générer une productivité élevée. Une solution acceptable pour toutes les parties serait d'établir le niveau optimum pour la stabilité des marchés du travail et la productivité. Or l'expérience tend à suggérer qu'une ancienneté moyenne plus courte et un meilleur équilibre entre la stabilité à long terme et la stabilité à court terme ont des effets positifs sur les performances du marché de l'emploi (taux d'emploi plus élevés), alors que ces effets sont moins nets sur la productivité. En d'autres termes, la croissance de la productivité dépend davantage de l'ancienneté que les performances du marché du travail. Cela semble confirmer qu'il y a des choix à faire entre la productivité et l'emploi, car il est difficile de promouvoir l'un et l'autre simultanément, du moins à court ou à moyen terme.

Bien que la continuité de la relation de travail se soit maintenue dans nombre de pays industrialisés avancés, on a également assisté à la multiplication parallèle de formes plus flexibles d'emploi. En outre, bien que la relation de travail classique (définie comme un emploi à plein temps dans un cadre légal) soit toujours le type d'emploi dominant, certains types d'emploi non classiques, comme le travail à temps partiel, sont en réalité devenus classiques dans beaucoup d'autres pays. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de problèmes sur les marchés du travail des pays avancés: le chômage y est élevé et est de nouveau en progression, la segmentation du marché entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas perdure et les disparités entre pays sont importantes.

3.1.3. La situation en Europe centrale et orientale

Dans les anciennes économies planifiées d'Europe centrale et orientale, caractérisées par une forte stabilité de l'emploi et une très importante sécurité de l'emploi en raison de l'engagement idéologique en faveur du plein emploi, la situation est rapidement passée d'un extrême à l'autre après l'introduction de réformes économiques et sociales. La brusque libéralisation des prix et des échanges extérieurs, et le démantèlement de l'URSS ont contribué à l'effondrement du COMECON et contraint les entreprises nationales sous-capitalisées à trouver rapidement de nouveaux marchés dans un environnement marqué par la pression concurrentielle mondiale. Seules les entreprises ayant subi une restructuration majeure, souvent associée à la privatisation et à l'afflux de capitaux étrangers, ont pu prospérer. Ce processus, il est vrai, s'est aussi traduit par une destruction massive des emplois. Parallèlement, de petites entreprises sont nées et l'adoption de nouvelles dispositions législatives en faveur de la flexibilité ont facilité l'ajustement des entreprises. La tendance à la flexibilisation du marché du travail a été accentuée par la difficulté à faire appliquer la législation du travail en raison des défaillances de l'inspection du travail et du recouvrement des impôts et de l'affaiblissement, par divers mécanismes, du pouvoir des syndicats.

Si la stabilité de la relation de travail s'est maintenue dans une plus large mesure dans les pays d'Europe occidentale, tout du moins pour une part importante de la main-d'œuvre, la tendance à la multiplication des emplois plus flexibles et à l'expansion du secteur informel pose un défi aux

systemes de protection sociale. Bien qu'il n'y ait pas de solution unique pour ces deux groupes de pays, il existe néanmoins des points communs entre eux.

3.2. L'expérience des pays économiquement avancés

3.2.1. L'emploi est-il devenu plus flexible?

Une analyse grossière de l'évolution des marchés de l'emploi des pays avancés donne un tableau mitigé de l'évolution de plusieurs catégories d'emplois. Un examen préliminaire de l'évolution de la situation en termes d'emploi dans les pays de l'OCDE montre que, à quelques exceptions près, les types d'emploi «classiques» (à plein temps et permanent) se sont davantage développés que les types «flexibles» (à temps partiel et à durée déterminée). Ceci est particulièrement vrai aux Etats-Unis mais aussi dans l'Union européenne. C'est seulement au Japon que l'emploi à temps partiel s'est développé plus fortement que l'emploi à plein temps. En Europe, certains des pays les plus importants, comme l'Allemagne et l'Italie, ont également connu une progression des types d'emploi flexibles, tandis que dans d'autres (comme en Espagne, en France et au Royaume-Uni) la croissance des emplois flexibles a été devancée par celle des types d'emploi «classiques».

Tableau 3.1. Contribution des emplois à temps plein/partiel et permanents/temporaires à la croissance de l'emploi, 1991-2001 (croissance moyenne annuelle)

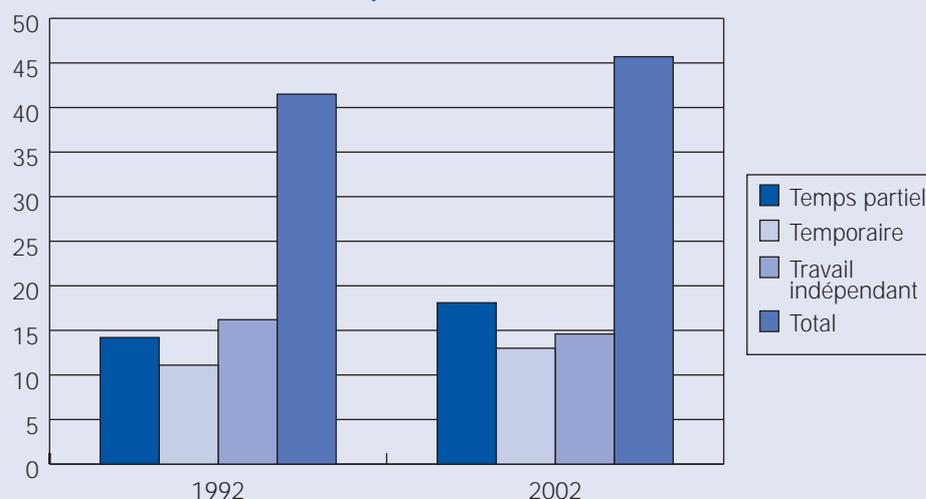
	Plein temps	Temps partiel	Permanent	Temporaire
Allemagne	-0,80	0,60	-0,50	0,30
Etats-Unis	1,50	0,10	2,00	-0,10
Japon	-0,40	0,50	0,40	0,30
OCDE	0,74	0,32	1,24	0,33
Union européenne	0,56	0,42	1,54	0,30

Note: Les moyennes pour l'OCDE et l'UE ne sont pas pondérées par le nombre d'habitants.
Source: OCDE, 2003a.

D'après la figure 3.1, la progression des types d'emploi non classiques (entendus ici comme les emplois temporaires, à temps partiel et le travail indépendant) dans l'ensemble de l'UE dans les années quatre-vingt-dix n'a été que modérée. D'ailleurs, le taux de 45 pour cent d'emplois non classiques atteint dans les pays de l'UE est surévalué, dans la mesure où il ne tient pas compte des chevauchements (par exemple, certains emplois temporaires peuvent aussi être à temps partiel). Ces derniers ont considérablement progressé au cours de la période considérée, alors que le nombre d'emplois à durée déterminée a progressé plus lentement et que l'emploi indépendant a décliné.

Un aspect souvent omis par les analystes du marché du travail est que le travail indépendant et les emplois temporaires sont tous deux devenus des types d'emploi classiques dans de nombreux pays. Dans ceux qui comptent un nombre important d'emplois à temps partiel, ce type d'emploi est souvent délibérément recherché par les femmes et parfois (de plus en plus) par les hommes, qui y voient un moyen de concilier vie familiale et professionnelle.

Figure 3.1. Croissance des emplois à temps partiel et temporaires et du travail indépendant dans l'UE, 1992-2002



Note: Temps partiel = moins de 35 heures hebdomadaires.

Source: Commission européenne, 2003a.

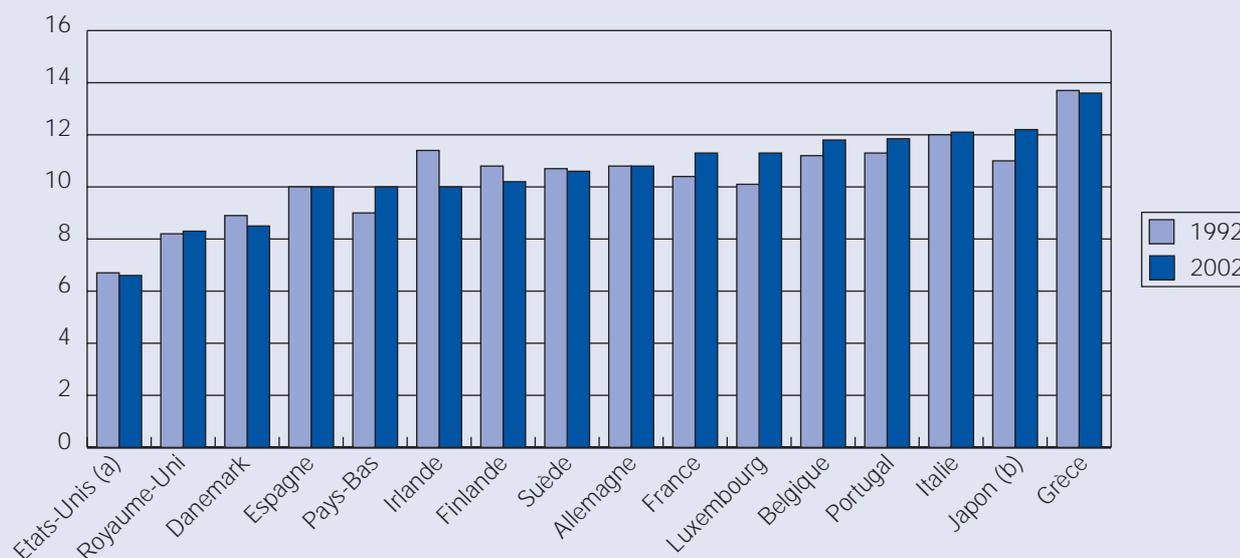
En outre, les emplois temporaires sont souvent transformés, après un certain laps de temps, en emplois permanents, formant ainsi une passerelle vers le marché du travail institutionnalisé. La multiplication de ce type d'emplois ne conduit donc pas automatiquement à une «érosion» de la relation de travail classique, comme en atteste la durée des emplois classiques et non classiques. Ainsi, la croissance des emplois à temps partiel de longue durée (plus de dix ans) s'est avérée particulièrement forte au cours de la période considérée (près de 60 pour cent, contre 35 pour cent environ pour les emplois à temps partiel de courte durée, Doogan, 2002). Si l'on prend cette donnée et qu'on la corrèle à l'ancienneté moyenne (le temps passé chez un employeur ou en tant que travailleur indépendant) dans les années quatre-vingt-dix (figure 3.2), on s'aperçoit que, malgré l'affirmation contraire, la stabilité de l'emploi, mesurée par la durée moyenne dans un emploi, s'est à peine modifiée dans les années quatre-vingt-dix. La question de savoir si cela favorise ou non l'efficacité du marché du travail et la croissance économique est abordée ci-après.

3.2.2. Changements insignifiants dans la stabilité moyenne de l'emploi

La figure 3.2 montre que l'ancienneté moyenne est restée stable dans quatre pays, qu'elle a régressé dans quatre autres et progressé dans les huit pays restants. Bien que la moyenne européenne ait légèrement augmenté, passant de 10,5 à 10,6 années, les variations entre les pays sont importantes et sans convergence visible (notamment vers le modèle américain). Bien que l'indicateur choisi se réfère à la stabilité de l'emploi, il donne également des indications quant à la flexibilité du marché du travail. Les pays dans lesquels la moyenne de l'ancienneté est la plus basse sont aussi ceux qui connaissent une mobilité et une flexibilité plus fortes (Etats-Unis et Royaume-Uni, mais aussi Danemark et Pays-Bas).

Cependant, bien que la moyenne soit stable, différents éléments constitutifs de celle-ci peuvent avoir changé. Par exemple, on a constaté des changements liés au sexe (l'écart entre les hommes et les femmes pour ce qui est de l'ancienneté dans l'emploi se resserre, celle-ci augmentant pour les femmes et diminuant pour les hommes), à l'âge et aux secteurs (compte

Figure 3.2. Ancienneté moyenne en nombre d'années, 1992-2002



Source: Actualisation de Auer et Cazes 2003 (chap. 2) sur la base des données d'Eurostat et de données nationales des Etats-Unis (a) et du Japon (b).

tenu de l'évolution de la composition de l'économie). En outre, la «stabilité» apparente de la relation de travail de plus longue durée ne signifie pas qu'il n'y ait pas de changements radicaux pour, notamment, les individus, les familles, ou sur le plan géographique. Lorsque des emplois sont supprimés, les conséquences sont toujours dramatiques pour ceux que cela concerne. Cela ne signifie pas non plus que les emplois stables soient des emplois de qualité. Un emploi stable peut être un emploi à temps partiel, accepté par la force des choses, ou un emploi non désiré effectué dans de mauvaises conditions (les travailleurs peuvent être prisonniers de leur emploi). Une partie des emplois supposément stables peuvent s'avérer être, en fait, des emplois temporaires récurrents. Les données de l'OCDE montrent en effet qu'environ un emploi temporaire sur dix est un emploi temporaire de longue durée (plus de cinq ans) (OCDE, 2002).

Malgré certains changements, tels que la durée plus courte d'emploi chez les jeunes et chez les plus âgés dans certains pays (Auer et coll., 2002), il s'avère que la relation de travail de longue durée prévaut toujours dans la plupart des pays européens et qu'elle est loin de disparaître. De manière générale, la relation de travail n'est affectée ni du point de vue de la demande, car les employeurs souhaitent fidéliser leurs employés, ni du point de vue de l'offre, car les travailleurs et les syndicats attachent une grande importance aux relations de travail de longue durée. Pour les pays industrialisés avancés, l'avenir semble donc s'orienter non pas vers une course aux extrêmes, mais vers un nouvel «équilibre» entre emplois flexibles et emplois stables, ces derniers l'emportant légèrement sur les premiers.

3.2.3. La stabilité paie-t-elle?

Si l'on observe les systèmes d'emploi des pays avancés où la stabilité, plus générale, côtoie la flexibilité marginale, on peut se demander si ce schéma offre les avantages généralement associés aux relations de travail de longue durée, à savoir la sécurité de l'emploi, qui est un élément important du travail décent et de la productivité.

S'il est généralement admis que les emplois stables offrent davantage de sécurité de l'emploi que les emplois précaires et de courte durée, il faut

bien faire la distinction entre les anticipations subjectives de la sécurité de l'emploi et les indicateurs empiriques objectifs de la sécurité de l'emploi qui mesurent les tendances passées. Si l'on classe les pays, comme dans le tableau 3.2, en fonction des trois critères que sont la qualité de l'emploi, les anticipations de la sécurité de l'emploi et la sécurité de l'emploi passée, qui se mesure à l'ancienneté, on s'aperçoit qu'il n'y a pas de corrélation visible entre les tendances passées et les anticipations. Bien qu'il existe une corrélation positive entre la part des emplois de qualité et les anticipations, il n'en va pas de même pour la sécurité de l'emploi passée et les anticipations.

Tableau 3.2. Qualité de l'emploi, ancienneté moyenne, et sécurité de l'emploi, 1996

	Qualité 1=optimum	Ancienneté 1=minimum	Sécurité 1=optimum
Norvège	n.d.	4	1
Danemark	1	3	2
Irlande	8	10	3
Pays-Bas	3	5	4
Finlande	2	8	5
Belgique	6	14	6
Autriche	5	9	7
Italie	10	15	8
Allemagne	4	6	9
Suède	n.d.	12	10
France	n.d.	11	11
Royaume-Uni	7	2	12
Grèce	12	17	13
Etats-Unis	n.d.	1	14
Portugal	11	16	15
Espagne	9	6	16
Japon	n.d.	13	17

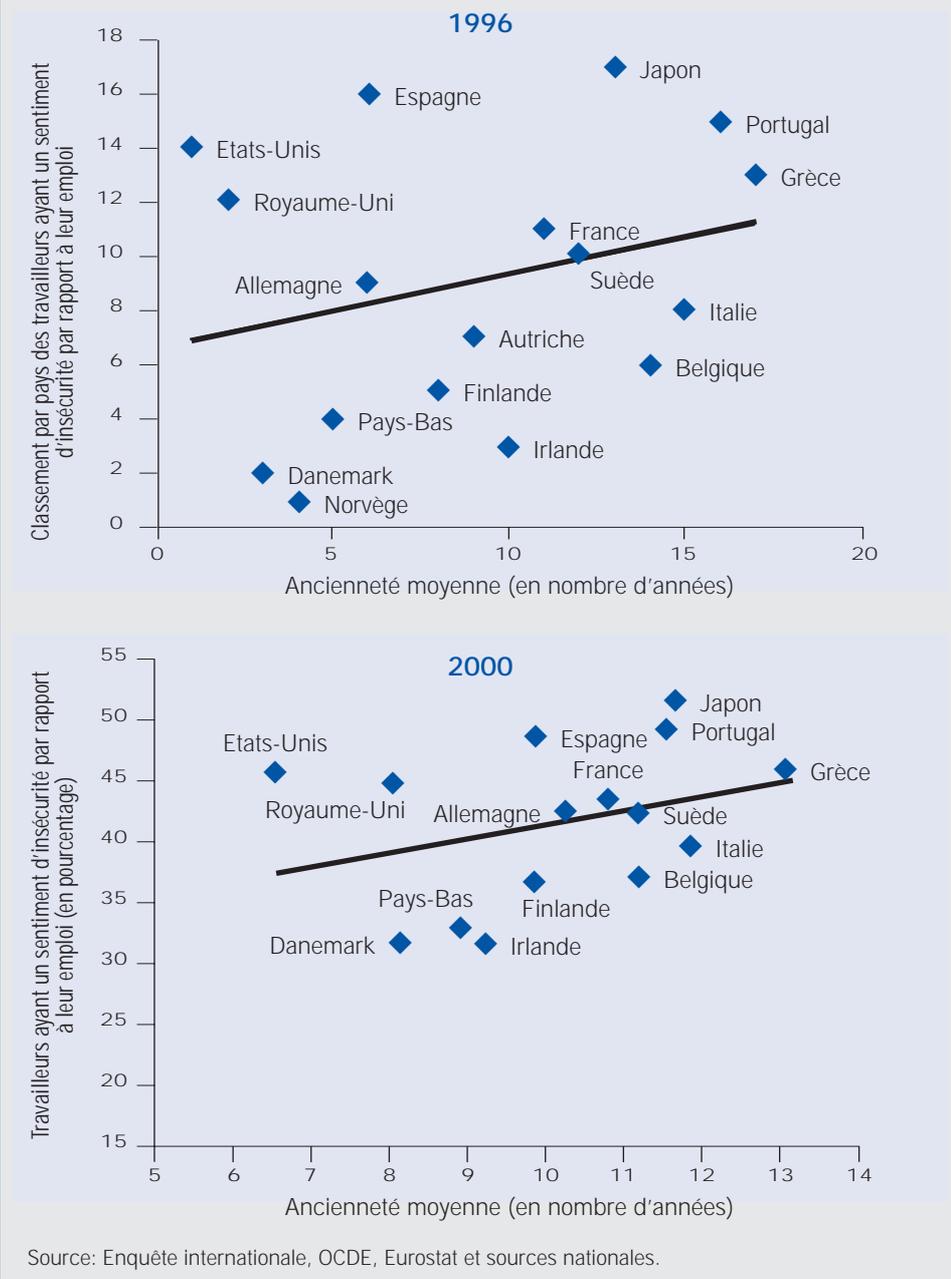
Notes:

- Qualité: part des emplois de qualité, définis comme bien rémunérés, offrant la sécurité de l'emploi et donnant accès à la formation et à des perspectives de carrière (Commission européenne, 2001).
- Ancienneté: ancienneté moyenne en nombre d'années (voir figure 3.2) mesurée sur la base de l'ancienneté acquise à la date de l'enquête.
- Sécurité: indicateurs combinés relatifs aux personnes inquiètes ou incertaines au sujet de leur emploi (enquête internationale, OCDE): «inquiètes» = pourcentage de personnes exprimant une inquiétude quant à l'avenir de leur entreprise; «incertaines» = pourcentage de personnes jugeant leur emploi dans l'entreprise incertain même si elles sont performantes (il peut s'agir soit d'un sentiment d'insécurité lié à la précarité de l'emploi, soit d'un espoir quant à une sécurité de l'emploi future).

Source: Auer, 2004.

Comme le montre la figure 3.3, pour certains pays le niveau de l'ancienneté est élevé, alors que celui des emplois de qualité est faible et celui de l'insécurité relativement élevé (Portugal et Grèce). Pour d'autres, en revanche, le niveau de l'ancienneté est faible, mais le sentiment de sécurité de l'emploi est fort et le niveau des emplois de qualité est élevé (Danemark et Pays-Bas). Le sentiment subjectif de sécurité de l'emploi future est donc apparemment faiblement déterminé par l'ancienneté acquise; il est aussi influencé par la situation d'ensemble du marché du travail et de l'économie. Cela étant, le sentiment de sécurité de l'emploi est important puisqu'il influe, en partie, sur la décision d'épargner et de consommer, des choix qui ont une incidence sur la croissance économique.

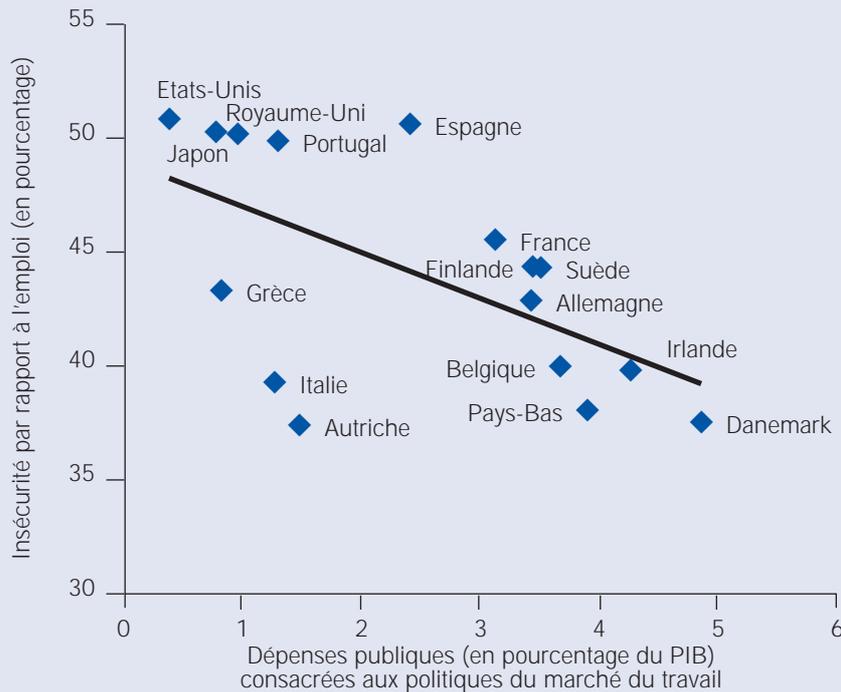
Figure 3.3. Sentiment d'insécurité et ancienneté



3.2.4. L'ancienneté, à elle seule, ne suffit pas

Pour comprendre pourquoi l'ancienneté dans l'emploi ne semble pas induire le sentiment de sécurité auquel on pourrait s'attendre, il faut admettre que, toutes choses égales par ailleurs, le sentiment de sécurité repose aussi, à l'évidence, sur d'autres formes de protection, sachant que tout le monde peut perdre son emploi, même dans les pays/secteurs où la protection de l'emploi est élevée. Le sentiment d'être protégé en cas de perte d'emploi peut accroître le sentiment de sécurité. Pour vérifier ce postulat, les dépenses affectées aux politiques du marché du travail (tant passives qu'actives) ont été corrélées avec l'indicateur du sentiment de sécurité de l'emploi, ce qui a révélé une corrélation significative et positive entre ces deux variables. Ce résultat semble indiquer qu'investir dans la protection contre le risque de perte d'emploi accroît le sentiment de sécurité de l'emploi. Un constat

Figure 3.4. Sentiment d'insécurité par rapport à l'emploi et politiques du marché du travail, 2000



Note: l'insécurité par rapport à l'emploi est représentée par le pourcentage moyen des personnes se disant « inquiètes » ou « incertaines » à propos de leur emploi (pour les définitions de « inquiètes » et « incertaines », voir tableau 3.2).

Source: Données tirées des enquêtes sociales internationales (OCDE, 2001b).

analogue est fait par l'OCDE dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2004* (OCDE, 2004). Cependant, l'analyse des dépenses ne donne qu'une idée approximative de l'efficacité réelle des politiques du marché du travail, laquelle nécessite une analyse plus poussée.

3.2.5. La flexibilité paie-t-elle?

On peut donc en conclure que les pays où le niveau de l'ancienneté moyenne est le plus élevé (ou qui comptent la plus forte proportion de travailleurs ayant beaucoup d'ancienneté) ne sont pas ceux qui ont les meilleurs résultats en matière de travail décent (si l'on tient compte d'éléments tels que: salaires, sentiment de sécurité de l'emploi, accès à la formation, etc.). Ces pays (Allemagne, Espagne, France, Grèce, Italie) ont apparemment un ratio emploi/population inférieur à celui des pays qui privilégient davantage la flexibilité, comme le Danemark, la Finlande ou les Pays-Bas. Bien que cette situation soit due à une conjugaison de facteurs, notamment au taux d'emploi des femmes et à la répartition sectorielle de l'emploi, la flexibilité semble aussi avoir une incidence en la matière. Par exemple, la Grèce et l'Italie, dont seulement 9 pour cent des travailleurs en activité occupent un emploi depuis moins d'un an et environ 51 pour cent depuis plus de dix ans, ont un taux d'emploi de 55 pour cent, contre 75 pour cent en moyenne au Danemark et aux Pays-Bas, où 21,5 pour cent des travailleurs occupent un emploi depuis moins d'un an et environ 33 pour cent depuis plus de dix ans (tableau 3.3). Il y a là une certaine cohérence puisque, à quelques exceptions près, les pays à forte proportion de travailleurs occupant des emplois de courte durée ont généralement de meilleurs résultats en termes d'emploi que ceux à forte proportion de travailleurs occupant des emplois de plus longue durée.

Tableau 3.3. Différents systèmes d'emploi (données pour 2001) (en pourcentage)

	Taux d'emploi				Emplois temporaires	Taux de chômage			Répartition de l'ancienneté	
	Total	Jeunes	Travailleurs âgés	Femmes		Total	Jeunes	De longue durée	Moins d'un an	10 ans et plus
Groupe A										
Belgique	59,9	32,7	24,1	50,5	9,0	6,6	17,6	3,0	13,3	47,3
Grèce	55,4	26,0	38,0	40,9	12,6	10,2	28,1	5,4	6,6	53,2
Italie	54,8	26,3	28,0	41,1	9,8	9,4	28,1	5,9	11,1	49,9
Luxembourg	62,9	32,4	24,4	50,9	5,8	2,0	7,5	0,5	11,1	43,9
Portugal	68,9	43,8	50,3	61,1	20,6	4,1	9,3	1,5	12,9	44,0
Suède	71,7	36,6	66,5	70,4	13,5	5,1	11,1	1,2	12,4	42,2
Moyenne	62,3	33,0	38,6	52,5	11,9	6,2	17,0	2,9	11,2	46,7
Groupe B										
Allemagne	65,8	46,5	37,7	58,8	12,4	7,9	9,4	3,9	15,2	40,8
Espagne	56,3	33,1	38,9	41,9	31,7	10,6	21,5	5,1	20,5	38,5
Finlande	68,1	41,7	45,7	65,4	16,4	9,1	19,7	2,5	21,7	40,8
France	63,1	29,5	31,0	56,1	14,9	8,6	19,5	2,9	16,4	44,0
Moyenne	63,3	37,7	38,3	55,6	18,9	9,1	17,5	3,6	18,5	41,0
Groupe C										
Danemark	76,2	62,3	58,0	72,0	9,2	4,3	8,5	0,9	21,5	30,9
Irlande	65,7	49,6	46,8	55,0	3,7	3,8	6,6	1,3	19,7	34,4
Pays-Bas	74,1	70,4	39,6	65,2	14,3	2,4	5,5	0,8	21,6	35,9
Royaume-Uni	71,7	56,9	52,3	65,1	6,8	5,0	11,9	1,3	19,9	32,7
Moyenne	71,9	59,8	49,2	64,3	8,5	3,9	8,1	1,1	20,7	33,5

Source: Commission européenne, 2002a.

3.2.6. Flexibilité, stabilité et institutions du marché du travail: protéger les transitions sur le marché du travail

L'analyse ci-dessus met en évidence un point intéressant, à savoir qu'un groupe de pays européens semble être parvenu, davantage en valeur relative qu'en valeur absolue, à créer de très nombreux emplois, sans pour autant avoir sacrifié la qualité de ceux-ci. Ces pays ont les taux d'emploi les plus élevés, de faibles taux de chômage et les meilleurs résultats au regard de la qualité des emplois et du sentiment de sécurité de l'emploi. Il n'y a bien sûr pas de relation causale et des études plus approfondies devront être menées pour savoir si c'est la flexibilité qui favorise le taux d'emploi ou l'inverse. Selon le tableau 3.3, il semble que les pays qui privilégient davantage la flexibilité aient un fort taux d'emploi des jeunes, très largement représentés dans les emplois flexibles, et que ce soit aussi ceux qui transforment le mieux les emplois temporaires en emplois permanents. En trois ans, 65 pour cent des emplois temporaires ont été transformés en emplois permanents au Danemark et 55 pour cent aux Pays-Bas (Commission européenne, 2002a).

Si l'on se base sur ces éléments plutôt succincts, il semble qu'il faille plus que de la stabilité de l'emploi pour que les indicateurs quantitatifs et qualitatifs atteignent un niveau élevé. Une part raisonnable d'emplois de longue durée et des institutions du marché du travail qui offrent une protection sur le plan des revenus, des prestations sociales et de l'employabilité lors de la transition entre deux emplois créent probablement plus de sécurité de l'emploi que des emplois stables dans un environnement incertain. Ceci explique aussi en partie pourquoi la qualité des emplois est meilleure dans certains pays que dans d'autres. Si les travailleurs peuvent quitter leur

emploi et bénéficier d'une protection avant d'en retrouver un autre, ils ont moins le sentiment d'être prisonniers d'un poste et ont davantage de choix pour trouver un nouvel emploi, ce qui peut permettre une meilleure adéquation de l'offre et de la demande.

En conséquence, il semble que de solides arguments militent en faveur de la mise en place de dispositifs pour une «flexibilité protégée» ou la «flex-sécurité» au service des transitions sur le marché du travail¹, qui allieraient des emplois stables en quantité raisonnable et des emplois flexibles assortis d'un système de protection sociale.

Lorsque le financement public est faible et qu'une responsabilité plus grande pèse donc sur les individus, il peut sembler utopique de recommander un tel système. Pourtant, celui-ci fonctionne dans certains pays. Il ne va pas sans coûts, comme le démontre la forte pression fiscale au Danemark, ni sans responsabilités individuelles, comme le montre l'obligation de participer à des mesures «d'activation» qui sont peu à peu devenues la norme en Europe. Mais, si le bien public engendré par un tel système de flexibilité protégée est largement partagé, les coûts qu'il génère peuvent paraître acceptables. En outre, il est probable que la mondialisation va accroître plutôt que diminuer la nécessité de disposer de garanties contre les risques du marché du travail et le besoin de protéger le passage d'un emploi à un autre (Agell, 1999; Auer et coll., 2004; Auer et Gazier, 2002).

3.2.7. La nécessité de taux d'emploi élevés

Toutefois, une autre condition doit être remplie. Pour que ce système de sécurité visant à protéger les transitions sur le marché du travail soit viable, il faut que les taux d'emploi soient élevés et que le système repose sur le travail et non sur l'aide sociale. L'amélioration du taux d'emploi de la population est donc, comme l'a indiqué l'Union européenne, de la plus haute importance pour la survie des Etats providence européens. Compte tenu de l'analyse qui précède, les partenaires sociaux, qui devraient être associés à l'élaboration d'un tel système, devraient pouvoir être en mesure de se mettre d'accord sur les points suivants:

- Un certain niveau de flexibilité du marché du travail est acceptable lorsqu'il n'est pas synonyme de destruction de la relation de travail classique et qu'il est compatible avec la sécurité du marché du travail, ce qui permet des transitions protégées, qui améliorent le bien-être des travailleurs.
- Un certain niveau de stabilité de l'emploi (stabilité numérique externe) de la main-d'œuvre est bénéfique aux entreprises, attendu qu'il est nécessaire à la productivité, à l'investissement dans le capital humain et à la motivation des travailleurs.
- Les gouvernements devraient établir un système efficace de sécurité du marché du travail fondé sur les politiques du marché du travail, et sur le travail plutôt que l'aide sociale.
- Ainsi, il faudrait mener davantage de négociations tripartites sur les combinaisons optimales en matière de flexibilité, de stabilité et de sécurité des marchés du travail et parvenir à un consensus sur le fait qu'il ne saurait y avoir d'économie productive et de marché du travail efficient, à même de proposer des emplois décents, si les trois conditions susmentionnées ne sont pas réunies.

¹ Il existe toute une école de chercheurs spécialisés dans le marché du travail qui défendent l'idée de «marchés du travail transitionnels» pour se prémunir contre les risques du marché, selon le principe qu'il vaut mieux aider les travailleurs à voler de leurs propres ailes (entre emplois, entre emploi et chômage, et entre emploi et formation) que les enfermer dans un cocon (Auer et Gazier, 2002).

3.3. *Pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale*

3.3.1. *Vers une flexibilisation du marché du travail*

Comme indiqué dans le volume I du présent rapport, malgré la forte croissance économique qu'ont connue pratiquement tous les pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale ces cinq dernières années, leur situation au regard du marché du travail n'incite pas à un grand optimisme. Au cours de cette période, certains d'entre eux ont enregistré des résultats encourageants, mais néanmoins faibles, en matière de croissance de l'emploi. De plus, bien que le chômage semble récemment avoir diminué dans quasiment tous les pays où sont réalisés des enquêtes sur le marché du travail, il demeure en général très élevé dans cette région, tout particulièrement pour ce qui est du chômage de longue durée et des jeunes.

La faible demande de main-d'œuvre et la persistance de taux de chômage élevés ont incité à libéraliser la législation sur la protection de l'emploi dans l'espoir de favoriser la création d'emplois, les embauches et le développement des petites entreprises. Toutefois, les données statistiques sur les formes flexibles d'emploi révèlent certaines spécificités par rapport aux pays économiquement avancés. Ainsi, dans les pays de la CEI, les contrats à temps partiel ne sont pas fréquents alors que la réduction du temps de travail ou l'octroi de congés administratifs y sont des pratiques courantes. Le recours aux emplois à temps partiel ne s'y est pas non plus généralisé au cours des années quatre-vingt-dix.

Dans la majorité de ces pays, le nombre des contrats à durée déterminée a augmenté mais leur proportion demeure beaucoup plus faible que dans les pays de l'UE, celle-ci représentant en règle générale bien moins de 10 pour cent du total des emplois. Toutefois, récemment, avec la libéralisation accrue de la législation du travail, la proportion de contrats temporaires offerts aux travailleurs nouvellement recrutés a augmenté, et il en va de même de la fréquence des contrats relevant du droit privé et des autres formes de contrat ne relevant pas du droit du travail. Enfin, après une croissance du nombre des travailleurs indépendants au début des années quatre-vingt-dix, leur proportion dans la main-d'œuvre active semble s'être plus ou moins stabilisée partout.

Les données statistiques révèlent une segmentation plus prononcée du marché de l'emploi entre, d'une part, un noyau de travailleurs appartenant généralement aux classes d'âge de forte activité, titulaires d'un contrat permanent et, d'autre part, un groupe de personnes généralement jeunes, peu instruites ou désavantagées à d'autres égards, prisonnières des contrats de travail temporaires ou relevant du droit privé, voire travaillant dans des conditions précaires sans être déclarées.

Depuis 1989, cependant, la forme d'emploi flexible la plus répandue est sans doute l'exercice de plusieurs emplois ou d'emplois de complément déclarés ou, le plus souvent, non déclarés, parallèlement à l'emploi principal officiel ou durant une période de chômage ou d'inactivité déclaré.

3.3.2. *Flexibilité, stabilité et sécurité du marché de l'emploi*

Les données disponibles pour la région montrent une progression substantielle de la rotation de la main-d'œuvre depuis 1989 (tableau 3.4). Cette situation reflète non seulement une diminution de la pratique autrefois largement répandue de rétention de main-d'œuvre car les entreprises cherchent à diminuer les coûts du travail, mais aussi une multiplication des départs

volontaires, un nombre accru de personnes décidant de créer leur propre entreprise ou de rejoindre des entreprises récemment créées. Cette phase initiale de réallocation massive de la main-d'œuvre s'est produite au cours des premières années qui ont succédé aux réformes économiques, lorsque le nombre des licenciements était très nettement supérieur à celui des embauches, essentiellement en raison des suppressions de postes, des privatisations, et des fermetures d'entreprises. La rotation de la main-d'œuvre a ensuite décliné pour se stabiliser, bien que tous les pays aient continué à connaître périodiquement des accélérations de rotation de la main-d'œuvre reflétant de nouveaux changements structurels liés aux déséquilibres économiques et aux trains de mesures visant à y remédier. On a également constaté que les taux de rotation de main-d'œuvre variaient beaucoup selon les pays, en fonction de leurs rythmes de restructuration (Cazes et Nesporova, 2001).

Tableau 3.4. Rotations de la main-d'œuvre dans certains pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale dans les années quatre-vingt-dix (en pourcentage)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bulgarie	EE	48,9	50,9	43,7	45,0	43,9	43,4	46,1	59,3	55,8	67,5	
Estonie	EPA	30,8	38,4	54,4	55,6	55,3	31,0	42,9	36,2	35,0		
Pologne	EE	35,2	42,9	40,3	41,6	41,7	45,2	47,3	37,1	47,4		
Pologne	EPA			35,7	44,1	54,2	47,1	53,4	40,1	38,2		
Féd. de Russie	EE			49,8	46,2	48,2	48,3	42,8	44,4	45,9	48,7	
Slovénie	EE	27,1	34,2	31,6	32,2	32,0	31,4	31,2	29,3	28,8	31,1	30,1
Rép. tchèque	EPA				44,5	36,1	30,3	24,8	24,7	22,3		
Ukraine	EE						38,8	37,6	35,3	35,2	37,4	

Note: EE = enquête auprès des établissements; EPA = enquête sur la population active.

Source: Statistiques nationales. Données EPA tirées de Arro et coll. (2001), Večerník (2001) et Kwiatkowski et coll. (2001).

On aurait pu s'attendre à ce que la stabilisation et le redressement économiques dans les pays de cette région entraînent des fluctuations sur le marché du travail plus ou moins semblables à celles constatées dans les pays industrialisés, à savoir une plus grande mobilité vers de meilleurs emplois, le recrutement accru de chômeurs ou d'inactifs, et la diminution des licenciements et des démissions. Or les travailleurs des pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale semblent avoir eu un comportement différent et, même si la situation économique s'est améliorée, beaucoup semblent hésiter à quitter leur emploi de leur plein gré pour en trouver un autre. Cette situation résulte principalement d'un sentiment accru d'insécurité de l'emploi dans un contexte de faible demande de main-d'œuvre et du fait que de nombreuses grandes et moyennes entreprises continuent ou recommencent à réduire leur personnel et que les petites entreprises sont souvent fragiles. Malgré la faiblesse du salaire moyen dans tous les pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale, une baisse des revenus résultant du chômage est dramatique et signifie pour la plupart des travailleurs un basculement dans la misère. Cela est confirmé par la constatation d'un mouvement contra cyclique de rotation de main-d'œuvre dans les anciens pays en transition, à l'opposé de ce qui se passe dans les pays industrialisés (Cazes et Nesporova, 2001).

3.3.3. Stabilité des emplois

La durée moyenne d'ancienneté dans les pays de la région par rapport à certains pays d'Europe de l'Ouest et du Japon est relativement faible. Le tableau 3.5 présente une répartition des emplois en fonction de la durée moyenne d'ancienneté dans certains pays d'Europe centrale et orientale. C'est dans les deux pays baltes qu'elle est la plus basse, à savoir 6,9 années pour l'Estonie et 7,5 années pour la Lituanie (ce qui est proche de la moyenne aux États-Unis qui était de 6,6 années en 1998), comparable à la moyenne en Bulgarie (7,6), suivie de la République tchèque et de la Hongrie où l'ancienneté moyenne est inférieure à dix ans (proche de celle du Danemark, des Pays-Bas, et du Royaume-Uni). C'est en Croatie, en Pologne et en Slovaquie que l'on constate les durées moyennes d'ancienneté les plus longues.

Tableau 3.5. Répartition (en pourcentage) des emplois en fonction de la durée moyenne d'ancienneté, 2002

	Bulgarie	Croatie (b)	Rép. tchèque (a)	Estonie (a)	Hongrie (a)	Lituanie (a)	Pologne	Slovaquie
Durée moyenne d'ancienneté (en années)	7,6	12,2	8,2	6,9	8,8	7,5	11,7	12,1
Inférieure à un an	17,5	9,7	14,6	18,4	12,6	14,9	12,0	12,0
Supérieure à 10 ans	30,0	46,7	25,5	19,9	30,9	26,5	43,8	48,2

(a): 1999. (b): 2001.

Source: Eurostat; données relatives à la République tchèque tirées de l'*Annuaire statistique de la République tchèque*, 2000.

La répartition de l'emploi selon l'ancienneté révèle plusieurs autres éléments intéressants. En premier lieu, les disparités entre pays sont relativement importantes, en particulier eu égard à la proportion de travailleurs qui ont une longue ancienneté (égale ou supérieure à dix ans), celle-ci allant de 20 pour cent en Estonie, en Lituanie et en République tchèque, à 45 pour cent et plus en Croatie, en Pologne, et en Slovaquie (par comparaison elle atteignait 25,8 pour cent aux États-Unis en 1998). Un autre élément intéressant est le pourcentage de travailleurs dont l'ancienneté est inférieure à un an: le tableau 3.5 montre en effet que les pays où le pourcentage de travailleurs ayant une ancienneté élevée est le plus important sont aussi ceux où le pourcentage de travailleurs ayant une ancienneté inférieure à un an est le plus fort (la Croatie, la Pologne, et la Slovaquie), et qui donc ont des marchés du travail très segmentés.

L'analyse du profil d'ancienneté de différents groupes de travailleurs (Cazes et Nesporova, 2003) révèle d'autres points méritant l'attention. Premièrement, la durée moyenne d'ancienneté par industrie est très proche de celle qu'on constate dans les pays industrialisés, ce qui laisse penser que la structure sectorielle d'un pays est fortement corrélée à la durée moyenne d'ancienneté professionnelle. Ainsi, plus le secteur des services aux personnes à la production et à la distribution est important et plus l'instabilité de l'emploi est grande, tandis que si la proportion d'emplois dans les secteurs agricole et des services administratifs et sociaux est élevée, la durée moyenne d'ancienneté tend à s'allonger.

Deuxièmement, la durée d'emploi augmente fortement avec l'âge dans tous les pays sélectionnés. Par conséquent, la composition démographique

de la population active explique également en partie les disparités enregistrées au niveau de la stabilité de l'emploi. L'arrivée de nombreux jeunes sur le marché du travail dans les années quatre-vingt-dix, conjuguée à une nette augmentation du nombre de démissions et de départs à la retraite anticipés des travailleurs les plus âgés, a contribué à la baisse générale de la stabilité de l'emploi.

Troisièmement, la durée moyenne d'ancienneté des femmes tend à être légèrement plus élevée que celle des hommes dans la plupart des pays concernés, ce qui confirme que le sexe joue désormais un rôle plus déterminant dans la disponibilité et la qualité des emplois lors du processus de transition économique.

On peut principalement conclure de cette analyse que le sentiment d'insécurité de l'emploi chez les travailleurs constitue sans doute un aspect important de la dynamique des flux de main-d'œuvre dont il peut provoquer une réallocation inefficace dans le sens où il accroît la réticence des travailleurs à changer d'emploi pour en occuper un autre plus productif, en période de croissance économique. Contrairement aux postulats de la théorie économique libérale, un assouplissement de la législation du travail n'induit pas automatiquement plus de mobilité vers des emplois nouveaux et censément plus productifs et peut même avoir des répercussions nuisibles sur la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie. Les institutions et politiques du marché du travail doivent donc encourager et protéger les transitions individuelles, et un surcroît de flexibilité doit s'accompagner d'une plus grande sécurité de l'emploi pendant la transition d'un emploi à un autre.

3.3.4. Flexibilité, législation sur la protection de l'emploi et institutions du marché du travail: les conclusions d'une analyse du BIT menée dans les pays d'Europe centrale et orientale²

Grâce aux modifications importantes apportées à la législation du travail et aux institutions du marché du travail dans les pays d'Europe centrale et orientale, l'introduction de réformes économiques et sociales a été facilitée. Mais, par ailleurs, la faiblesse des institutions nouvellement créées ou réformées ainsi que la manière aléatoire dont est appliquée la législation en vigueur ont renforcé la souplesse d'ajustement des entreprises qui ont eu non seulement recours aux licenciements et à la réduction des salaires réels, mais aussi à la réduction du temps de travail, au versement différé des salaires et au travail informel.

Dans l'ensemble, à la fin des années quatre-vingt-dix, ces pays s'étaient dotés d'institutions et de politiques du marché du travail semblables pour l'essentiel à celles des pays occidentaux membres de l'OCDE et des États membres de l'UE. L'analyse réalisée par le BIT montre que ces pays ont opté pour un ensemble d'institutions de niveau moyen et que leurs législations sur la protection de l'emploi sont moyennement flexibles. L'une des exceptions concerne la taxation des salaires, qui est beaucoup plus forte dans les pays en transition (par rapport aux salaires moyens, bien que la part de la fiscalité salariale et des salaires dans le coût total de production soit peu élevée) que dans les pays de l'OCDE et de l'UE.

Une analyse économétrique a été menée à partir de données théoriques et empiriques relatives aux pays occidentaux de l'OCDE (portant sur les effets anticipés dans des domaines tels que le comportement en matière de recherche d'emploi, le pouvoir de négociation et la rotation de main-d'œuvre)

² Le sous-chapitre suivant contient un résumé sommaire des principales conclusions de Cazes et Nesporova (2003).

afin de mesurer l'incidence potentielle du cadre institutionnel du marché de l'emploi sur ses performances et de vérifier si des effets similaires pourraient se produire ailleurs dans les pays d'Europe centrale et orientale.

L'analyse n'a pas démontré de corrélation statistiquement significative entre la législation sur la protection de l'emploi et le taux consolidé de chômage de longue durée et de chômage des jeunes dans les pays en transition. Cependant, elle a révélé une forte corrélation entre le niveau de protection de l'emploi, d'une part, et le taux d'emploi et de participation au marché du travail, d'autre part, même si des tendances inverses ont été observées dans les pays d'Europe centrale et orientale et les pays occidentaux de l'OCDE. Alors que, dans ces derniers, une protection plus rigoureuse de l'emploi tend à avoir une incidence négative sur celui-ci et sur la participation au marché du travail, les résultats montrent que, dans les pays d'Europe centrale et orientale, une meilleure protection pourrait contribuer à améliorer la croissance de l'emploi et la croissance économique dans le secteur formel de l'économie. Ce résultat corrobore la conclusion précédente, à savoir la nécessité de trouver un juste équilibre entre flexibilité et sécurité.

3.3.5. Deux modèles d'administration du marché du travail

L'analyse montre aussi qu'il existe globalement deux modèles différents d'administration du marché du travail dans les anciens pays en transition, l'un suivi dans les pays d'Europe centrale et du Sud-Est, ainsi que dans les États baltes, et l'autre dans les pays de la CEI.

Les pays d'Europe centrale et du Sud-Est ont opté pour un modèle dans lequel ce ne sont pratiquement plus les entreprises qui sont chargées de venir en aide aux travailleurs licenciés, mais les institutions publiques. Dans ces pays, la législation sur la protection de l'emploi s'est beaucoup assouplie, des services publics d'emploi ont été créés, des politiques dynamiques du marché du travail mises en place, des régimes d'assurance chômage introduits, et les programmes d'aide sociale remaniés. Au lieu de faire de la rétention de main-d'œuvre, les entreprises souhaitant réduire les coûts du travail licencient directement les salariés en sureffectif ou les incitent à quitter volontairement leur emploi. En outre, compte tenu du fait que dès le début de la phase initiale de réforme économique le financement des organismes d'apprentissage et de formation a été transféré aux budgets publics quand ils n'ont pas été simplement supprimés, les entreprises ont sensiblement réduit les programmes de mise en valeur des ressources humaines et les services sociaux destinés aux travailleurs.

En raison de l'importance du taux de chômage actuel, les entreprises préfèrent souvent recruter de nouveaux employés possédant l'expérience voulue plutôt qu'investir dans le recyclage de leur propre personnel ou embaucher de jeunes diplômés sans expérience professionnelle. Les travailleurs licenciés peuvent se tourner ensuite vers les services publics d'emploi, encore que cette possibilité dépend des services, des critères établis pour pouvoir en bénéficier et du niveau de soutien financier disponible, lesquels varient considérablement selon les pays. L'ampleur de la protection offerte en cas de licenciement varie également selon les pays, de même que le degré de respect de la législation du travail nationale.

Les pays de la CEI, en revanche, continuent de privilégier la protection de l'emploi au niveau des entreprises et de maintenir à un niveau relativement bas l'assistance offerte par les services publics d'emploi. On assiste à une libéralisation progressive de la législation sur la protection de l'emploi mais, comme les employeurs ne souhaitent pas être confrontés à une montée des tensions sociales que ne manqueraient pas de provoquer des licenciements, ils préfèrent adopter d'autres formes d'ajustement des coûts du

travail, comme la réduction du temps de travail, les congés administratifs ou le versement différé des salaires, tout en maintenant les travailleurs sur les registres de salariés. Compte tenu de la faible demande de main-d'œuvre, de la mauvaise qualité des emplois disponibles et de la faiblesse du soutien, notamment financier, offerts par les organismes publics d'emploi, cette solution semble la plus acceptable pour toutes les parties.

En théorie, le premier modèle favorise la flexibilité d'ajustement des entreprises et une allocation intersectorielle plus efficace de la main-d'œuvre, générant des gains se traduisant par un accroissement de la productivité globale du travail. Mais les travailleurs ne peuvent tirer parti de ce système que s'ils disposent d'un soutien financier qui les protège efficacement contre de brusques pertes de gains et s'il existe une aide efficace en matière de réemploi. Pourtant, l'analyse montre clairement que le sentiment de sécurité de l'emploi est bas, ce qui a une incidence préjudiciable sur le comportement des travailleurs dans certains pays et des conséquences négatives sur la mobilité et la flexibilité de la main-d'œuvre. Ces pays doivent d'urgence trouver un juste équilibre entre la flexibilité nécessaire aux entreprises et la sécurité de l'emploi et des revenus nécessaires aux travailleurs, d'une manière qui soit acceptable pour les deux parties, financièrement réalisable et viable pour les budgets sociaux publics.

En revanche, le modèle largement suivi par les pays de la CEI a tendance à retarder la réallocation de la main-d'œuvre aux nouvelles entreprises et aux nouveaux emplois, au dépens de la productivité du travail. Le taux de l'emploi est généralement plus élevé et le taux de chômage plus bas dans ces pays, mais cela ne signifie pas que les ressources humaines y soient mieux exploitées ou que le niveau des revenus y soit plus élevé. Au contraire, les travailleurs continuent à occuper des emplois peu productifs et à compléter leurs revenus en exerçant un second emploi aussi peu qualifié, ce qui conduit à la fois à un gâchis de ressources humaines et à une pénurie de candidats qualifiés pour les emplois de bonne qualité pouvant être créés.

La conclusion principale de l'étude du BIT est que, dans le domaine du marché du travail, les institutions et les politiques jouent un rôle très important. La négociation collective et les politiques actives du marché du travail ont une influence positive sur tous les indicateurs du marché du travail analysés (participation au marché du travail, emploi, chômage, chômage des jeunes et chômage de longue durée), alors que le chômage, et particulièrement le chômage de longue durée et le chômage des jeunes, tend à croître proportionnellement à l'élévation du niveau de la pression fiscale sur les salaires.

Plus que la simple déréglementation, ce sont les politiques qui visent à promouvoir le dialogue social, à stimuler la promotion de l'emploi et à réduire le chômage, tout en protégeant les travailleurs entre deux emplois, qui doivent figurer clairement à l'ordre du jour politique des anciens pays en transition. Ceux-ci devraient également envisager de réformer leur législation du travail, après avoir évalué tous les principaux éléments et leurs liens dans le cadre institutionnel global du marché du travail, en vue de définir un juste équilibre entre le besoin de flexibilité et le besoin de sécurité.

3.3.6. La «flexicurité» grâce aux politiques et institutions du marché du travail

L'analyse du BIT démontre que, sans entreprises compétitives capables d'ajuster le volume, la structure et la qualification de leur main-d'œuvre aux conditions du marché, la croissance de l'emploi restera faible. Néanmoins, une forte flexibilité du marché du travail ne permet pas, en soi, de résoudre le problème du chômage, et peut même avoir un effet inverse, à moins que

les travailleurs ne bénéficient de la sécurité d'emploi et de revenus nécessaires pour les inciter à accepter une plus grande mobilité et flexibilité, à accroître leur productivité, et à devenir moins réfractaires au changement.

Les politiques visant à réduire la protection de l'emploi et la protection sociale n'ont donc pas réellement amélioré la performance du marché du travail et ont même souvent eu une incidence négative sur l'emploi et la réallocation de la main-d'œuvre, ce qui a eu des conséquences particulièrement désastreuses pour les groupes de population vulnérables. En outre, ces politiques n'ayant pas été systématiquement négociées avec les partenaires sociaux, elles n'ont pas reçu leur soutien. Les résultats de l'étude montrent que la politique suivie en la matière au cours de la précédente décennie dans la sous-région n'est pas une panacée.

A lui seul, un cadre institutionnel ne saurait résoudre la question de la flexibilité et de la sécurité de l'emploi, lesquelles dépendent aussi des interactions entre les principales institutions du marché du travail. Les décideurs politiques des anciens pays en transition, y compris les partenaires sociaux, doivent donc opérer des choix stratégiques entre les différentes combinaisons possibles (compromis et/ou complémentarité) des composantes des systèmes de protection de l'emploi et de protection sociale. Etant donné que ces choix soulèvent des problèmes complexes et délicats, leur viabilité dépend largement de la volonté et de la capacité des partenaires sociaux à engager un dialogue tripartite et bipartite et à définir un juste équilibre entre les diverses composantes d'une politique de l'emploi.

Il est donc essentiel que les partenaires sociaux jouent un rôle significatif dans la définition et l'ajustement des politiques nationales d'emploi aux dynamiques du marché par le biais du dialogue et de la négociation à tous les niveaux. En outre, les choix doivent être effectués en tenant compte de la disponibilité et de la viabilité des fonds sociaux publics, attendu que les institutions publiques doivent être le troisième partenaire à partager les risques, en particulier en vue des ajustements dynamiques effectués par ces pays au niveau de la main-d'œuvre.

3.3.7. Le projet «flexicurité» du BIT

Le BIT a commencé à travailler sur cette question en 2001, dans le cadre de la préparation d'une série de rapports par pays³ dont l'objectif était d'évaluer la manière dont la protection de l'emploi et la protection sociale offertes par les politiques du marché du travail étaient assurées dans plusieurs pays d'Europe occidentale et d'Europe centrale et orientale. Les principaux résultats de la première phase de cette étude sont décrits ci-dessus.

Le tableau 3.6 présente les diverses solutions politiques apportées par les pays d'Europe centrale et orientale aux problèmes d'emploi.

Au cours de la seconde phase (actuelle) de l'étude, le soutien de l'OIT s'est élargi pour tenir davantage compte des questions d'égalité entre les hommes et les femmes et guider les décideurs politiques dans ce domaine. Si l'on classe sommairement les six pays choisis pour la deuxième phase de l'étude, on s'aperçoit que la Bulgarie, la Lituanie, la Pologne et la République tchèque ont une législation du travail qui protège assez mal l'emploi et des politiques du marché du travail garantissant une faible protection sociale (voir tableau 3.6).

En revanche, en Hongrie, bien que la législation nationale protège relativement mal l'emploi, les ressources affectées aux politiques du marché du

³ Des rapports ont été élaborés pour la Bulgarie, le Danemark, l'Estonie, les Etats-Unis, la Fédération de Russie, la France, le Japon, la Pologne et la République tchèque.

Tableau 3.6. Législation sur la protection de l'emploi (fin des années quatre-vingt-dix)¹, systèmes d'allocation chômage et dépenses allouées aux politiques du marché du travail, 2002

	Difficulté à licencier ²	Ensemble de la législation sur la protection de l'emploi	Allocations chômage en pourcentage du salaire moyen	Part des inactifs percevant des allocations chômage	Total des dépenses allouées aux politiques du marché du travail en pourcentage du PIB	Mesures actives	Mesures passives
Bulgarie	2,9	2,8	33	20	0,97	0,67	0,30
Croatie	3,5	3,6	27	22	0,55	0,06	0,44
Rép. tchèque	3,2	2,2	22	34	0,44	0,17	0,27
Estonie	2,9	2,4	7	50	0,3a	0,08 ^a	0,22 ^a
Hongrie	2,5	1,8	26	34	0,88	0,51	0,37
Lettonie	n.d.	2,5	21	44	0,64 ^a	0,14 ^a	0,50 ^a
Lituanie	n.d.	2,7	16	11	0,28 ^b	0,16 ^b	0,12 ^b
Pologne	2,7	2,0	21	19	1,25 ^b	0,11 ^b	1,14 ^b
Roumanie	n.d.	n.d.	23	23	0,88 ^c	0,03 ^c	0,85 ^c
Slovaquie	2,4	2,3	26	17	0,96	0,47	0,49
Slovénie	4,5	3,3	39	24	1,00 ^c	0,44 ^c	0,58 ^c
Ukraine	n.d.	n.d.	27	62	0,62 ^b	0,11 ^b	0,51 ^b

¹ Les indicateurs sur les législations pour la protection de l'emploi (LPE) se réfèrent à l'année 1999, c'est-à-dire avant la récente modification de la plupart des codes du travail.

² Difficulté à licencier: le résultat de référence est constitué par la rigueur des définitions légales des licenciements abusifs, la fréquence des jugements exigeant la réintégration des employés, et les indemnités financières habituellement requises en cas de licenciement abusif; l'indicateur global de référence LPE est une moyenne pondérée des indicateurs relatifs aux contrats standards, aux contrats temporaires, et aux licenciements collectifs. Cet indicateur varie de 0 à 6, celui des pays dotés d'une législation très souple ayant une valeur globale plutôt basse (proche de 0 ou 1), celui des pays dotés d'une législation très stricte ayant une valeur élevée (de 5 à 6).

^a = 2001; ^b = 2003 (estimations pour l'Ukraine); ^c = 2000.

Sources: En matière de législation sur la protection de l'emploi: calculs des auteurs; Riboud et autres (2002); et Earnets et Masso (2004); en matière d'allocations chômage (troisième et quatrième colonnes): Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (2003), N.1; en matière de dépenses allouées aux politiques du marché du travail: services nationaux d'emploi; OCDE, (2003).

travail y sont considérablement plus élevées. En Croatie, la protection de l'emploi est meilleure, mais les budgets alloués aux politiques du marché du travail sont peu élevés. Enfin, bien que la Slovénie n'ait pas été sélectionnée pour l'étude, elle figure néanmoins dans le tableau 3.7 comme exemple de pays dont la législation du travail plutôt stricte a permis d'assurer un niveau de protection de l'emploi assez élevé et dont le système d'assurance chômage a permis de maintenir la protection sociale à un niveau relativement bon, alors même qu'il affecte des ressources budgétaires importantes au financement de politiques actives du marché du travail⁴. La Slovénie dispose également d'un marché du travail performant: en 2003, le taux de chômage y était d'environ 6 pour cent et le niveau de l'emploi et du salaire moyen était supérieur à ceux de 1991 (Vodopivec et coll., 2003).

Tableau 3.7. Protection de l'emploi ou protection de l'employabilité?

	Protection sociale élevée	Protection sociale faible
Protection sociale élevée	Slovénie	Croatie
Protection sociale faible	Hongrie	Bulgarie, Lituanie, Pologne, République tchèque

⁴ La Slovénie a cependant lourdement taxé le travail et maintenu le salaire minimum à un niveau relativement élevé au cours de la période de transition.

Une autre spécificité importante de l'approche en termes de flexsécurité pour les anciens pays en transition est l'existence d'une économie parallèle dynamique. Ces pays se trouvent donc souvent dans une situation paradoxale, puisqu'ils ont, d'un côté, un secteur informel important et qu'ils rencontrent, de l'autre, des difficultés à promouvoir la flexibilité dans le secteur formel.

Pour que tous les acteurs économiques disposent d'un environnement du marché du travail similaire, les mesures adoptées devraient avoir pour objectif de parvenir à une certaine «formalisation» de l'économie informelle grâce à des politiques fiscales et des réformes législatives appropriées. L'un des moyens permettant de rapprocher les différents segments du marché du travail et d'atténuer dans le même temps l'écart entre contrats permanents et contrats à durée déterminée serait, par exemple (comme cela a été recommandé dans Conković-Pozaić (2004)) de diminuer les coûts liés à la résiliation des contrats permanents. Cependant, l'affaiblissement de la protection de l'emploi devrait être compensé par un meilleur accès à des programmes actifs du marché du travail de plus grande qualité pour accroître l'employabilité des travailleurs et les aider à trouver un emploi décent tout en leur offrant un soutien financier lorsqu'ils sont en recherche d'emploi.

Les résultats préliminaires de l'étude confirment une fois encore que la déréglementation des législations du travail n'a pas amélioré la performance des marchés du travail dans ces pays. L'étude montre ainsi que la Bulgarie doit d'urgence mieux faire respecter la législation du travail et le dialogue social, en particulier au niveau des entreprises, et stimuler la flexibilité interne par l'éducation et la formation. Le fait que la Pologne n'a pas réussi à concilier flexibilité du marché du travail et sécurité de l'emploi et des revenus est largement dû à l'approche parcellaire adoptée en matière de réforme législative et politique.

L'étude sur la Hongrie a révélé des politiques de l'emploi et sociales mal conçues qui ont entraîné des retraits du marché du travail au lieu d'encourager l'emploi et qui sont responsables du taux extrêmement bas de participation au marché du travail, en dépit de la flexibilité des institutions nationales du marché du travail. Le pays doit donc se doter d'une nouvelle politique de l'emploi pour lutter contre l'inactivité persistante des groupes sociaux les moins compétitifs. Le principal défi qui se pose à la Lituanie, où le niveau de protection de l'emploi, l'employabilité et la sécurité des revenus sont faibles, est de stimuler un véritable dialogue social autour de la définition de réformes législatives et de politiques adéquates visant à améliorer l'employabilité des travailleurs et des demandeurs d'emploi, à leur apporter un soutien adapté en termes d'emploi et d'aide sociale. Aucune amélioration ne pourra cependant être obtenue en matière de sécurité de l'emploi et des revenus sans une croissance économique élevée et soutenue et sans une augmentation des salaires et des revenus.

3.4. Conclusions

L'analyse empirique des marchés du travail des deux groupes de pays européens sélectionnés (occidentaux et orientaux, y compris les républiques d'Asie centrale) montre que, pour les pays économiquement avancés d'Europe occidentale, le nombre des emplois permanents à plein temps a davantage progressé en moyenne au cours des années quatre-vingt-dix que celui des emplois à durée déterminée ou des emplois à temps partiel. La part de l'emploi indépendant a même décliné par rapport à l'emploi salarié. En outre, dans l'ensemble, la stabilité de l'emploi mesurée à l'aune de la durée

moyenne d'ancienneté n'a pas varié. Il est donc difficile de parler de flexibilisation du marché du travail dans ces pays au cours de la période considérée, même si ces chiffres globaux masquent des disparités nationales importantes au regard tant des niveaux de flexibilité/stabilité que des dynamiques existantes, étant donné que la segmentation entre le groupe bien protégé des travailleurs occupant un emploi permanent et celui qui l'est beaucoup moins des travailleurs dans des formes souples d'emploi persiste partout.

En revanche, les marchés du travail des anciens pays en transition ont connu des changements importants imputables au rythme accru des suppressions d'emplois, alors que peu d'emplois ont été créés dans l'économie formelle. Bien que la part des formes souples d'emplois plus traditionnels, comme les emplois à durée déterminée et à temps partiel, soit demeurée à peu près stable et que le travail indépendant, après avoir beaucoup augmenté, se soit stabilisé à un niveau étonnamment bas, on a assisté à une hausse des emplois sous contrats non régis par le droit du travail, voire exercés sans contrat. La stabilité de l'emploi s'est aussi sensiblement affaiblie. Tous ces éléments confirment la tendance à la flexibilisation des marchés du travail des pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale.

Bien que les données relatives aux pays économiquement avancés tendent à indiquer que la flexibilité des marchés doit produire des résultats positifs sur le plan quantitatif, seuls les pays qui ont eu recours à des politiques du marché du travail pour protéger la main-d'œuvre flexibilisée tendent à offrir une solution profitable à tous en termes de quantité comme de qualité de travail. Malgré l'adoption d'un train de mesures associant protection de l'emploi (sur le lieu de travail), protection sociale par le transfert de revenus et politiques actives du marché du travail, il semble que les pays dont le niveau de protection de l'emploi est moyen mais qui disposent d'un ensemble élaboré d'institutions et de politiques du marché du travail soient les plus performants en matière d'emploi, tant quantitativement que qualitativement.

Ces pays permettent aux entreprises d'ajuster simplement les facteurs et les coûts du travail aux conditions économiques, tout en offrant aux travailleurs privés d'emploi, y compris à ceux qui occupent des emplois flexibles, un soutien efficace en matière de réemploi et de revenus lorsqu'ils sont au chômage. Bien que le bénéfice qu'un pays puisse tirer d'une telle combinaison de mesures soit (quasiment) le plein emploi de bonne qualité, ce qui a des effets importants dans le domaine économique et social, le coût se traduit par une forte fiscalisation et l'allocation de ressources importantes au financement du marché du travail et du système d'aide sociale, ce que tous les pays ne peuvent se permettre ni politiquement ni économiquement. La question de l'efficacité des politiques du marché du travail demeure évidemment en suspens, même si elles semblent jouer un rôle important pour assurer la sécurité nécessaire face à une flexibilisation accrue du marché du travail.

Dans le cas des pays d'Europe centrale et orientale, cette flexibilisation s'est aussi accompagnée de la création ou de la réforme des institutions du marché du travail, de l'introduction de régimes d'allocations chômage, de l'adoption de politiques actives du marché du travail et de la modification des systèmes nationaux d'aide sociale. Cependant, les faiblesses institutionnelles des services de l'emploi accessibles aux demandeurs d'emploi ont été aggravées par la faiblesse du financement des politiques du marché du travail dont seulement une partie infime de la population sans emploi peut bénéficier pour obtenir une aide efficace afin de retrouver un emploi.

A une époque marquée par des suppressions d'emplois massives, une faible demande de main-d'œuvre, la rareté et la piètre qualité des mesures

favorisant le marché du travail, le sentiment d'insécurité de l'emploi est resté très fort, ce qui a, d'une part, provoqué un ralentissement de la réallocation de la main-d'œuvre vers des emplois plus productifs et une plus faible occupation des emplois de l'économie formelle, en dépit d'une déréglementation accrue des marchés du travail et, d'autre part, engendré des pertes économiques et sociales importantes aux niveaux tant national qu'individuel. Cela a également conduit les travailleurs à se tourner vers des emplois informels, c'est-à-dire précaires et exercés dans de mauvaises conditions.

Le modèle optimal recommandé pour les pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale est le même que celui préconisé pour les pays économiquement avancés, à savoir une protection de l'emploi relativement plus libérale (et correctement appliquée) assortie d'institutions du marché du travail solides et de politiques effectives du marché du travail. Il ressort de l'étude du BIT que les politiques actives du marché du travail (qui dépendent étroitement d'un financement public) influent positivement sur les indicateurs du marché du travail.

Une corrélation positive et statistiquement significative a été également constatée entre les indicateurs du marché du travail et l'intensité de la négociation collective. Cela confirme l'importance du rôle du dialogue social dans le fonctionnement et la réforme des systèmes nationaux d'emploi et de protection sociale. Il est extrêmement important que les nouveaux Etats membres de l'Union européenne et les autres pays d'Europe centrale et orientale souhaitant adhérer à celle-ci accordent davantage d'attention au dialogue social ainsi qu'aux politiques actives du marché du travail et aux mesures sociales, si l'on veut protéger et renforcer dans le cadre d'une Europe élargie l'avenir du modèle social européen.

L'un des derniers constats de cette étude est qu'il n'existe pas un seul et unique cadre institutionnel optimal pour tous les pays, en raison des spécificités historiques, culturelles et politiques de chacun d'entre eux. Les décideurs devraient donc disposer d'un large éventail d'options combinant l'emploi, et la protection des revenus de l'employabilité pour mettre en place des marchés du travail efficaces garantissant à la fois flexibilité et sécurité. Les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer au plan de la gouvernance dans ce domaine par le biais du dialogue social, celui-ci offrant le meilleur moyen de tester l'acceptabilité et l'efficacité des changements proposés et d'assurer à ces derniers le soutien le plus large possible.

4. Renforcement du cadre de gestion des migrations fondé sur les droits

4.1. Introduction

La question migratoire est aujourd'hui déterminante pour l'ensemble des pays de la région, et l'attention des décideurs, à tous les niveaux et dans presque tous les domaines d'action publics, est centrée sur la recherche de solutions. On estime que les migrants ayant une activité économique en Europe représentent quelque 26,5 millions de travailleurs, soit environ 4 pour cent de l'ensemble de la main-d'œuvre de cette région. Mais leur importance pour l'avenir des économies et des sociétés européennes est bien plus grande que ces chiffres ne le laissent supposer.

En Europe orientale, les flux migratoires sont essentiellement à destination de la Fédération de Russie, les migrants étant originaires de l'Ukraine (36 pour cent), du Kazakhstan (12,6 pour cent), de l'Azerbaïdjan (3,6 pour cent) et des autres pays de la CEI, et de la Chine (3,1 pour cent). En Europe occidentale, l'origine des migrants est plus variée. Par exemple, sur les 7,3 millions de ressortissants étrangers vivant en Allemagne, la plupart sont originaires de la Turquie (2 millions), puis des pays de l'UE des 15 (1 850 000), de l'ex-Yougoslavie (737 000), de la Pologne (292 000), de la République islamique d'Iran (116 000) et des Etats-Unis (112 000). Sur les 1,3 million de ressortissants étrangers qui vivent au Royaume-Uni, environ un tiers sont originaires de l'UE, 11 pour cent de l'Asie du Sud et 6 pour cent des Etats-Unis. En Italie, les migrants originaires des autres pays de l'UE ne représentent que 11 pour cent des ressortissants étrangers, contre 30 pour cent pour les ressortissants d'Afrique du Nord et d'Albanie et plus de 27 pour cent pour les ressortissants asiatiques.

Le présent chapitre tend à résumer les principales questions liées aux travailleurs migrants auxquelles les décideurs de la région sont confrontés. Tout d'abord, il faut rappeler que vouloir résumer un sujet aussi complexe conduit inévitablement à simplifier et à passer sur de nombreuses questions qui peuvent revêtir un intérêt particulier pour certains pays. En outre, cette région est hétérogène et nombre des nations qui la composent ont mis au point une approche différente de la question migratoire, du fait de leurs caractéristiques géographiques et des liens culturels, politiques et économiques traditionnels qu'elles entretiennent de longue date avec d'autres peuples, ainsi que des contraintes économiques actuelles et de la façon dont ces

pays définissent leur identité nationale. Toutes ces différences ont une incidence sur leur aptitude à faire face à ce qui peut sembler être des problèmes et des défis communs que les migrations posent pour l'avenir de la région.

Cette question fait partie des préoccupations fondamentales de l'OIT compte tenu de son mandat. La circulation transfrontière des travailleurs permet une répartition plus efficace de la main-d'œuvre et offre aux pays qui ont une pénurie de main-d'œuvre la possibilité d'augmenter leur niveau de vie au-delà de ce qui aurait normalement été possible. Toutefois, s'il n'est pas convenablement géré, ce phénomène peut, et c'est souvent le cas, conduire à un déni des droits fondamentaux et spécifiques des travailleurs. Un certain nombre de questions importantes liées à la protection sont énumérées ci-après, certaines d'entre elles ayant leur origine dans les politiques migratoires nationales, d'autres dans les déficiences des normes et des institutions du travail et d'autres encore dans l'échec apparent des mesures d'intégration sociale.

4.2. Principales questions concernant les migrations

Parmi les nombreuses questions que le phénomène des migrations soulève dans la région, on accordera une attention particulière à celles-ci :

- l'augmentation des migrations clandestines, y compris du trafic d'êtres humains, qui sape les politiques relatives au travail, aux salaires et aux revenus et crée une sous-classe de travailleurs dont les droits en tant qu'êtres humains et travailleurs sont souvent bafoués;
- les conditions d'emploi d'un grand nombre de ressortissants étrangers qui sont en situation irrégulière pour diverses raisons, parfois indépendantes de leur volonté, comme les changements politiques intervenus en Europe orientale ou l'impossibilité d'obtenir le statut de réfugiés;
- l'incidence des migrations sur l'emploi et les salaires de la main-d'œuvre non qualifiée, composée non seulement de travailleurs autochtones âgés, mais également d'immigrants des précédentes vagues migratoires;
- les problèmes d'intégration sociale et le taux de chômage élevé chez les jeunes immigrants;
- les pressions migratoires que certains pays subissent du fait du nombre élevé de chômeurs, notamment chez les jeunes diplômés;
- les déséquilibres géographiques dans la répartition de la main-d'œuvre dus, entre autres facteurs, à la faible mobilité intrarégionale qui caractérise les travailleurs européens, y compris au sein de l'Union européenne, en dépit du fait qu'ils jouissent de la libre circulation;
- les répercussions à moyen et à long terme du vieillissement de la population sur la productivité et sur la viabilité des systèmes de sécurité sociale.

Le vieillissement de la population dans la région (voir chap. 5) qui, selon les prévisions, devrait entraîner une réduction de la main-d'œuvre dans un avenir proche, a une grande incidence sur la gestion des migrations. Compte tenu de l'augmentation du pourcentage des personnes âgées et du recul démographique prévu, le BIT estime que l'Europe occidentale s'expose à un grave abaissement de son niveau de vie, à moins qu'elle ne fasse appel à davantage de travailleurs migrants, que les gens acceptent de prendre leur retraite beaucoup plus tard ou qu'ait lieu une fantastique avancée technologique qui permette d'accroître la productivité. La situation est

encore pire en Europe orientale, où se trouvent 11 des 13 pays au monde qui accusent le recul démographique le plus important¹.

4.3. Choix des politiques en Europe

4.3.1. Europe occidentale

En Europe occidentale, les flux migratoires, tant légaux qu'illégaux, augmentent depuis les années quatre-vingt-dix. Selon les statistiques officielles, l'admission d'étrangers a plus que doublé au Royaume-Uni, en Belgique et en Norvège de 1984 à 2000 et a pour le moins triplé au Portugal et en Italie de 1997 à 2000. L'immigration a diminué par la suite dans ces pays, mais elle a continué d'augmenter dans les pays d'immigration traditionnels tels que la France, la Suisse et l'Autriche.

D'autres pays de la région, où l'immigration est relativement plus récente, comme la République tchèque, la Finlande et l'Irlande, ont également enregistré une augmentation du taux d'immigration de plus de 15 pour cent de 2000 à 2001 (OCDE, 2003b). Toutefois, ces chiffres ne tiennent pas compte de l'immigration clandestine ni des immigrants en situation irrégulière. Selon Interpol, les flux d'immigration clandestine à destination de l'Union européenne ont nettement augmenté ces dernières années et pourraient bien représenter un demi-million de personnes par an.

Depuis la fin des programmes d'immigration temporaire de travailleurs mis en œuvre au milieu des années soixante-dix, les flux migratoires dans la plupart des pays d'Europe occidentale ont essentiellement pour cause la réunification familiale. Au début des années quatre-vingt-dix, le nombre de demandeurs d'asile a rapidement augmenté dans un certain nombre de pays, en raison notamment des conflits dans les Balkans et, ultérieurement, dans le Caucase, mais depuis lors, ce flux migratoire a diminué.

Les principaux pays d'accueil de travailleurs migrants sont toujours l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni (tableau 4.1). Toutefois, de 1995 à 2000, le nombre de travailleurs migrants admis en Europe méridionale, notamment en Grèce, en Italie, au Portugal et en Espagne, a augmenté de façon spectaculaire. Les travailleurs non qualifiés sont généralement admis à titre provisoire pour travailler dans certains secteurs comme ceux de l'agriculture, la construction, la santé, les soins aux personnes âgées et d'autres services aux entreprises et aux ménages (par exemple, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni).

Certains pays ont dû adapter leur législation en matière de migration pour répondre aux nouveaux besoins du marché du travail. Mais les principaux changements intervenus dans les politiques migratoires ont généralement été axés sur le renforcement des contrôles aux frontières, en réponse notamment à la menace du terrorisme mondial, mais aussi pour lutter contre les migrations clandestines. Plusieurs pays ont renforcé leurs mesures pour accélérer le traitement des demandes d'asile (Suisse) ou ont adopté des instruments pour restreindre leur admissibilité (par exemple, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) (OCDE, 2003b). Toutefois, ces mesures de «contrôle» se sont accompagnées d'autres mesures visant à promouvoir l'intégration sur les marchés du travail des immigrants en situation régulière en mettant en place, par exemple, des programmes d'apprentissage des langues

¹ <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/WPP2002-HIGHLIGHTSrev1.PDF>.

Tableau 4.1. Travailleurs migrants et non migrants dans certains pays de l'UE, 1995 et 2000

Pays	Travailleurs étrangers (en milliers)		Pourcentage de la main-d'œuvre totale		Taux de chômage 2000-01				Ratio de chômage	
	1995	2000	1995	2000	Nationaux (hommes)		Etrangers (hommes)		Etr./Nat. (hommes)	Etr./Nat. (femmes)
					Nationaux (hommes)	Etrangers (hommes)	Nationaux (femmes)	Etrangers (femmes)		
Allemagne	3 505	3 429	9,1	8,8	7,2	13,4	7,8	11,7	1,9	1,5
Autriche	366	377	9,7	9,8	3,9	8,4	3,9	8,6	2,2	2,2
Belgique	327	366	7,9	8,4	4,6	14,2	7,0	16,5	3,1	2,4
Danemark	54	78	0,2	2,8	3,6	12,2	4,9	7,2	3,4	1,5
Espagne	121	227	0,8	1,4	9,3	12,9	19,8	17,2	1,4	0,9
Finlande	18	34	0,8	1,3	10,0	24,2	11,2	29,9	2,4	2,7
France	1 566	1 571	6,3	6,1	7,1	17,1	10,7	23,9	2,4	2,2
Grèce	71	163	1,7	3,8	7,2	7,6	16,2	17,6	1,1	1,1
Irlande	42	60	3,0	3,5	4,1	5,1	3,8	6,2	1,2	1,6
Italie	100	246	0,5	1,1	8,0	7,4	13,9	21,3	0,9	1,5
Norvège	59	75	2,7	3,2	3,7	5,3	3,4	4,5	1,4	1,3
Pays-Bas	281	298	3,9	3,7	1,9	4,7	2,9	7,0	2,5	2,4
Portugal	21	104	0,5	2,2	3,1	8,4	5,1	9,6	2,7	1,9
Royaume-Uni	1 011	1 220	3,6	4,2	5,5	16,1	4,4	7,9	2,9	1,8
Suède	186	205	4,2	4,8	5,5	16,1	4,6	13,0	2,9	2,8
Suisse	729	717	18,6	18,3	1,3	4,3	2,6	6,4	3,3	2,5

Source: OCDE (2003b), tableaux I.13 et I.14.

et de formation professionnelle, ainsi que des mesures de lutte contre la discrimination.

4.3.2. Harmonisation des politiques migratoires en Europe occidentale

Des progrès ont été faits sur le plan de l'harmonisation des politiques migratoires et d'asile en Europe occidentale à la suite du traité d'Amsterdam et de l'accord de Tampere de 1999 (Union européenne, 1999). Une première communication de la Commission européenne, à la fin de 2000, a souligné qu'il importait d'établir une définition claire des conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, définition qui «serait fondée sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine, et tiendrait compte non seulement de la capacité d'accueil de chaque Etat Membre, mais aussi de leurs liens historiques et culturels avec les pays d'origine» (Commission européenne, 2000). Cette même communication reconnaît également que les politiques d'«immigration zéro», qui ont prévalu dans l'Union européenne ces trente dernières années, ne sont plus adaptées. En dépit du fait que le traité de Maastricht de 1992 garantit aux citoyens de l'Union européenne la libre circulation, l'égalité de traitement et la transférabilité de leurs prestations de sécurité sociale (Molle, 1994), la mobilité des citoyens de l'Union à l'intérieur des frontières européennes est restée faible, ne représentant que 2 pour cent de la population totale (tableau 4.2).

Si l'Union européenne avance rapidement vers une stratégie et une politique communes dans des domaines tels que les accords de réadmission, les mesures de contrôle aux frontières pour lutter contre les migrants sans papiers et le traitement des ressortissants de pays tiers qui sont des résidents permanents d'Etats membres de l'UE, les politiques relatives à l'admission

des migrants économiques de tous niveaux de qualification devraient demeurer la prérogative de chaque Etat membre pour quelque temps encore.

En effet, face à l'intensification de la concurrence mondiale, certains gouvernements de l'Union européenne ont adopté une stratégie à deux niveaux fondée, premièrement, sur l'encouragement de l'immigration de travailleurs hautement qualifiés et, deuxièmement, sur une meilleure intégration des populations immigrées résidentes, et notamment des immigrants de la deuxième et de la troisième génération, dont le taux de chômage est souvent très élevé.

Les politiques migratoires nationales de l'Autriche, du Danemark et des Pays-Bas privilégient l'intégration des migrants résidents avant l'admission de nouveaux migrants. En même temps, comme l'Autriche le fait remarquer, rechercher des travailleurs hautement qualifiés dotés de l'expérience voulue et dont les compétences font particulièrement défaut sur le marché du travail autrichien est dans l'intérêt général du pays (BIT, 2003a). De même, en 2003, le Royaume-Uni a lancé un programme pour attirer des travailleurs migrants hautement qualifiés, grâce auxquels l'économie du pays pourra rester compétitive au niveau mondial.

Tableau 4.2. Indicateur de faible mobilité à l'intérieur de l'Union européenne, 1998

Pays	Pourcentage d'étrangers ressortissants des pays de l'UE sur la totalité de la population	Pourcentage d'étrangers ressortissants des pays de l'UE sur la totalité de la population étrangère
Luxembourg	89,0	31,0
Belgique	62,2	5,5
Espagne	42,7	0,7
France	36,6	2,0
Suède	33,9	2,0
Pays-Bas	28,0	1,2
Pologne	26,3	0,5
Allemagne	25,1	2,3
Danemark	20,5	1,0
Finlande	18,7	0,3
Royaume-uni	18,5	0,7
Italie	13,7	0,3
Autriche	13,0	1,2

Source: OCDE.

En revanche, peu de pays ont adopté des mesures d'admission légale de travailleurs moyennement et faiblement qualifiés. Lorsqu'il existe des voies juridiques pour leur admission, ce n'est que pour des emplois temporaires dans des secteurs tels que l'agriculture, la construction et les services et elles sont régies dans une large mesure par des accords bilatéraux tels que ceux qui existent entre l'Allemagne et ses pays voisins de l'Est. La plupart des accords bilatéraux définissent clairement les conditions de recrutement, d'emploi et de retour ainsi que les conditions de travail et de sécurité sociale et intègrent des mécanismes efficaces de prévention de l'embauche illégale et de l'exploitation de migrants en situation irrégulière². Cent soixante-treize

² Les accords bilatéraux établis sur le modèle de l'OIT et d'autres modèles internationaux ont prouvé leur efficacité par le passé. Le constat de l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre de 2003 est que la recommandation n° 86 de l'OIT a été largement utilisée par les Etats comme modèle d'accords bilatéraux, même par les pays qui n'ont pas ratifié les instruments pertinents de l'OIT.

accords bilatéraux sont actuellement en vigueur entre les pays de l'OCDE et des pays des différentes régions du monde, soit cinq fois plus qu'en 1990³.

Des enquêtes sur l'attitude des autorités à l'égard des migrations ont régulièrement été menées par la Division de la population de l'ONU. Dans l'enquête de 2000, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse ont indiqué que leurs niveaux d'immigration étaient considérés comme trop élevés et devaient être réduits.

4.3.3. Nouveaux Etats membres de l'Union européenne

Les questions de migration dans les pays d'Europe centrale et orientale sont inévitablement liées à l'élargissement récent de l'Union européenne. Les ressortissants des nouveaux Etats membres, à quelques exceptions près, auront, pendant deux à sept ans, un accès limité aux marchés du travail des 15 pays dont l'Union européenne était auparavant constituée (UE-15). Le fait que les craintes antérieures d'une émigration de masse se soient, à ce jour, avérées infondées pourrait entraîner une révision de ces limitations, comme cela s'est produit auparavant lors de l'élargissement de l'UE à la Grèce, au Portugal et à l'Espagne. Dans le cas de ces trois pays, l'appartenance à l'Union européenne a eu pour conséquence de stimuler la croissance de leurs économies et d'augmenter les revenus à des niveaux tels que les ressortissants de ces pays n'ont pas tardé à revenir chez eux, abandonnant l'emploi qu'ils exerçaient en tant que migrants dans d'autres pays européens.

Il convient aussi de rappeler qu'un large exode avait déjà eu lieu des pays d'Europe centrale et orientale vers ceux d'Europe occidentale au début des années quatre-vingt-dix. On estime qu'en 1998 plus de 550 000 citoyens d'Europe centrale et orientale vivaient légalement en Europe occidentale, et beaucoup d'autres de façon illégale (Hönekopp et Werner, 2000). Comme le tableau 4.3 et la figure 4.1 le montrent, la forte émigration des populations nationales au début des années quatre-vingt-dix a engendré des taux de croissance démographique naturelle négatifs et s'est soldée par un recul démographique dans certains pays. La plupart des nouveaux Etats membres sont aujourd'hui devenus des pays d'immigration nette, à l'exception de la Lituanie, de la Lettonie et de la Pologne.

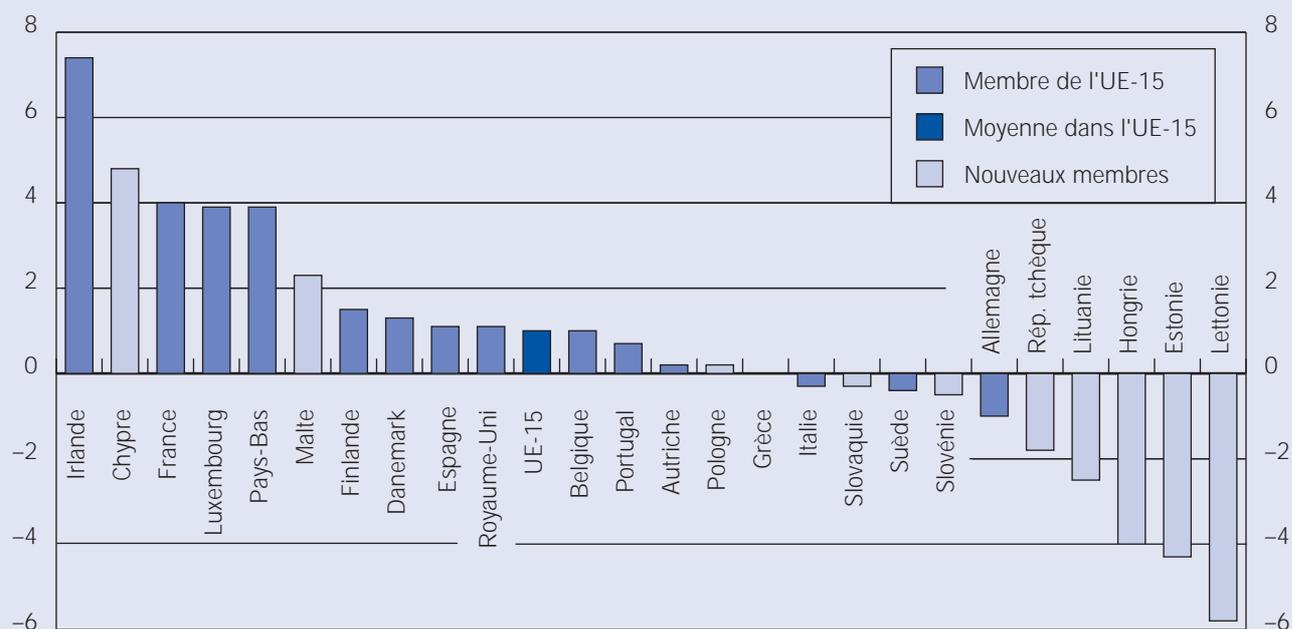
Tableau 4.3. Taux de migration nette, UE-10, 1991-2002

Pays	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Rép. tchèque	-5,5	1,1	0,5	1,0	1,0	1,0	1,2	0,9	0,9	0,6	-0,8	1,2
Estonie	-8,1	-27,1	-18,9	-14,2	-10,9	-9,5	-4,9	-4,8	-0,8	0,2	0,1	0,1
Chypre	19,2	17,7	13,9	11,0	10,3	9,1	8,2	6,2	6,1	5,7	6,6	9,7
Lettonie	-5,7	-20,5	-12,6	-9,0	-5,5	-4,1	-3,9	-2,4	-1,7	-2,3	-2,2	-0,8
Lituanie	-2,9	-6,6	-6,5	-6,6	-6,5	-6,5	-6,3	-6,2	-5,9	-5,8	-0,7	-0,6
Hongrie	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,0	0,3
Malte	3,4	2,5	2,7	2,4	-0,5	1,6	1,6	1,1	23,7	3,4	5,9	4,7
Pologne	-0,4	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,4	-0,3
Slovénie	-1,7	-2,8	-2,3	0,0	0,4	-1,7	-0,7	-2,7	5,4	1,4	2,5	1,1
Slovaquie	0,0	-0,5	0,3	0,9	0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2

Source: Eurostat (2004).

³ L'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre a également indiqué que les Etats d'Europe centrale et orientale ainsi que la Communauté d'Etats indépendants avaient largement recours aux accords bilatéraux.

Figure 4.1. Evolution démographique naturelle, 2001



Source: Eurostat (2004).

Etant donné que les pays d'Europe centrale et orientale risquent fort d'être prochainement confrontés à un déficit de main-d'œuvre, ils n'ont tout simplement pas, ni d'ailleurs les pays en attente de leur adhésion à l'UE en 2007, le potentiel démographique pour émigrer en masse vers l'Europe occidentale (Münz, 2004). En effet, selon les estimations, le nombre de migrants originaires des nouveaux Etats membres dans l'UE-15 dans les cinq années à venir devrait être faible, représentant 1 pour cent de la population de ces Etats, soit un peu plus de 200 000 personnes (Krieger, 2004).

Bien que le revenu par habitant dans les nouveaux Etats membres soit encore bien inférieur à celui qui existe dans les pays de l'UE-15 et que le taux de chômage y soit très élevé, on s'attend néanmoins à ce que les flux migratoires soient limités, voire faibles. De fait, des études récentes ont montré que le taux de mobilité dans les nouveaux Etats membres est encore moins élevé que dans l'UE-15 (Niebuhr et Stiller, 2004; Haber, 2004).

En revanche, les nouveaux Etats membres accueillent d'importants flots de migrants, des ressortissants des pays de la CEI (en particulier, le Bélarus, la République de Moldova, la Fédération de Russie et l'Ukraine) et de quelques pays d'Asie, qui s'en servent comme d'un tremplin pour entrer clandestinement en Europe occidentale (Moreno-Fontes Chammartin et Cantú-Bazaldúa, 2004).

Face à ces fortes pressions migratoires, les pays d'Europe centrale et orientale doivent mettre en place des politiques et des infrastructures pour répondre à la demande de ressortissants de pays tiers ainsi qu'aux besoins de ces derniers. A ce jour, ils ne disposent pas de politiques efficaces pour contrer le problème des migrants sans papiers ni de systèmes juridiques pour canaliser les travailleurs des pays tiers vers les industries et les secteurs qui en ont besoin.

4.3.4. Pays de l'Europe du Sud-Est et de la Méditerranée

Dans les neuf pays de l'Europe du Sud-Est et de la Méditerranée, la principale préoccupation est l'émigration plutôt que l'immigration. Six de

ces pays ont des niveaux d'émigration trop élevés, qui les inquiètent (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Roumanie, ex-République yougoslave de Macédoine et Serbie-et-Monténégro) (Division de la population de l'ONU, 2002). Le taux de chômage élevé s'est stabilisé et a même commencé à régresser dans certains pays en 2002, mais les privatisations et les réformes structurelles qui se poursuivent risquent d'augmenter le nombre de personnes sans emploi et de provoquer une forte émigration (CEE, 2004).

Encadré 4.1

Traite d'êtres humains

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la région a enregistré une forte augmentation de la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle et de travail forcé. Par exemple, des femmes originaires d'Albanie, de République de Moldova et d'Ukraine, auxquelles on avait fait miroiter la possibilité d'un emploi à l'étranger, ont été contraintes de se prostituer. Les enfants sont victimes de la traite à des fins diverses, par exemple pour être exploités comme mendiants, vendeurs des rues ou pour la prostitution. En Europe méridionale, une jeune fille contrainte à la prostitution vaut, selon les informations, entre 500 et 2500 dollars E.-U., tandis qu'un trafiquant «en possession» d'une jeune Albanaise vierge peut en demander jusqu'à 10000 dollars E.-U. dans les pays industrialisés.

Un grand nombre de travailleurs migrants hommes, victimes eux aussi de la traite, sont contraints de travailler dans des secteurs comme celui de la construction ou de l'agriculture. Le nombre de victimes recueillies dans des centres d'accueil a diminué l'an dernier en Europe du Sud-Est, mais cela tient peut-être à un changement de tactique de la part des trafiquants plutôt qu'à un véritable recul du nombre de victimes.

Pour lutter contre ce phénomène, l'OIT a choisi d'aborder l'aspect de la traite lié à l'exploitation de la main-d'œuvre, en adoptant une approche de collaboration entre les institutions gouvernementales, les organisations d'employeurs et de travailleurs et les autres acteurs. L'OIT, qui travaille activement dans ce domaine et mène des projets et des dialogues dans 13 pays de la région, fonde son assistance sur les points suivants:

- mise en place d'accords concernant les travailleurs migrants et d'autres formes de coopération entre les pays d'origine et d'accueil;
- création d'un système d'information unique sur le marché des emplois nationaux et à l'étranger;
- surveillance des agences de placement;
- amélioration de l'inspection du travail;
- création d'opportunités d'emploi pour les adultes et développement de l'éducation et de la formation professionnelle pour les victimes de fait et potentielles.

Le BIT mène également d'autres activités dans des domaines tels que la collecte de données, le microfinancement et la formation de chefs d'entreprise.

Les changements politiques et, dans certains cas, les nouveaux tracés de frontière ont fait évoluer les politiques migratoires et les mesures dans ce domaine, et la hausse des migrations clandestines et des cas de traite, en particulier de jeunes femmes, est devenue préoccupante. Les gouvernements des pays concernés s'efforcent de gérer les migrations en coopération, par le biais d'accords bilatéraux conclus avec les pays d'accueil. L'Albanie, par

exemple, a conclu des accords bilatéraux avec l'Italie et la Grèce concernant l'emploi saisonnier de ses ressortissants dans l'agriculture.

Parallèlement, l'émigration de ressortissants hautement qualifiés est aujourd'hui considérée comme un problème grave, car elle tendrait à réduire la capacité de développement économique à long terme. Le manque d'opportunités incite beaucoup de jeunes diplômés à émigrer. Néanmoins, la nécessité d'améliorer la gestion des flux migratoires pour protéger les nationaux qui se rendent à l'étranger et les rendre moins vulnérables est reconvenue par de nombreux pays, qui, à cette fin, mettent en place des structures pour faciliter la circulation de leurs ressortissants et encourager les travailleurs à migrer dans le cadre d'une structure juridique établie.

4.3.5. Les pays de la Communauté d'Etats indépendants (CEI)

L'émergence de 15 nouveaux Etats à la suite de l'effondrement de l'URSS a engendré de nouveaux défis, dont la gestion des mouvements migratoires n'est pas des moindres. Des millions de personnes, tout d'un coup, n'étaient plus citoyennes des territoires sur lesquels elles vivaient, parfois depuis des générations. Des millions d'autres se sont vu offrir la possibilité de retourner sur leurs terres ancestrales, d'où leur communauté avait été déplacée par la force. En même temps, les structures juridiques et administratives de réglementation des migrations internationales étaient soit inexistantes, soit conçues pour gérer les mouvements de population selon les règles du vieil ordre politique.

La quasi-totalité des douze membres de la CEI, à l'exception notable de la Fédération de Russie, sont devenus des pays d'émigration nette. Huit de ces pays estiment que leurs niveaux d'émigration sont trop élevés (Arménie, Géorgie, Kazakhstan, République de Moldova, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan et Ukraine). Seuls trois d'entre eux estiment être des pays d'immigration nette (Biélarus, Fédération de Russie et Turkménistan). Les flux migratoires dans ces pays sont essentiellement caractérisés par l'émigration de travailleurs vers la Fédération de Russie.

Contrairement à la tendance générale dans la région, les pays d'Asie centrale voient leur population croître. Le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan sont parmi les pays dont la population est l'une des plus jeunes au monde, près de 40 pour cent des habitants ayant moins de 15 ans. Les pays de la CEI ont également accueilli d'importants flots de réfugiés et font office de pays de transit pour les ressortissants d'Asie et du Moyen-Orient, dont beaucoup comptent migrer vers l'Union européenne.

Les gouvernements des pays d'Asie centrale et du Caucase ont défini leurs priorités sur le plan des migrations dans le cadre du *Dialogue d'Issykul*, mécanisme de consultation établi à l'initiative du Programme interinstitutions sur les politiques relatives aux migrations internationales, dont l'OIT est un des partenaires qui parrainent ce projet. Leurs priorités sont l'amélioration du cadre législatif des migrations, l'aide au placement de leurs ressortissants qui recherchent un travail temporaire à l'étranger, l'incitation au retour de leurs spécialistes hautement qualifiés, la diffusion d'informations sur les dangers de la migration clandestine et la mise en place d'une formation avant le départ.

Les stratégies visant à harmoniser les politiques migratoires et à promouvoir la libre circulation des travailleurs au sein de la CEI suscitent également un réel intérêt. Compte tenu des possibilités de financement du développement qu'offrent les envois de fonds par les migrants, plusieurs gouvernements élaborent une réglementation financière pour faciliter le transfert de fonds en toute transparence et améliorer l'infrastructure financière nationale.

4.3.6. Fédération de Russie

La Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE) estime que la Fédération de Russie a un potentiel de forte croissance économique, pour autant que ses ressources soient utilisées plus efficacement, mais elle note aussi que le recul démographique pourrait gravement compromettre la réalisation de son objectif de croissance ambitieux, à savoir le doublement du PIB dans les dix prochaines années (CEE, 2004). Le recul démographique enregistré par la Fédération de Russie (0,57 pour cent par an actuellement et, selon les estimations, 0,73 pour cent en 2020 et 0,86 pour cent en 2050) devrait entraîner un déficit de main-d'œuvre et faire augmenter les ratios de dépendance (Division de la population de l'ONU, 2002).

La Fédération de Russie étant le principal pays d'accueil des travailleurs migrants originaires de nombreux pays de la CEI, ces flux migratoires permettent de compenser les pertes démographiques que subissent un grand nombre de régions russes. Au cours de 1992-2000, l'accroissement migratoire net en Fédération de Russie s'est élevé à quelque 3,6 millions de personnes, contrebalançant ainsi le dépeuplement de nombreuses régions. Beaucoup de travailleurs ayant perdu leur emploi à la suite des restructurations ont migré vers l'Ouest à la recherche d'un emploi, et l'exploitation des ressources naturelles dans certaines zones, notamment la Sibérie, y a attiré des travailleurs migrants étrangers. Les secteurs de la construction et des services ont aussi absorbé un grand nombre de travailleurs étrangers dans les zones urbaines importantes, notamment autour de Moscou.

La population de migrants vivant en Fédération de Russie fait généralement face à trois grandes difficultés, à savoir le fait d'être essentiellement employée à des travaux dangereux et sans protection, l'absence de statut juridique et de protection, et la discrimination et la xénophobie. Conscients de ces difficultés, les mandants russes ont sollicité l'aide de l'OIT pour mettre au point des programmes de légalisation, sur la base des meilleures pratiques adoptées dans d'autres pays, en vue de régulariser la situation des quelque cinq millions de migrants qui vivent et travaillent en Fédération de Russie sans statut juridique approprié. Les syndicats et les organisations d'employeurs ont également appelé à l'action et se sont élevés contre les nombreuses manifestations de xénophobie à l'égard des migrants.

4.4. Questions, branches d'activité et tendances essentielles

4.4.1. Migrants en situation irrégulière

Les informations collectées sur la base des programmes de régularisation et auprès d'autres sources font apparaître que 10 à 15 pour cent des migrants se trouvent en situation irrégulière (Hatton et Williamson, 2002). En 2000, sur les 22 millions de ressortissants étrangers résidant en Europe occidentale, il y en avait, selon diverses sources, 3,3 millions qui étaient en situation irrégulière, sans compter les 5 millions mentionnés plus haut pour la Fédération de Russie. L'accroissement des migrations clandestines s'explique par la loi de l'offre et de la demande, et il est évident que les grandes différences de revenu par habitant poussent souvent à émigrer, mais ceci n'est qu'une partie de l'équation. Il apparaît aussi clairement que ces migrations sont stimulées par une demande excédentaire de main-d'œuvre non qualifiée en Europe et par le manque de circuits officiels répondant à cette demande.

Les réactions officielles à l'immigration irrégulière dans la région, et notamment l'intensification des contrôles aux frontières, les mesures d'expulsion et la tendance à privilégier les mesures de répression, ont eu pour conséquence regrettable de transformer le trafic de main-d'œuvre en une affaire rentable. Selon le rapport global du BIT de 2001 intitulé *Halte au travail forcé* «l'augmentation récente du trafic de main-d'œuvre peut essentiellement être attribuée à un déséquilibre entre l'offre de main-d'œuvre et l'offre d'emplois légaux dans un lieu où le demandeur d'emploi a le droit de résider» (BIT, 2001). Lors de la Consultation des travailleurs sur les travailleurs migrants organisée par le BIT, beaucoup de participants se sont dits fermement convaincus que les migrations légales devraient être facilitées pour combattre les trafics et les migrations clandestines (BIT, 2003a).

4.4.2. Conditions de travail

La majorité des migrants occupe d'ordinaire des emplois peu qualifiés, exigeant de longues journées de travail ou des horaires irréguliers, ou encore des emplois saisonniers, que dédaignent les nationaux, le plus souvent dans l'agriculture, la construction et les services, qui sont caractérisés par un grand nombre de petites entreprises de production artisanales à forte intensité de main-d'œuvre et à fort taux de rotation du personnel (Taran et Geronimi, 2003). Les événements tragiques survenus récemment, comme le naufrage sur la côte du Lancashire, au Royaume-Uni, d'un bateau chargé de clandestins chinois ramasseurs de coquillages qui sont morts noyés, ne sont peut-être pas représentatifs de leur situation en général, mais ils illustrent bien les sérieuses lacunes en matière de protection des travailleurs qui existent même dans les sociétés les plus avancées.

L'égalité de traitement entre travailleurs migrants en situation régulière et nationaux est établie par la loi dans de nombreux pays de la région, dont 18 ont ratifié la principale convention sur ce sujet (n° 97). Toutefois, bien qu'une protection contre la discrimination et en matière de rémunération soit normalement assurée à tous les travailleurs, les travailleurs migrants en situation irrégulière ne sont pas en mesure de dénoncer les violations, ceci risquant d'attirer l'attention sur l'illégalité de leur statut⁴.

Par ailleurs, dans certains pays, les migrants temporaires peuvent être exclus des programmes de protection des salaires et de sécurité sociale par des conditions de résidence très strictes. Il arrive aussi que les types d'emplois occupés par les migrants, par exemple dans l'agriculture et les ménages privés, n'entrent pas pleinement dans le champ d'application de la législation sur les salaires ou des programmes de prestations sociales. De plus, ceux qui sont victimes de la traite d'êtres humains sont plus exposés que les autres travailleurs à toutes sortes d'abus, au travail forcé et à des formes d'esclavage modernes (Ramirez-Machado, 2003).

4.4.3. Agriculture

Chaque année, le secteur agricole de l'Union européenne emploie près de 4,5 millions de travailleurs saisonniers, généralement titulaires d'un contrat de travail temporaire pour les saisons agricoles les plus intensives en main-d'œuvre, même si l'on constate aujourd'hui une tendance à la sous-traitance. En Allemagne, le syndicat IG Bau s'est ému de la tendance croissante au remplacement des emplois permanents par des emplois temporaires et,

⁴ Un pays a trouvé une solution intéressante au problème de l'exploitation des travailleurs migrants dans le secteur informel (BIT, 2004g). Ce sont les Pays-Bas, où un travailleur migrant qui est employé illégalement a le droit d'engager une action au civil à l'encontre de son employeur au motif qu'il aurait dû toucher au moins le salaire minimum légal pendant six mois. L'employeur doit prouver qu'il a bien versé ce salaire et/ou que le travailleur migrant a travaillé pendant moins de six mois.

Tableau 4.4. Emploi d'étrangers par secteur, moyennes 2001-02 (pourcentage de l'emploi étranger total)

Pays	Agriculture et pêche	Mines et industries manufacturières	Construction	Commerce de gros et de détail	Hôtellerie et restauration	Education	Santé et services sociaux	Services aux ménages	Administration publique et OET	Autres services
Allemagne	1,2	32,6	8,1	12,9	11,3	2,7	7,0	0,6	2,3	21,4
Autriche	1,1	24,5	13,5	15,2	11,3	2,1	6,3	0,6	1,2	24,2
Belgique	0,9	21,4	9,0	16,0	7,9	4,3	8,0	0,9	8,3	23,3
Espagne	8,6	11,2	15,8	10,9	16,5	3,2	1,9	14,8	0,5	16,8
Finlande	–	15,3	7,8	14,5	11,0	10,8	11,5	–	–	27,2
France	3,2	17,2	17,5	11,3	7,3	3,2	5,1	6,7	2,7	25,8
Grèce	3,2	17,9	27,6	11,2	10,2	1,6	1,6	17,2	–	9,2
Irlande	3,2	17,2	6,9	10,2	13,8	5,4	10,3	–	–	30,1
Luxembourg	0,8	10,4	16,4	14,1	8,2	2,3	6,1	3,1	8,7	29,8
Norvège	–	16,1	6,1	12,5	7,3	9,5	21,3	–	–	23,1
Pays-Bas	3,7	21,4	4,7	15,4	8,0	4,1	11,7	„	3,5	27,6
République tchèque	3,5	31,5	11,0	19,5	7,2	3,1	4,9	„	–	18,2
Royaume-Uni	–	12,0	4,4	12,0	11,0	7,7	14,0	1,3	4,1	33,1
Suède	–	19,3	3,3	10,7	5,9	8,2	19,2	–	2,8	29,6
Suisse	0,8	22,9	10,2	17,9	6,9	5,0	11,6	1,2	2,5	21,0

Note: Les chiffres en gras indiquent les secteurs où les étrangers sont sur-représentés (le pourcentage d'étrangers dans le secteur est supérieur au pourcentage d'étrangers dans l'emploi total). Les tirets signifient que l'estimation n'est pas statistiquement significative.

Source: OCDE, 2003b.

en Grande-Bretagne, selon le TUC, beaucoup de travailleurs migrants saisonniers signent des contrats qui prévoient le paiement de frais très élevés pour le transport, le logement et d'autres services, de sorte que leurs gains sont finalement beaucoup plus faibles que prévu (Clark, 2003). L'agriculture est aussi l'un des plus gros employeurs de travailleurs migrants en situation irrégulière, et certains éléments donnent à penser que l'on observe des situations semblables dans le secteur agricole des pays d'Europe centrale et orientale et des pays de la CEI.

4.4.4. Construction

Le secteur de la construction a subi de profondes transformations. La progression de la sous-traitance a «conduit à une course au moins-disant qui fait que les emplois y sont désormais peu attrayants et sous-payés aux yeux des nationaux, d'où la nécessité de faire appel à la main-d'œuvre immigrée pour combler les déficits, y compris par des circuits migratoires illicites» (BIT, 2003a). L'intensification du recours aux sous-traitants a aussi des conséquences néfastes pour la sécurité et la santé au travail et met en péril la négociation collective et l'offre de formation (BIT, 2001b).

4.4.5. Services

Le secteur tertiaire, ou secteur des services, est de plus en plus important pour l'emploi des travailleurs étrangers. En Europe occidentale, les travailleurs migrants, y compris ceux qui sont en situation irrégulière, sont très présents dans le secteur de l'hôtellerie, la restauration et le tourisme, où prédominent les petites et moyennes entreprises, qui ont souvent recours à une main-d'œuvre non déclarée, y compris des travailleurs étrangers sans autorisation.

Dans le secteur de la santé, la demande de travailleurs étrangers, et surtout d'infirmières, a beaucoup augmenté ces dernières années en raison notamment de l'accroissement de la demande de soins de santé dû au vieillissement de la population. Parmi les problèmes que rencontrent ces travailleurs, il y a le manque de reconnaissance de leurs compétences et de leur expérience, qui mène à une déqualification systématique et à une orientation vers des postes qui n'offrent aucune perspective de carrière, dans des spécialités peu prisées, et il y a aussi la discrimination ethnique qui se traduit par un accès limité à la formation et une faible progression dans la carrière (Bach, 2003).

4.4.6. Travail domestique

Selon le dernier rapport du SOPEMI (2003), plus de 10 pour cent des travailleurs étrangers en Europe du Sud sont employés par des ménages, surtout en Grèce, en Italie et en Espagne, où les programmes de régularisation ont révélé que beaucoup d'entre eux étaient en situation irrégulière. La demande des ménages dans ce domaine a augmenté en Europe du fait de l'accroissement du taux d'emploi des femmes, de l'évolution des structures familiales et d'une population vieillissante qui a besoin de soins à domicile (OCDE, 2003b).

Le travail domestique repose essentiellement sur les femmes immigrées, qui font partie des travailleurs les plus vulnérables. Les conditions de travail varient énormément, certaines étant traitées comme des membres de la famille alors que d'autres ont des journées de travail qui n'en finissent pas et sont victimes de diverses autres formes d'exploitation. La protection des domestiques soulève des problèmes d'une grande complexité dans la mesure où, souvent, la législation du travail, par exemple en matière de sécurité, ne

s'applique pas aux domestiques, de sorte qu'ils échappent au contrôle des inspecteurs du travail. Même lorsqu'ils sont protégés par la législation, les domestiques ont parfois du mal à connaître leurs droits, étant donné, notamment, la barrière de la langue (Ramirez-Machado, 2003).

4.4.7. Ateliers clandestins

La réapparition des ateliers clandestins dans les pays développés s'expliquerait par la disponibilité d'une main-d'œuvre immigrée bon marché. Dans un rapport du BIT sur les industries de la chaussure, du cuir, des textiles et de l'habillement, les pratiques de travail dans ces ateliers sont qualifiées de «contraires aux principes les plus élémentaires de respect des droits de l'homme au travail » (BIT, 2000b). Une étude du BIT en Europe du Sud constate que les immigrés sont principalement affectés à des emplois manufacturiers extrêmement pénibles qui s'accompagnent d'horaires très lourds et présentent un maximum de risques d'accidents. (Reyner, 2001).

Encadré 4.2

Rôle des partenaires sociaux

Dès lors qu'ils peuvent être représentés et faire entendre leur voix, les travailleurs migrants disposent d'un outil efficace pour améliorer leurs conditions de travail. Toutefois, certaines législations nationales comportent des clauses restrictives qui empêchent les travailleurs migrants d'adhérer à un syndicat ou d'en créer un. La Consultation des travailleurs sur les travailleurs migrants, organisée en décembre 2003 par le BIT, a réaffirmé qu'il incombe aux syndicats la mission capitale d'organiser les travailleurs migrants et qu'il faut abroger les dispositions législatives interdisant à ces travailleurs d'adhérer à un syndicat ou faisant obstacle à leur adhésion (BIT, 2003a).

Les syndicats ont également un rôle important à jouer dans l'intégration des migrants. En Irlande, par exemple, une semaine de lutte contre le racisme au travail est organisée chaque année en collaboration avec des organisations d'employeurs et de travailleurs dans le but de refléter la diversité culturelle et de prévenir le racisme. En 2002, le thème de la semaine était les travailleurs migrants. En République tchèque, des groupes de travailleurs et des groupes d'employeurs sont associés à un projet commun qui consiste à analyser les conditions de travail des travailleurs migrants en mettant l'accent sur la discrimination, mais aussi à améliorer les compétences des étrangers par des programmes d'éducation ciblés.

4.4.8. Discrimination et intégration

Les travailleurs migrants souffrent de différents handicaps – barrière de la langue, non-reconnaissance de leurs qualifications, méconnaissance des pratiques de travail, absence de réseaux de soutien. Ils sont souvent soumis aussi à un traitement inégalitaire et à différentes pratiques discriminatoires. Les études du BIT sur les travailleurs migrants en Allemagne, en Belgique, en Espagne et aux Pays-Bas montrent que, sur trois candidatures déposées par des personnes d'origine immigrée, une au moins est rejetée ou n'est même pas examinée par les employeurs, alors que les candidatures déposées par des nationaux ayant les mêmes qualifications sont prises en considération (Zegers de Beijl, 2000). Des études récentes montrent que la situation serait encore pire à cet égard en Italie et en Suisse.

Le problème du chômage des jeunes immigrés de la deuxième génération et de leur marginalisation est un problème complexe auquel sont

confrontés certains pays d'immigration. C'est dans certains cas l'héritage malheureux des politiques d'immigration du passé, qui portaient du principe que l'immigration des travailleurs était temporaire et qui ne cherchaient donc pas à faciliter l'intégration. Quelle que soit la raison, une proportion élevée des immigrés de la deuxième et de la troisième génération s'est ainsi trouvée dans une situation défavorable sur le marché du travail, avec, comme conséquence, qu'ils ont été entraînés dans le cercle vicieux de la marginalisation, les immigrés et leurs descendants étant concentrés dans des quartiers pauvres, avec un accès limité à l'école, des transports publics et d'autres services insuffisants, ce qui n'a fait que renforcer les préjugés sur les migrants vus comme des criminels en puissance, des profiteurs du système social, etc.

L'Union européenne est en train de prendre des mesures pour promouvoir de bonnes pratiques susceptibles d'améliorer la politique d'intégration et de combattre le racisme. La Commission européenne est également en train d'examiner le concept de citoyenneté civile, qui est de nature à promouvoir l'intégration dans le cadre de la Charte des droits fondamentaux, la plupart des dispositions de cette charte étant applicables à toutes les personnes, sans distinction de nationalité.

4.4.9. Les implications des tendances démographiques pour les services sociaux

Les tendances démographiques obligent les dirigeants à reconsidérer leurs politiques de migrations. En 2003, le taux de mortalité était supérieur au taux de natalité dans dix pays d'Europe occidentale (pays appartenant à l'Union européenne, plus Liechtenstein, Norvège et Suisse). Le solde des migrations était positif dans tous ces pays, à l'exception de l'Estonie, de l'Islande, de la Lettonie et de la Lituanie (Münz, 2004). D'ici 2050, l'âge moyen devrait dépasser 51 ans en Arménie, en Espagne, en Estonie, en Grèce, en Italie, en Lettonie en République tchèque et en Slovénie (Division de la population de l'ONU, 2002). Il va de soi que l'âge de la retraite devra être relevé et que des mesures devront être prises pour maintenir les niveaux de population si l'on veut préserver la sécurité sociale et les niveaux de vie actuels (voir chapitre 5).

Il est probable qu'une immigration bien régulée sera l'un des éléments de la politique soigneusement dosée à mettre en œuvre pour maintenir les effectifs, les taux de productivité et les niveaux d'activité économique nécessaires au bien-être socio-économique de la population. Parmi les principaux facteurs à prendre en compte, il y a l'équilibre à trouver entre l'acceptation d'une croissance économique plus faible, les migrations de remplacement et un accroissement des taux d'activité, sans oublier l'investissement dans l'amélioration de la productivité des travailleurs âgés.

4.4.10. Effets des migrations sur les pays hôtes

Selon les données dont on dispose, les effets économiques de l'immigration sur les pays d'accueil sont globalement positifs, les nouveaux venus ayant sur la population un effet de rajeunissement et sur la croissance économique un effet stimulant non-inflationniste. Il n'empêche que, si l'immigration a une image négative dans les pays d'accueil, c'est à cause de son impact supposé sur le chômage, les salaires et la sécurité sociale.

La plupart des données dont nous disposons viennent d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord, mais il n'y a pas de raison de penser que la situation est différente ailleurs. Au Royaume-Uni, il ressort de l'écrasante majorité des études empiriques que l'immigration n'a aucun effet statistiquement significatif sur le comportement du marché du travail en termes

d'emploi et de salaires (Gaston et Nelson, 2000). Les études de l'OCDE sur la corrélation entre le chômage et l'immigration dans un certain nombre de pays n'ont donné aucun résultat probant, et des études de l'Europe occidentale et des Etats-Unis indiquent que les salaires ont très peu changé du fait de l'immigration. D'après d'autres études, l'immigration n'aurait eu que très peu d'effets négatifs sur les salaires (la baisse se situant entre 0,3 et 0,8 pour cent), alors que, pour d'autres encore, les salaires des pays d'accueil, et surtout ceux des travailleurs hautement qualifiés, auraient légèrement augmenté (Hanson et coll., CEE, 2002).

Certaines études montrent que l'immigration peut stimuler l'emploi par suite de l'expansion de la production, et que l'admission de travailleurs non qualifiés peut induire un accroissement de la production de biens à forte intensité de main-d'œuvre et, par conséquent, une hausse des exportations, contribuant par-là à relever le niveau général de l'emploi (Venables, 1999). Les migrants qui sont des entrepreneurs ont également stimulé l'emploi dans les pays d'accueil. D'après les estimations, plus de 59 000 entreprises turques auraient été créées en Allemagne, assurant un emploi à près de 330 000 personnes (Erbatur, 2004).

Il reste difficile de déterminer dans quelle mesure les immigrés sont une charge pour les finances publiques et dans quelle mesure ils y apportent une contribution. Dans l'Union européenne, l'impact de l'immigration est ambigu. Dans certains pays (Allemagne, Espagne, Grèce, Portugal et Royaume-Uni), les immigrés n'ont pas plus recours aux services sociaux que les nationaux de l'Union européenne et ils y ont parfois moins recours (Brucker et coll., 2002). Au Royaume-Uni, par exemple, une étude indique que la contribution au revenu national de la population d'origine étrangère est supérieure d'environ 10 pour cent au montant des prestations sociales qu'elle perçoit et conclut que, en l'absence de population immigrée, il faudrait soit restreindre les services publics, soit augmenter l'impôt sur le revenu. Le service britannique de l'immigration a effectué une analyse plus détaillée des effets de l'immigration sur la fiscalité au Royaume-Uni et a estimé que, en 1999-2000, les immigrés ont versé 31,2 milliards de livres d'impôts et bénéficié de 28,8 milliards de livres de prestations sociales et de services publics, soit un solde positif d'environ 2,5 milliards de livres (Gott et Johnston, 2002).

L'incidence de l'immigration sur le plan fiscal est largement fonction de l'âge des immigrés ainsi que des caractéristiques des systèmes sociaux et fiscaux. Une étude menée en Allemagne révèle par exemple que le solde est positif pour le pays d'accueil dans le cas des immigrés arrivés à l'âge de 30 ans et négatif dans le cas des immigrés arrivés enfants dans le pays. Comme les immigrants qui arrivent en Europe occidentale sont généralement en âge de travailler, leur contribution est probablement supérieure à leur coût.

De plus, les prestations de sécurité sociale ne sont accessibles qu'aux immigrés qui résident dans le pays légalement et aux réfugiés qui se sont vus reconnaître le droit d'asile. En général, seuls les travailleurs hautement qualifiés et les immigrés à la recherche d'un emploi dans les régions qui souffrent d'une pénurie de main-d'œuvre peuvent obtenir une autorisation de résidence et de travail. Les travailleurs migrants non qualifiés ne sont normalement autorisés à entrer dans un pays que pour un travail temporaire et n'ont pas accès aux allocations chômage puisqu'ils doivent quitter le pays à l'expiration de leur contrat de travail. Quant aux migrants en situation irrégulière, il est peu probable qu'ils cherchent à bénéficier des prestations sociales, même s'ils ont versé des cotisations.

4.5. Conclusions

Les politiques qui seront choisies auront un effet non seulement sur l'ampleur de l'immigration dans la région, mais aussi sur ses incidences sociales. Un même niveau d'immigration peut avoir un impact différent selon les pays, en fonction de leur histoire, de leurs politiques et de leur identité nationale. L'émergence de ghettos où se concentrent les minorités n'est pas un résultat naturel de l'immigration, mais peut-être le signe d'un manque d'attention total pour la nécessité de l'intégration. Le degré de mobilité sociale des immigrants varie, malgré les similitudes des caractéristiques économiques et éducatives des nouveaux venus par rapport aux nationaux. Les politiques publiques et l'attitude de la population dans les pays d'accueil sont un facteur déterminant des incidences de l'immigration.

Vu la complexité des migrations, il faut adopter une approche globale qui tienne compte de la multiplicité et de la diversité des facteurs. Il faut se placer dans une perspective économique et sociale à long terme et éviter les mesures à court terme motivées par des raisons de politique politicienne. Les politiques adoptées à l'issue de consultations avec tous les secteurs concernés sont plus faciles à mettre en œuvre. La transparence et la cohérence avec les autres actions sont les meilleurs points de départ d'une bonne gouvernance (voir chapitre 1).

Lors de la 92^e session de la Conférence internationale du Travail, en juin 2004, la Commission des travailleurs migrants a passé en revue les différentes approches adoptées dans le monde pour la protection des travailleurs migrants. Elle a conclu qu'une gestion effective, fondée sur les droits, des migrations de main-d'œuvre est essentielle pour une meilleure protection des droits des travailleurs migrants. Cela suppose que la politique des migrations tienne compte de la situation et des réalités du marché du travail et que des accords soient conclus avec les pays d'origine pour obtenir leur coopération. Cela suppose aussi de s'assurer un large soutien de l'opinion publique, surtout par le biais du dialogue social.

Les conventions de l'OIT relatives aux migrations devraient être ratifiées, et leurs principes appliqués. Il faudrait également réglementer le recrutement et prévenir la traite d'êtres humains, promouvoir le travail décent et veiller à ce que les travailleurs migrants soient couverts par la législation du travail et les régimes de sécurité sociale. Il faudrait par ailleurs prendre des dispositions en vue de l'intégration des travailleurs immigrés et lutter contre la discrimination. Pour leur part, les pays d'origine devraient accorder une priorité élevée à l'emploi dans leurs stratégies de développement, promouvoir le travail décent, superviser le recrutement, réduire le coût des envois de fonds, promouvoir l'investissement productif de l'épargne des migrants et encourager le retour et les transferts de savoir-faire.

L'OIT doit élaborer «un cadre multilatéral non contraignant relatif à une approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits», qui s'appuiera sur les meilleures politiques et pratiques des Etats Membres et qui offrira des principes directeurs propres à améliorer les politiques de gestion des migrations. En juillet 2004, un accord de partenariat stratégique visant la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de travail a été signé par l'UE et l'OIT (voir volume I). L'étroite collaboration qui doit naître de ce partenariat dans le domaine du développement portera également sur la question des migrations.

5. *Vieillesse, taux d'activité et réforme des pensions*

5.1. *Introduction*

La création de régimes nationaux de pension dans les pays industrialisés fait partie des grandes réalisations du *xx*^e siècle. Ils ont permis d'atténuer la pauvreté parmi les personnes âgées et leur ont apporté une sécurité sans précédent. L'Europe peut ainsi se prévaloir de la plus longue expérience collective en la matière et des institutions les plus matures mais la diversité des préférences nationales et des circonstances politiques et économiques explique que les systèmes en place diffèrent beaucoup en termes de couverture, d'indemnités et de coûts.

En Europe occidentale, les régimes nationaux de pension protègent aujourd'hui la plupart des travailleurs; ils offrent des taux de remplacement des salaires favorables et gèrent recettes et dépenses avec efficacité et transparence. Le fait que les mécanismes d'autogouvernance et la couverture complémentaire, le cas échéant, soient bien développés en général assure aux régimes de pension soutien populaire et stabilité politique.

Dans les anciennes économies planifiées, parvenues à une couverture complète, les régimes de pension ont permis d'amortir les chocs économiques et d'absorber le chômage au début des années quatre-vingt-dix. Cependant, les coûts étaient élevés et des réformes ont été nécessaires. La redéfinition des régimes de pension est devenue une priorité à la fin des années quatre-vingt-dix, et de nombreux gouvernements ont adopté des réformes radicales, y compris le redimensionnement de l'assurance sociale au profit de comptes d'épargne individuels gérés par le secteur privé.

Les pays de la Communauté d'Etats indépendants (CEI) bénéficiaient aussi d'une couverture sociale complète. Chacun d'entre eux a suivi sa propre voie après 1991. La gestion des chocs économiques était l'absolue priorité et les réformes ont été remises à plus tard. Bien que l'hyperinflation n'ait pas cessé de réduire la valeur réelle des pensions jusque vers le milieu des années quatre-vingt-dix, les régimes de pension se sont révélés l'un des moyens les plus fiables de barrer la route à la pauvreté au cours des premières années de la transition.

Dans l'Europe du Sud-Est, les troubles politiques et les conflits armés, s'ajoutant à la disparition de l'emploi subventionné et au fardeau de la dette

extérieure, ont exercé de fortes pressions financières sur les régimes de pension, laissant des millions de personnes dans la misère. La croissance de l'économie informelle a réduit l'apport des cotisations, et le taux élevé de l'inflation a érodé le pouvoir d'achat des retraités. Le non-paiement des cotisations continue de limiter la couverture, et la lenteur du redressement économique ne permet pas une réelle amélioration des prestations.

En dépit de leurs différences, les régimes de pension européens sont tous confrontés à deux défis: le vieillissement de la population, et son impact sur le financement des pensions; la nécessité de redéfinir les prestations en fonction des besoins. Le dialogue social a un rôle clé à jouer dans ce domaine.

5.2. *Vieillessement de la population*

La proportion de personnes âgées s'accroît rapidement en Europe. En un demi-siècle, l'espérance de vie est passée de 63 à 73 ans et elle devrait atteindre 80 ans en 2050. Les figures 5.1. et 5.2. montrent que c'est dans les pays d'Europe occidentale que la population est la plus âgée, et dans les pays de l'Europe du Sud-Est et de la Méditerranée, suivis de ceux de la CEI et des nouveaux Etats membres de l'Union européenne qu'elle est la plus jeune, mais c'est dans ces trois dernières sous-régions qu'elle vieillit le plus vite.

Certes, l'allongement de l'espérance de vie est très positif¹ mais il n'est pas allé de pair avec un allongement de la vie professionnelle, notamment dans les pays les plus avancés sur le plan économique. Axer la discussion sur l'impact du vieillissement sur le financement de la sécurité sociale tend à occulter le problème clé du marché du travail, à savoir notamment le grand nombre de personnes, en particulier de femmes, qui sont inactives ou qui travaillent dans l'économie informelle et qui, par conséquent, ne cotisent pas².

5.2.1. *Revoir les régimes de pension pour satisfaire de nouveaux besoins*

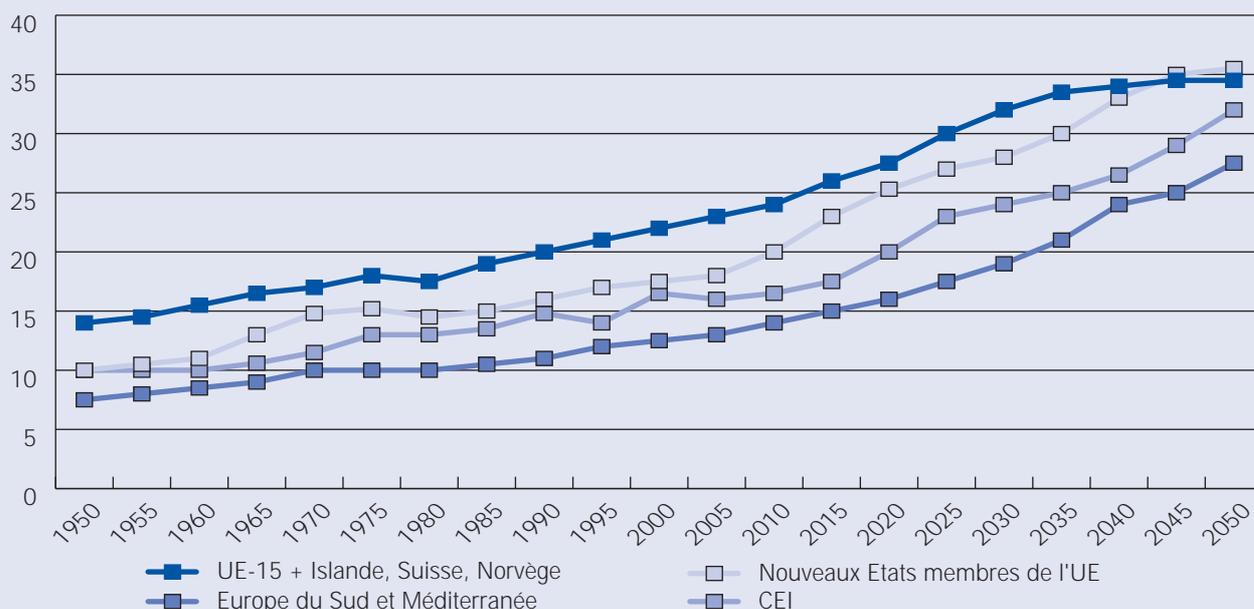
Les régimes de pension devront aussi faire face aux grands changements qui surviennent sur les marchés du travail dans la région; ces changements sont liés, entre autres facteurs, à la croissance du secteur des services et à l'émergence de nouvelles inégalités et de nouveaux facteurs d'insécurité, du fait notamment du développement de formes atypiques d'emploi. Les régimes de pension devront également s'adapter à l'évolution des relations hommes/femmes, notamment dans les économies les plus avancées, qu'il s'agisse de la structure familiale ou du mariage.

Ce chapitre étudie les options qui s'offrent pour relever ces défis et promouvoir le travail décent, en se fondant sur une analyse de la situation de l'emploi et des régimes de pension, des diverses réponses et des processus qui ont le plus de chance de déboucher sur des solutions largement approuvées par la population.

¹ Dans les pays de la CEI, l'espérance de vie diminue depuis vingt ou trente ans, la chute la plus radicale ayant eu lieu au début des années quatre-vingt-dix. Elle est particulièrement courte au Kazakhstan et en Fédération de Russie (66 et 65 ans respectivement) (Nations Unies, 2002, et OMS, www.euro.who.int/hfadb).

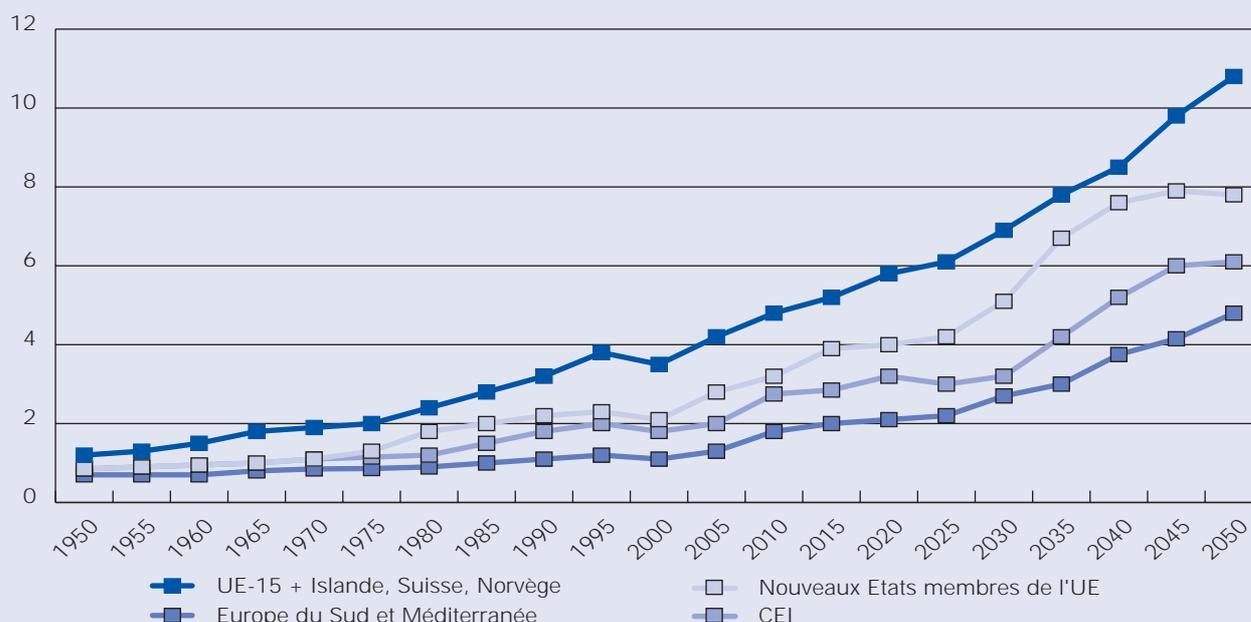
² Voir «The hidden debate behind demographic ageing» dans Hoskins et Dalmar, 2002.

Figure 5.1. Proportion de la population âgée de 60 ans et plus (en pourcentage)



Source: Nations Unies (2003), variante médiane des projections.

Figure 5.2. Proportion de la population âgée de 80 ans et plus (en pourcentage)

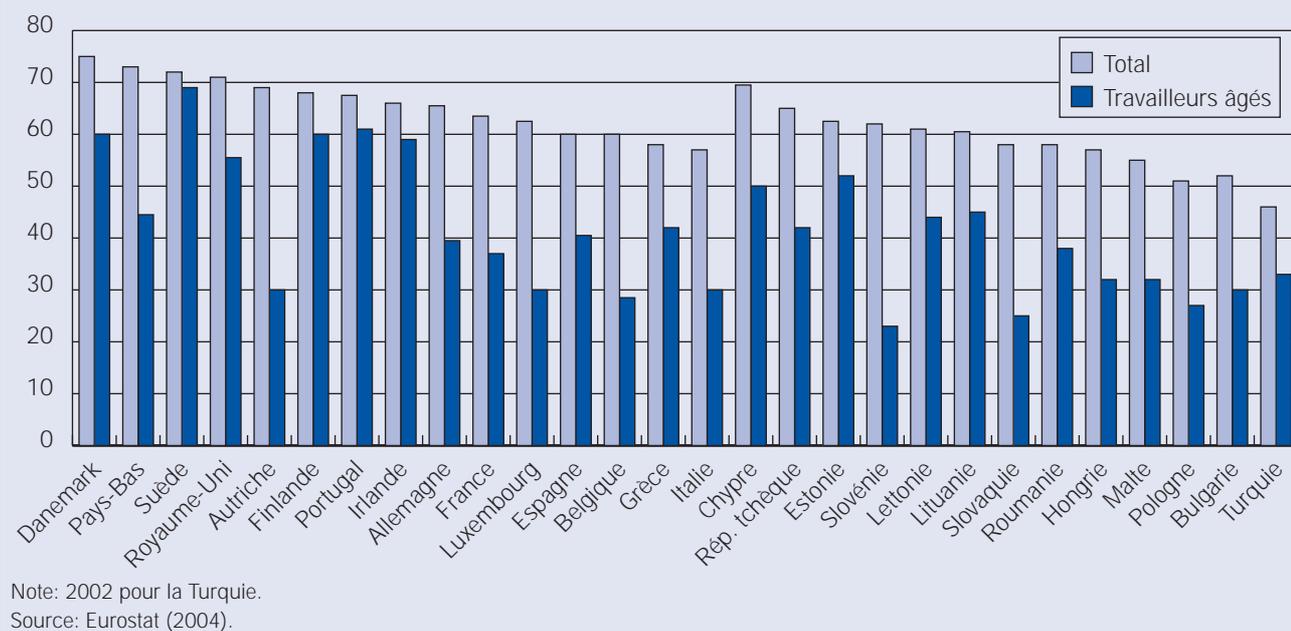


Source: Nations Unies (2003), variante médiane des projections.

5.3. Situation des travailleurs âgés sur le marché du travail

Dans la région, l'emploi n'a généralement pas augmenté au même rythme que le PIB, de sorte que le chômage est resté élevé, particulièrement parmi les jeunes (voir volume I, chapitre 1). Les modes d'activité ont beaucoup changé mais les taux d'activité n'ont guère augmenté. Le taux d'activité des femmes s'est beaucoup accru mais il reste inférieur à celui des

Figure 5.3. Taux d'emploi total et taux d'emploi des travailleurs âgés, 2003



hommes et le chômage touche généralement davantage les femmes que les hommes.

Les taux d'emploi et d'activité des travailleurs âgés, notamment des femmes, sont peu élevés et diminuent depuis une vingtaine d'années, d'une part, à cause des départs anticipés à la retraite provoqués par les restructurations économiques et, d'autre part, à cause de l'impact des programmes de retraite anticipée³. Malgré quelques améliorations ces dernières années grâce aux politiques visant à relever l'âge de la retraite, l'âge de sortie du marché du travail reste bas.

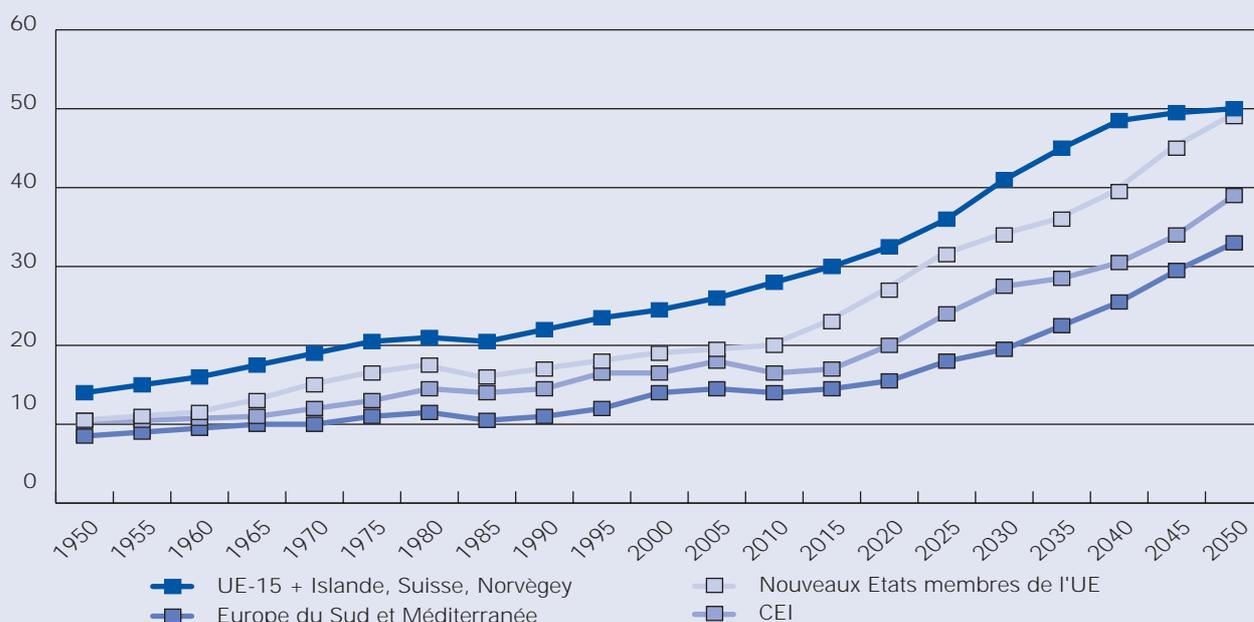
5.3.1. Augmentation du taux de dépendance des personnes âgées

Au cours des vingt dernières années, la retraite anticipée ou les indemnités de préretraite ont été utilisées pour atténuer les tensions du marché du travail, ce qui a fait baisser l'âge moyen du départ à la retraite, qui était déjà assez peu élevé dans la plupart des pays. La baisse des taux d'emploi et/ou la croissance insuffisante de l'emploi ont exacerbé le problème de la viabilité financière des régimes de pension. Cette situation est encore aggravée par le scénario démographique, comme le montre la figure 5.4. Le taux de dépendance des personnes âgées s'est accru considérablement et va continuer de s'accroître, de sorte que nombre de pays ont relevé l'âge légal du départ à la retraite pour les hommes et plus encore pour les femmes. Cependant, comme l'indiquent le tableau 5.1 et la figure 5.5, l'âge moyen de sortie du marché du travail reste peu élevé, surtout lorsqu'on le compare à l'espérance de vie à 60 ans.

Dans les pays les plus pauvres de la région, le bas niveau des retraites incite de nombreux retraités à recommencer à travailler (souvent dans l'économie informelle) pour gagner un revenu supplémentaire. Alors que les taux d'emploi salarié étaient élevés dans les économies planifiées, le début

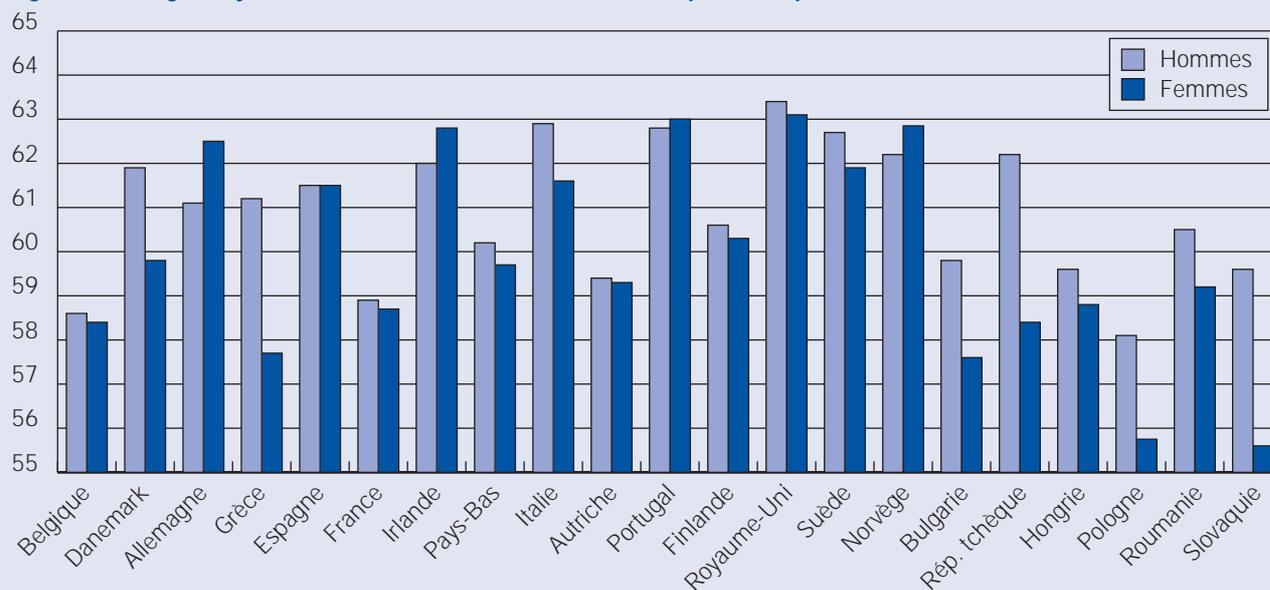
³ Rapport demandé par le Conseil européen de Stockholm: Vers l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif, COM (2002) 9 final, Bruxelles, voir: europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/feb/com_2002_9_fr.pdf.

Figure 5.4. Taux de dépendance des personnes âgées



Source: Nations Unies (2003).

Figure 5.5. Age moyen de sortie du marché du travail – répartition par sexe, 2002



Note: Les données concernant la Grèce et la Roumanie portent sur 2001.

Source: Eurostat (2004).

de la transition a été marqué par un accroissement spectaculaire de l'emploi indépendant non agricole (Cazes et Nesporova, 2003).

Le débat sur l'avenir de la sécurité sociale est souvent axé sur le fardeau que représente le vieillissement de la population et sur la nécessité de prolonger la durée de l'emploi, plutôt que sur l'augmentation des taux d'inactivité et de chômage.

Tableau 5.1. Espérance de vie à 60 ans et âge moyen de sortie du marché du travail, 2002

	Espérance de vie à 60 ans		Age moyen de sortie (hommes et femmes)
	Hommes	Femmes	
UE-15 + Norvège			
Belgique	19,6	23,9	58,5
Danemark	19,1	22,4	60,9
Allemagne	19,8 ^a	23,9 ^a	60,7
Grèce	20,1 ^b	23,1 ^b	59,4 ^a
Espagne	20,3 ^c	24,9 ^c	61,5
France	20,6 ^a	25,7 ^a	58,8
Irlande	19,2	22,9	62,4
Italie	20,4 ^c	24,8 ^c	59,9
Luxembourg	19,6	24,2	59,3
Pays-Bas	19,5	23,5	62,2
Autriche	20,2	24,1	59,3
Portugal	19,4	23,3	62,9
Finlande	19,5	24,0	60,5
Suède	20,9	24,3	63,2
Royaume-Uni	19,4 ^c	23,0 ^c	62,3
Norvège	20,2	24,0	62,5
Nouveau Etats membres de l'UE			
République tchèque	17,3	21,5	60,2
Estonie	15,4	21,3	61,6
Chypre	19,5 ^d	22,7 ^d	61,4
Lettonie	15,2	20,8	62,4 ^a
Lituanie	16,1	21,7	58,9 ^a
Hongrie	16,1	20,9	59,2
Pologne	17,1	22,0	56,9
Slovénie	18,0	23,1	61,5 ^a
Slovaquie	16,4	21,0	57,5
Europe du Sud-Est et Europe méditerranéenne			
Bulgarie	16,1	19,7	58,6
Roumanie	16,1	19,7	59,8 ^a

^a = 2001. ^b = 1999. ^c = 2000. ^d = 1997.

Source: Eurostat (2004).

5.4. Réforme des pensions au niveau régional

En Europe occidentale, les régimes de pension sont régulièrement évalués depuis le début des années quatre-vingt. Pendant les années quatre-vingt-dix, on a surtout comparé les mérites respectifs de deux méthodes de financement des retraites, à savoir la répartition et la capitalisation, compte tenu notamment du vieillissement de la population. Selon certains, seule la seconde de ces méthodes aurait été à même de répondre aux futurs besoins de financement. En fait, il est maintenant largement admis que le vieillissement de la population a des répercussions sur les deux systèmes de financement et que le problème posé par l'augmentation des coûts ne peut être résolu en privilégiant l'un plutôt que l'autre. Pour ce qui est des régimes de pension parvenus à maturité, le défi majeur posé par le vieillissement de la population concerne la répartition du coût croissant des pensions entre les générations et dans chacune d'entre elles.

Encadré 5.1

Coordination ouverte concernant les pensions dans l'Union européenne

En 2001, l'UE a étendu sa méthode ouverte de coopération aux pensions «en vue d'aider les Etats membres à élaborer progressivement leurs propres politiques de façon à préserver des pensions adéquates tout en maintenant leur viabilité financière et en faisant face au défi de l'évolution des besoins de la société» et a, à cet égard, défini les objectifs suivants.

S'agissant du caractère adéquat des pensions

1. Prévenir l'exclusion sociale
2. Permettre aux personnes de maintenir leur niveau de vie
3. Promouvoir la solidarité

S'agissant de la viabilité financière des systèmes de pension

4. Elever les niveaux d'emploi
5. Allonger la période d'activité
6. Assurer la viabilité des systèmes de pension dans un contexte de finances publiques saines
7. Maintenir un équilibre équitable entre pensions et cotisations
8. Veiller à une gestion saine des régimes de retraite financés sur des fonds privés et garantir une offre adéquate en la matière

S'agissant de la modernisation en réponse à l'évolution des besoins

9. Adapter les retraites à une plus grande flexibilité des profils de carrière et d'emploi
10. Répondre aux aspirations des hommes et des femmes à plus d'égalité
11. Démontrer que les systèmes de pension sont à même de relever les défis

Les Etats membres sont invités à préparer des rapports sur leur stratégie nationale en matière de pensions en décrivant la façon dont ils comptent atteindre les objectifs précités. La première série de rapports a été remise en septembre 2002.

Source: *Qualité et viabilité des pensions*, rapport conjoint sur les objectifs et méthodes de travail dans le domaine des pensions, Conseil de l'Union européenne, novembre 2001.

Trois objectifs principaux sous-tendent le processus de réforme: limiter le niveau des dépenses publiques, allonger la vie active et établir un lien plus étroit entre contributions et prestations.

5.4.1. Union européenne

Dans l'Union européenne, le débat sur la réforme se tient dans un contexte de fortes restrictions budgétaires que les Etats se sont eux-mêmes imposées et dans un climat où la plupart des économistes préconisent d'alléger la charge fiscale pour stimuler la croissance et l'emploi dans une économie mondialisée (l'Allemagne s'est, par exemple, engagée à maintenir le taux de cotisation au-dessous d'un niveau préétabli – 20 pour cent d'ici 2020 et 22 pour cent d'ici 2030). Cependant, ces mesures ont pour effet de réduire la marge de manœuvre permettant une meilleure répartition des efforts et, dans plusieurs pays, les syndicats et autres parties intéressées avancent que l'on ne devrait pas fixer de plafond à la part du PIB prélevée sous forme d'impôts et de contributions sociales. Dans l'Union européenne,

on s'accorde néanmoins à reconnaître que la protection sociale est un investissement social ainsi qu'un facteur productif, et qu'un déficit en la matière serait d'un coût élevé tant pour l'individu que pour la société.

Pour stabiliser les finances publiques, les pays de l'Union européenne s'efforcent actuellement de transférer le coût des pensions de retraite, du budget de l'Etat vers d'autres systèmes complémentaires (retraites professionnelles complémentaires, comptes individuels). Dans de nombreux pays (Danemark, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ont été largement mis en place des régimes complémentaires alors que dans d'autres (Allemagne, Espagne, Grèce, Italie et Portugal) des mesures ont été prises pour les créer. Cependant, le transfert des coûts vers le secteur privé ne résout en rien le problème de la répartition. Le débat public qui s'est instauré sur la charge fiscale et le poids des cotisations montre que le budget des pensions dans son ensemble, y compris les coûts à la charge de l'Etat et du secteur privé, doit être pris en considération. On constatera à cet égard que l'instauration de régimes fiscaux favorables aux systèmes de retraite gérés par des organismes privés devrait s'accompagner d'objectifs explicites en matière sociale afin de ne pas favoriser uniquement ceux qui ont le moins besoin d'aide⁴. Les dépenses fiscales, autre moyen de financer les pensions dont il convient de souligner l'importance, devraient, à ce titre, constituer un élément clé du débat sur les retraites⁵.

Le second objectif de la réforme est d'augmenter la durée de la période d'activité. On s'accorde largement à reconnaître qu'il serait logique de repousser l'âge de la retraite pour répondre à l'allongement de l'espérance de vie. Cependant, étant donné les fortes attentes en matière de retraite, il s'avère politiquement difficile de mettre en œuvre cette mesure dans l'Union européenne. En outre, il s'agit de repousser non seulement l'âge *légal* mais également l'âge *effectif* du départ à la retraite puisque, dans de nombreux pays, une forte proportion de travailleurs (par exemple, 45 pour cent des hommes et 42 pour cent des femmes en France) ont d'ores et déjà quitté la vie active quand ils atteignent l'âge de la retraite. Dans leur majorité, ces travailleurs sont pris en charge par des régimes divers (retraite anticipée, chômage, invalidité) ou n'exercent plus d'activité (*Conseil d'orientation des retraites*, 2003).

Enfin, de nombreux gouvernements cherchent à faire converger prestations et cotisations. Par exemple, l'Italie et la Suède ont mis en place des systèmes de cotisations définies, dans lesquels le niveau de la pension versée dépend strictement des cotisations cumulées tout au long de la vie professionnelle, alors que l'Espagne, la Finlande, la France et le Portugal ont allongé la période de référence servant au calcul des pensions. Cette approche répond à l'objectif de renforcer la transparence des mécanismes de redistribution des systèmes de pension officiels. L'enjeu fondamental est de trouver un équilibre entre les prestations qui sont proportionnelles aux cotisations versées et celles qui ne le sont pas ou, en d'autres termes, entre prestations liées aux cotisations et prestations reposant sur la solidarité. Les décisions à prendre portent sur l'ampleur de la solidarité et sur son financement eu égard, en particulier, aux circonstances et aux activités qui donnent lieu à des «droits gratuits» (comme le chômage, la maternité, les enfants à charge et les soins aux personnes handicapées).

⁴ La résolution concernant la sécurité sociale adoptée par la Conférence internationale du Travail en 2001 relève que «les gouvernements devraient envisager que toute forme de soutien ou d'incitation fiscale associée à ces régimes soit axée sur les travailleurs à revenu faible ou moyen».

⁵ Les montants concernés sont loin d'être insignifiants. Le gouvernement allemand estime que les dispositions qui ont été adoptées par l'Etat pour compenser la réduction programmée des prestations offertes par le régime légal de pension pourraient coûter 12,7 milliards d'euros par an en abattements d'impôts et en subventions directes en 2008, quand la réforme entrera en vigueur (Allemagne, *National strategy report on old-age pension provision*, 2002).

Le souci de renforcer la transparence des systèmes de retraite soulève la question politique de savoir quelle part redistribuer, au profit de qui et qui doit la financer. Le choix porte sur l'ampleur et sur la forme de solidarité qui doit être instaurée par le système de pension ainsi que sur le rôle que l'Etat, les employeurs et les travailleurs seront appelés à jouer à cet égard.

5.4.2. Europe centrale et Europe du Sud-Est

En Europe centrale et en Europe du Sud-Est, l'environnement général des pensions diffère de celui de l'Europe occidentale par trois aspects: les pertes d'emplois pendant les années quatre-vingt-dix y ont été plus élevées, les gouvernements ont fait plus souvent appel aux régimes de pension nationaux pour amortir l'impact négatif du chômage sur la population, et les régimes de pension y ont été soumis à une restructuration plus poussée.

Pendant les dix premières années de transition, l'emploi a diminué de plus de 20 pour cent dans la plupart de ces pays et de plus d'un tiers dans certains (UNECE, 2003, tableau B-5, annexe). Les gouvernements ont réagi en instaurant de nouvelles formes de sécurité sociale, et notamment en assouplissant les conditions permettant de prendre une retraite anticipée. En quelques années seulement, le nombre des retraités a augmenté d'environ 20 pour cent en moyenne et de 40 à 60 pour cent dans certains pays comme la Roumanie et la Pologne (Palacios et coll., 1999). Ces politiques ont été coûteuses et, lorsque la stabilité a été retrouvée, la plupart des pays ont décidé de réduire les dépenses liées aux pensions, le plus souvent en limitant les ajustements de leur montant à l'inflation et en relevant – pratiquement tous les pays sont ici concernés – l'âge minimum de départ à la retraite de deux ou trois ans environ pour les hommes et de trois à six ans environ pour les femmes (tableaux 5.2 et 5.3). Certains gouvernements ont également pris des mesures pour améliorer le recouvrement des cotisations, notamment en recourant à des systèmes dits de recouvrement unifié, par lesquels un organisme unique perçoit les cotisations dues à plusieurs régimes d'assurances sociales (couvrant, par exemple, la retraite, la santé, le chômage, la maladie et les accidents du travail) et est également habilité, le cas échéant, à recouvrer l'impôt sur le revenu.

Toujours dans les années quatre-vingt-dix mais plus tardivement, quand les effets déstabilisateurs de la transition se sont atténués, la plupart des gouvernements ont pris des mesures pour réaménager le dispositif des pensions. Comme en Europe occidentale, les efforts ont notamment visé à individualiser ces pensions. Certains pays ont modifié leurs régimes de pension à prestations définies en vue de limiter la redistribution en faveur des travailleurs à bas revenu (Hongrie, Slovaquie). D'autres ont remplacé leurs systèmes à prestations définies par de nouveaux systèmes notionnels de cotisations en vertu desquels chaque travailleur reçoit une pension de retraite qui dépend exclusivement du montant des cotisations versées et est ajustée de manière à tenir compte de l'espérance de vie de la classe d'âge à laquelle il appartient (Lettonie, Pologne)⁶.

Une réforme plus radicale implique la privatisation partielle des régimes de pension, qui se traduit généralement par la diminution des prestations versées par les régimes publics de retraite et la création de nouveaux systèmes de comptes d'épargne individuels gérés par des organismes privés. Bien que tous les analystes⁷ aient abandonné l'idée que ces systèmes

⁶ Il y a cependant des exceptions à cette tendance. La République tchèque a adopté des réformes majeures qui ont maintenu des effets redistributifs en faveur des travailleurs à faible revenu et la Slovaquie a mis en œuvre des réformes réduisant l'écart admissible entre les pensions les plus élevées et les plus modestes.

⁷ Cet argument a été avancé par la Banque mondiale dans une publication de 1994, *Averting the old age crisis*.

Tableau 5.2. Age de la retraite dans les nouveaux pays membres de l'UE, 2003

	Année d'adoption de la disposition	Hommes	Femmes
Chypre	1995	65 ans (retraite anticipée à 63 ans)	65 ans (63 ans pour les femmes nées avant le 1 ^{er} janvier 1935)
Estonie	1998, entrée en vigueur en 2000	63 ans	Porté à 63 ans en 2016
Hongrie	1996	62 ans	Porté à 62 ans en 2009
Lettonie	1998	62 ans	Porté à 62 ans en 2008
Lituanie	1994, 2000	62,5 ans	Porté à 60 ans en 2006
Malte	1987	61 ans	60 ans
Pologne	1998, entrée en vigueur en 1999	65 ans avec suppression de la retraite anticipée à partir de 2007 ^a	60 ans avec suppression de la retraite anticipée à partir de 2007 ^a
Slovaquie	2003	60 ans pour les hommes, porté à 62 ans en 2006 (augmenté progressivement de neuf mois par année)	53 à 57 ans (selon le nombre d'enfants à charge), porté à 62 ans (augmenté progressivement de neuf mois par année). Entrant pleinement en vigueur en 2014 pour les femmes ayant cinq enfants ou plus
Slovénie	1999	63 ans ^b	61 ans
Rép. tchèque	1995, 2003	Porté à 63 ans en 2013	Porté à 59-63 ans (selon le nombre d'enfants à charge)

^a Concerne les femmes nées après 1948, sauf celles ayant exercé une activité professionnelle figurant dans une liste restreinte devant être définie par la législation. Ces pensions seront financées séparément et non par le système d'assurance sociale.

^b Les départs à la retraite avant 63 ans pour les hommes et 61 ans pour les femmes sont soumis à des pénalités (des dérogations s'appliquent cependant à certains groupes d'assurés). Des primes (taux d'acquisition de droits à pension plus élevés) peuvent être payées en cas d'activité professionnelle ayant duré plus de 40 ans pour les hommes et de 38 ans pour les femmes.

puissent prévenir la crise des retraites induite par le vieillissement de la population, la privatisation est un concept qui a fait recette et qui a été choisi par plus de la moitié des nouveaux Etats membres de l'Union européenne⁸ et par la Bulgarie, la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Monténégro et l'Ukraine.

Très tôt, l'expérience a montré que cette approche pose plusieurs problèmes. En premier lieu, les nouveaux comptes d'épargne individuels ont été constitués en détournant une partie des cotisations existantes au profit du régime privatisé⁹. Cela a creusé un trou dans le financement des régimes publics de pension qui doivent continuer à honorer leurs obligations envers les assurés au titre des droits qu'ils ont acquis pendant les périodes précédentes. Ce déficit correspond à une ponction annuelle de 0,5 à 2,5 pour cent du PIB pendant les cinquante prochaines années¹⁰. La question se pose donc de savoir qui va en supporter la charge?

En second lieu, bien que la privatisation ait été préconisée comme un moyen pour l'Etat de réduire sa participation au financement des retraites, l'expérience montre qu'on ne peut se passer de l'Etat pour mener à bien maintes tâches nouvelles et complexes. Plusieurs difficultés doivent être surmontées: établir des systèmes de suivi individualisé en matière de cotisations; coordonner les nouveaux systèmes individuels d'épargne-retraite avec les systèmes préexistants d'assurance sociale destinés aux survivants et aux handicapés; garantir que les frais administratifs n'excèdent pas des niveaux

⁸ Estonie, Hongrie, Lettonie, Pologne et Slovaquie.

⁹ Un pays, l'Estonie, a également augmenté le taux de cotisation payé par les participants au système de retraite mixte.

¹⁰ En Pologne, les coûts à long terme induits par la privatisation des retraites ont été calculés à l'aide d'un modèle de budget social élaboré par l'Institut de l'économie de marché de Gdansk en coopération avec le BIT et le ministère du Travail. Les résultats ont montré que ces coûts correspondront à environ 2 pour cent du PIB annuel pendant cinquante ans (Chłoń-Domińczak, 2002).

Tableau 5.3. Age de la retraite dans les pays du Pacte de stabilité

	Loi en cours, année d'entrée en vigueur	Hommes	Femme
Albanie	2003	61 ans en 2004 après 35 ans de cotisations, porté progressivement à 65 ans	56 ans en 2004 après 35 ans de cotisations, porté progressivement à 60 ans
Bosnie-Herzégovine	1998 et 2001	65 ans en 2004 après 20 ans de cotisations, à tout âge après 40 ans de cotisations ¹	Mêmes dispositions que celles prévues pour les hommes
	2000, République serbe de Bosnie	Dispositions similaires à celles en vigueur en Bosnie-Herzégovine avec possibilité de retraite anticipée à 63 ans en 2004 et à 64 ans en 2005	Mêmes dispositions que celles prévues pour les hommes avec possibilité de retraite à 60 ans après 20 ans de cotisations ou à tout âge après 35 ans de cotisations
Bulgarie	1999	62,5 ans en 2004 porté à 63 ans en 2005	57,5 ans en 2004, porté à 60 ans en 2009
Croatie	1998	63 ans en 2004, porté à 65 ans en 2008	58 ans en 2004, porté à 60 ans en 2008
Ex-Rép. yougoslave de Macédoine	2000	64 ans en 2004	60,5 ans en 2004, porté à 62 ans en 2007
République de Moldova	1998	62 ans en 2004 après 30 ans de cotisations ²	57 ans en 2004 après 30 ans de cotisations
Roumanie	2000	62 ans, 5 mois à la mi-2004 après 35 ans de cotisations, porté à 65 ans en 2014	57 ans, 5 mois à la mi-2004 après 30 ans de cotisations, porté à 60 ans en 2014
Serbie-et-Monténégro	2003, Serbie	63 ans après 20 ans de cotisations, 65 ans après 15 ans de cotisations et 53 ans après 40 ans de cotisations	58 ans après 20 ans de cotisations, 60 ans après 15 ans de cotisations et 53 ans après 35 ans de cotisations ³
	2003, Monténégro	60,5 ans en 2004 après 40 ans de cotisations, porté à 65 ans en 2013	55,5 ans en 2004 après 35 ans de cotisations, porté à 60 ans en 2013

¹ La loi prévoit également des gratifications pour les individus exerçant des activités pénibles et dangereuses ainsi que pour les anciens combattants (par exemple, une année d'activité équivaut à 1,5 ou 2 années de travail standard).

² Une augmentation progressive de l'âge de la retraite de six mois par an est en cours depuis 1999. En 2003, ce processus a été suspendu pendant cinq ans, fixant l'âge de la retraite à 62 ans pour les hommes et à 57 ans pour les femmes.

³ Sans préjudice des retraites anticipées dans certains secteurs tels que les mines, le transport, le travail en milieu subaquatique et la danse classique.

Source: Enquête du Bureau de Budapest auprès des ministères du Travail.

raisonnables et n'érodent pas l'épargne constituée. Ce dernier point est fondamental car ces frais sont très élevés en Europe centrale et absorbent, dans certains cas, le quart des revenus de l'investissement et, dans d'autres, plus du quart des avoirs accumulés par les futurs retraités durant leur vie¹¹.

En troisième lieu, la privatisation suppose des marchés financiers stables qui offrent des investissements productifs. Dans la région, la pratique a montré que de tels marchés doivent exister avant que les régimes de retraite ne soient privatisés et qu'on ne peut attendre de la réforme des pensions qu'elle les engendre. La validité de ce principe est parfaitement illustrée par la situation en Europe centrale où les fonds de pension du secteur privé ont massivement investi dans des obligations d'Etat. Celles-ci représentent plus de 60 pour cent des fonds de pension en Bulgarie et cette proportion dépasse 65 pour cent en Pologne et en Hongrie et 80 pour cent en Croatie (Chłoń 2004). Ce type d'épargne n'offre ni les rendements élevés que des valeurs mobilières plus risquées peuvent procurer ni la diversification des valeurs et des risques souhaitée par les tenants de la privatisation.

¹¹ En Hongrie, les grands fonds de pension internationaux prélevaient 23,8 pour cent du rendement brut de l'investissement en 1990 (Augusztinovics et coll., 2002). En Croatie, Chłoń (2004) a estimé que les frais de gestion priveraient les travailleurs de 26,8 pour cent de leurs actifs accumulés pendant leur vie active.

5.4.3. CEI

Dans les pays de la CEI, les systèmes de pension d'avant la période de transition étaient caractérisés par l'opacité des systèmes de financement, un âge de retraite peu élevé et de hauts niveaux de redistribution. Cependant, le repli économique du début des années quatre-vingt-dix a été plus marqué dans ces pays et le haut niveau d'inflation a fortement réduit l'écart entre les divers montants de pension et sapé le pouvoir d'achat des retraités. Dans de nombreux pays, les contraintes budgétaires ont également conduit à des retards dans le paiement des pensions. Toutefois, les mesures prises pour protéger les retraités les plus pauvres ont créé une situation telle que les pensions minimales se sont mises à dépasser les salaires minimums et ont fini par constituer une source vitale de revenus pour les familles démunies.

A la fin des années quatre-vingt-dix, beaucoup de pays de la CEI se sont mis à restructurer leurs régimes de retraite en s'orientant, comme en Europe occidentale et centrale, vers des pensions plus individualisées, et certains d'entre eux ont choisi de remplacer leur système d'assurance sociale par des régimes d'épargne individuelle gérés par des organismes privés. En 1998, le Kazakhstan est le pays qui est allé le plus loin à l'échelon sous-régional en décidant, comme au Chili, de remplacer totalement le régime d'assurance sociale existant. En 2001, la Fédération de Russie a instauré un système à trois piliers, alors que l'Azerbaïdjan et le Kirghizistan adoptaient une législation prévoyant des comptes retraite individualisés. Le manque d'envergure des marchés financiers, les frais administratifs élevés et l'absence de sources de recettes permettant de couvrir les coûts transitionnels élevés qu'implique le passage à des régimes financés par capitalisation sont autant d'obstacles à l'implantation de ces systèmes. En outre, vu la nature largement informelle de l'économie, les régimes publics de retraite des Etats de la CEI se heurtent encore à de nombreuses difficultés lorsqu'il s'agit de procéder au recouvrement des cotisations.

5.5. Options

Comme on l'a vu, la manière d'appréhender le problème du vieillissement a beaucoup évolué, ainsi que les options envisagées. Il y a une dizaine d'années, la grande idée était de remplacer l'assurance sociale par un système d'épargne individuelle. Depuis, on a réalisé que tous les systèmes de retraite, quel qu'en soit la structure ou le mode de financement, subiront l'impact du vieillissement. Par ailleurs, on est de plus en plus conscient du rôle déterminant du marché du travail et de la politique de l'emploi s'agissant d'accroître les taux d'emploi et la durée de la vie active.

5.5.1. Accroissement des taux d'emploi

La promotion de l'emploi est un moyen puissant d'atténuer les répercussions du vieillissement de la population sur les systèmes de protection sociale, notamment lorsque l'économie informelle occupe une place importante. Comme il est indiqué dans les conclusions de la Conférence internationale du Travail concernant la sécurité sociale, un des grands défis consiste à accroître l'emploi et à favoriser la participation de tous les groupes de population à la vie active, et plus particulièrement des femmes, des jeunes, des migrants et des travailleurs âgés. Les Conseils européens de Lisbonne (2000) et de Stockholm (2001) se sont fixé comme objectif pour 2010 de relever les taux d'emploi au sein de l'Union européenne pour les porter aux alentours de 70 pour cent de l'ensemble de la population en âge de travailler,

de 60 pour cent des femmes et 50 pour cent des travailleurs âgés. Cela suppose que le nombre d'emplois augmente d'environ 20 millions dans l'Europe des 15.

Encadré 5.2

Impact d'une plus large participation de la population à la vie active

Le BIT a calculé que, dans un pays caractérisé par un processus de vieillissement rapide, avec un âge effectif de départ à la retraite de 60 ans et un taux d'activité des femmes similaire à celui des Pays-Bas, il y avait, en 1995, 62 personnes à charge (retraités et chômeurs) pour 100 personnes employées. Si l'on portait à 67 ans l'âge effectif de départ à la retraite d'ici à 2030 et si le taux d'activité des femmes était comparable au taux le plus élevé en Europe (Suède), le ratio serait de 68 personnes à charge pour 100 personnes employées en 2030. Dans les conditions actuelles (en prenant, d'une part, l'âge de 60 ans comme âge effectif de départ à la retraite et, d'autre part, le même pourcentage de femmes dans la population active), le ratio serait de 80 à 100, c'est-à-dire supérieur de 18 pour cent.

Source: BIT, 2001c.

La participation limitée des femmes à la vie active tient essentiellement au fait qu'elles doivent assumer l'essentiel des responsabilités familiales et ménagères. Le Conseil européen de Barcelone (2002) a appelé les Etats membres à éliminer tout ce qui retient les femmes de participer à la vie active et à assurer d'ici à 2010 la prise en charge d'au moins 90 pour cent des enfants de la tranche comprise entre 3 ans et l'âge d'entrée obligatoire à l'école, et d'au moins 33 pour cent des enfants de moins de 3 ans. Les congés sont naturellement un moyen important de concilier responsabilités professionnelles et familiales. Cela dit, il serait peut-être plus efficace de prélever certaines ressources allouées aux congés à plein temps pour les réaffecter à des arrangements permettant de concilier les soins aux personnes à charge et l'activité professionnelle, ainsi qu'à la création de services de garderie. L'immigration peut aussi être un moyen important d'améliorer les taux d'activité¹². Ainsi, l'Espagne et la Grèce attendent de l'immigration un apport important de main-d'œuvre¹³.

Si la plupart des pays étaient favorables au départ anticipé à la retraite, c'est notamment parce qu'ils espéraient que cela améliorerait les perspectives d'emploi des jeunes. Cependant, il est douteux que les départs anticipés aient eu cet effet, en partie parce que les flux d'entrée et de sortie sur le marché du travail ne s'opèrent pas dans les mêmes secteurs, les mêmes entreprises ni les mêmes professions. En outre, comme le souligne la recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980, les problèmes d'emploi des personnes âgées devraient être traités dans le contexte d'une stratégie de plein emploi, et il conviendrait de veiller à ce que les problèmes d'emploi ne soient pas transférés d'un groupe à un autre.

¹² BIT, 2004e.

¹³ Le rapport sur la stratégie adoptée par l'Espagne insiste sur la contribution des travailleurs étrangers à la bonne situation financière du système d'assurance sociale. Le nombre d'étrangers couverts par le système a plus que doublé, passant de 332 000 en 1999 à 792 000 en 2002 (Conseil de l'Union européenne, 2003).

5.5.2. Allongement de la vie active

L'allongement de la vie active est un moyen important d'accroître le taux d'emploi. Le Conseil européen de Barcelone a fixé pour objectif un relèvement progressif d'environ cinq ans (d'ici 2010) de l'âge moyen de sortie de la vie active (Commission européenne, 2003b). Cependant, les mesures prises à cette fin doivent tenir compte des besoins et des droits des personnes âgées, notamment de celles qui ont connu des conditions de travail pénibles, qui ont cotisé pendant de longues années ou qui souffrent de problèmes de santé¹⁴. L'allongement de la vie active appelle aussi des mesures complémentaires pour laisser les travailleurs libres de choisir entre continuer à travailler ou se retirer.

Il existe une nette corrélation entre le niveau d'instruction et le niveau d'emploi des personnes âgées. En 2001, dans l'Europe des 15, le taux d'emploi des travailleurs hautement qualifiés de 60 à 64 ans était deux fois plus élevé que celui des travailleurs faiblement qualifiés (Commission européenne, 2003b), et les tendances étaient similaires dans le reste de la région (Fortuny et coll., 2003). Cependant, les travailleurs âgés ne représentent pas une proportion importante des bénéficiaires des programmes d'emploi et de formation, même s'ils constituent un groupe cible de plus en plus important. Dans l'Europe des 15 et dans les nouveaux Etats membres, l'acquisition de connaissances tout au long de la vie fait l'objet de discussions depuis des années. Les attitudes stéréotypées à l'égard des personnes âgées restent le principal obstacle à leur emploi, et le rôle des employeurs à cet égard est déterminant.

Encadré 5.3

Forum des employeurs sur l'âge (EFA): les avantages d'une main-d'œuvre d'âges divers

Ce forum préconise une main-d'œuvre d'âges divers, dont il souligne les avantages pour les entreprises, notamment le fait d'éviter les pénuries de compétences, consécutives au départ d'employés expérimentés et accentuées par la nécessité de s'adapter à de nouveaux marchés. En abandonnant les préjugés concernant l'âge, les entreprises s'assurent un avantage comparatif et des avantages financiers.

Employeurs: Réduction des coûts grâce au maintien des employés pendant une plus longue période et à la possibilité d'accéder à un plus large vivier de main-d'œuvre.

Marché: Possibilité de se rapprocher des consommateurs de divers groupes d'âge.

Réputation: Une entreprise véritablement citoyenne incite les parties prenantes à plus d'engagement et à faire preuve de loyauté à la marque.

Source: www.efa.org.uk.

Une solution, pour être efficace, requiert aussi des mesures contre la discrimination fondée sur l'âge. Aussi l'adoption en novembre 2001 de la directive du Conseil 2000/78/CE sur l'égalité de traitement, qui inclut l'âge parmi plusieurs autres motifs non couverts jusque-là par les textes de l'UE,

¹⁴ Dans l'Union européenne, dans la tranche d'âge comprise entre 55 et 64 ans, les travailleurs faiblement qualifiés ont commencé à travailler en moyenne à l'âge de 18 ans, soit trois années plus tôt que les travailleurs hautement qualifiés. En France, ceux qui ne sont pas allés plus loin que l'éducation secondaire de second cycle ont commencé à travailler en moyenne huit années plus tôt que ceux qui ont suivi des études supérieures (Commission européenne, 2003b).

était-elle importante à cet égard¹⁵. La Slovaquie a également adopté une législation portant interdiction de toute discrimination fondée sur l'âge.

Encadré 5.4

Législation slovaque portant interdiction de la discrimination fondée sur l'âge

La loi n° 387 de 1996 interdit aux employeurs de publier des offres d'emploi assorties de limites d'âge. Le Plan national pour l'emploi (2000) contient des mesures pour éliminer la discrimination et s'assurer que les groupes à risque peuvent exercer leur droit à l'emploi. Le nouveau Code du travail (2002) dispose que les personnes auront le droit de travailler et de choisir librement leur emploi, le droit à des conditions de travail équitables ainsi qu'à une protection contre le chômage, sans aucune forme de discrimination fondée sur des motifs divers, dont l'âge.

Source: Fortuny et coll., 2003.

Afin de faciliter le passage progressif de la vie active à la retraite, certains pays ont introduit des systèmes souples de départ en retraite, prévoyant la suppression de l'âge légal de la retraite et permettant de travailler à temps partiel selon un horaire flexible. La Finlande est en train de mettre en place un système flexible de départ à la retraite, entre 62 et 68 ans, à partir de 2005, et offre à cette tranche d'âge des taux plus élevés d'acquisition de droits à pension. L'Espagne permet de combiner retraite et vie active après l'âge de 65 ans, la compensation étant une augmentation de la pension pour chaque année de travail supplémentaire. Cependant, dans de nombreux pays, le système de retraite reste rigide, et ceux qui travaillent plus longtemps ne reçoivent pas de compensation adéquate (Conseil de l'Union européenne, 2003).

5.5.3. Réforme des systèmes de retraite

Il n'est possible de réformer efficacement le système de retraite pour parer à la pression démographique que si le niveau de l'emploi augmente et si les personnes âgées ont des options viables pour se maintenir dans la vie active. A cet égard, les réformes requises sont les mêmes dans toute l'Europe: accroître, dans les systèmes de retraite, les incitations à retarder le départ à la retraite; instituer des règles pour faciliter un départ progressif à la retraite; encourager, par un système d'incitations, les travailleurs à épargner pour leur retraite; mieux informer le public des options disponibles. En outre, il est nécessaire de repenser les prestations compte tenu des mutations qui s'opèrent en Europe et de veiller, dans les économies en transition, à une gestion plus rigoureuse des systèmes de retraite, en prévision des pressions financières qui seront induites par le vieillissement démographique.

Les grandes mutations économiques et sociales qui s'opèrent actuellement signifient que les retraités de demain auront des profils de carrière et un cadre familial très différents de ceux d'aujourd'hui. Au moment de repenser les prestations, il faudra impérativement s'intéresser aux problèmes spécifiques des femmes, celles-ci étant souvent les grandes laissées-pour-compte des réformes actuelles. En outre, dans de nombreux pays, on préconise l'introduction d'une pension minimum adéquate pour tenir compte des

¹⁵ Cette directive fait obligation à tous les Etats membres d'introduire, au cours des cinq prochaines années, une législation portant interdiction de toute discrimination, directe et indirecte, au travail, fondée sur l'âge ou d'autres motifs.

répercussions que la précarité croissante de l'emploi et le développement de formes d'emploi atypiques auront sur les revenus des futurs retraités.

L'émergence de fonds de pension privés tend à accentuer les inégalités et suscite des préoccupations concernant l'adéquation des futures retraites. Il faut mettre en place un cadre réglementaire approprié et réduire les coûts administratifs¹⁶.

Une autre option, adoptée par le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, consiste à élaborer des régimes sectoriels fondés sur des conventions collectives. Ces régimes sont gérés conjointement par les organisations d'employeurs et de travailleurs et s'appliquent à tous les travailleurs des secteurs concernés. L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et l'Italie ont aussi adopté cette approche ou envisagent de le faire.

En Europe centrale, d'importantes questions d'égalité entre hommes et femmes se posent également dans les pays qui ont remplacé l'assurance sociale par des comptes d'épargne individuels. Bon nombre de ces pays (Bulgarie, ex-République yougoslave de Macédoine et Pologne) ont différé des décisions importantes sur les nouvelles enveloppes de prestations. Une grande incertitude pèse sur la conversion de l'épargne en annuités au moment du départ à la retraite, car le fait d'utiliser, pour l'espérance de vie, des estimations différentes pour les hommes et pour les femmes aurait pour conséquence que les femmes recevraient une pension inférieure d'environ 20 pour cent à celle des hommes, pour une carrière et un revenu équivalents. L'égalité entre les sexes exige que les fonds de pension privés, qu'ils soient obligatoires ou subventionnés, fonctionnent sur la base d'estimations unisexes, au même titre que tout régime statutaire en gestion publique.

Deuxièmement, les systèmes de retraite individualisés introduits en Europe centrale sont préoccupants pour les travailleurs à bas salaire, qui risquent fort de vivre leur retraite dans la pauvreté, en particulier dans les pays où la redistribution a été sévèrement limitée. La situation est encore plus préoccupante pour les femmes. Alors que, dans certains pays, l'âge de la retraite est désormais le même pour les femmes et les hommes, des différences subsistent (Commission européenne, 2003b). La persistance de ces différences revêt une nouvelle importance dans l'optique du passage à des prestations de retraite individualisées. En effet, compte tenu de l'écart salarial entre les femmes et les hommes, les femmes auront une pension plus faible. Dans ces conditions, fixer le même âge de la retraite pour les hommes et les femmes reste le seul moyen viable de limiter ce risque.

Troisièmement, l'Europe centrale se doit d'améliorer l'efficacité de ses systèmes de retraite en colmatant les fuites, synonymes de pertes de ressources, et en remédiant à leurs points faibles avant qu'ils ne cèdent sous la pression démographique. Cela vaut notamment pour le recouvrement des cotisations. La principale solution adoptée (systèmes de recouvrement unifiés) traite uniquement de certaines formes d'évasion, notamment les cas de conformité partielle, que l'on peut détecter en comparant les données des différents organismes publics. Cette solution est moins opérante face aux grands problèmes que sont la sous-déclaration chronique des salaires des travailleurs, l'économie informelle et la tolérance de l'Etat à l'égard de certaines grandes entreprises. Des initiatives doivent être prises aux niveaux les plus élevés, comme l'organisation de campagnes de sensibilisation au problème de la non-conformité et à ses conséquences néfastes. Il importe que les approches nouvellement adoptées soient adaptées aux contextes spécifiques, avec la participation active des partenaires sociaux. Pour l'économie

¹⁶ L'OCDE estime que les coûts administratifs des fonds de pension privés représentent entre 10 et 35 pour cent des cotisations, ce qui limite sérieusement le vrai taux de rentabilité des cotisations versées (Conseil de l'Union européenne).

informelle, il convient d'accorder la priorité aux entreprises non enregistrées ayant la capacité de payer des cotisations. Les gouvernements devraient montrer l'exemple en appliquant le principe de la tolérance zéro aux entreprises publiques et paraétatiques.

Un autre problème est celui des coûts administratifs élevés des caisses de retraite privées, qui érodent l'épargne. Ces prélèvements sont injustes, quel que soit le contexte, mais ils constituent une menace particulièrement grave lorsqu'il devient difficile de dégager des ressources pour la retraite. Certains gouvernements rechignent à intervenir dans l'espoir que la concurrence fera baisser ces prélèvements. Cependant, sous la pression du vieillissement, les forces du marché ne disposent guère de temps pour entrer en action, et on peut se demander si elles pourront le faire dans un avenir proche, compte tenu de l'influence prépondérante exercée sur ces marchés par quelques grandes entreprises. La seule solution consiste donc à régler pour que l'épargne des travailleurs soit protégée.

Enfin, les gouvernements d'Europe centrale doivent supporter le coût du passage à des caisses de retraite privées dans un contexte de vieillissement. Le transfert des cotisations de retraite sur des comptes d'épargne individuels en gestion privée engendre des déficits importants et durables. Il faut faire des projections actuarielles à long terme en concertation avec les partenaires sociaux pour redéfinir le calendrier du transfert de ces recettes en fonction des contraintes exercées par le vieillissement. Pour les pays qui ont promulgué des lois portant privatisation des systèmes de retraite mais qui ne les ont pas encore mises en application, de telles projections offriraient la possibilité de revoir leur stratégie globale et/ou l'importance du second pilier. Il n'y a pas de solutions faciles, mais plus tôt le problème sera traité et plus grandes seront les chances d'éviter une plus grande érosion des pensions.

5.6. Conclusions

Malgré toute l'attention portée aux systèmes de retraite et malgré les mesures prises pour traiter les problèmes posés par le vieillissement, il reste beaucoup à faire dans la plupart des pays de la région. On a tendance à se focaliser sur les aspects techniques des réformes en oubliant de s'intéresser au processus d'élaboration et de mise en œuvre de ces réformes. Or il s'agit là d'un aspect essentiel car il n'y a pas de solution uniforme aux problèmes qui se posent (Reynaud, 2000). Chaque pays doit élaborer sa propre réponse au problème de répartition posé par le vieillissement, ainsi qu'un nouveau contrat social sur la question des retraites. En outre, c'est un domaine très «balisé» où les choix passés déterminent dans une large mesure les options possibles¹⁷. La qualité du processus de réforme est déterminante. Il s'agit d'offrir des garanties à long terme pour les pensions, qui sont un aspect important de la sécurité des gens. Pour éviter tout conflit entre les perspectives à long terme et les impératifs politiques à court terme, il est indispensable de promouvoir la collaboration entre les forces politiques et les forces sociales. La participation des partenaires sociaux est, à cet égard, d'une importance capitale.

L'expérience de l'Europe occidentale montre que, au-delà de la question des réformes, il est nécessaire de surveiller et gérer les systèmes de retraite de manière à garantir leur viabilité à long terme. Le processus

¹⁷ Le modèle de la Banque mondiale, dit «à trois piliers», a eu peu d'impact sur le processus de réforme de la retraite en Europe occidentale; en effet, du fait de sa conception indifférenciée et de son approche «table rase», il ne présentait qu'un intérêt limité pour des systèmes bien établis et tout à fait opérants.

d'adaptation en cours, souvent perçu comme une « crise », illustre en fait l'adaptabilité de systèmes de retraite matures, une caractéristique vitale pour que les engagements à long terme puissent être tenus. Par ailleurs, notamment dans les démocraties industrialisées, les systèmes de pension constituent un moyen de prendre des décisions consensuelles sur la répartition des revenus et l'assurance vieillesse. Cela dit, il est indispensable de se donner les moyens d'opérer collectivement ces choix. Une approche qui a fait ses preuves à cet égard (par exemple, en Allemagne, aux États-Unis, au Japon et, récemment, en France) consiste à créer un organe consultatif composé des partenaires sociaux, d'intellectuels et d'experts qualifiés.

La nécessité de trouver des solutions combinant l'emploi, la protection sociale et la promotion des droits et du bien-être des travailleurs dans le contexte de la recherche d'un consensus renvoie au rôle clé que l'OIT peut jouer dans les processus de réforme et correspond à la philosophie de l'Agenda du travail décent. En fait, la réforme des retraites est un parfait exemple de point de départ pour l'élaboration d'une approche intégrée au niveau national. Dans ce domaine, l'action de l'OIT repose sur trois atouts.

Tout d'abord, elle offre un cadre normatif et des principes directeurs qui ont été approuvés sur une base tripartite. A cet égard, la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, présente un intérêt pour la région¹⁸. En outre, les conclusions concernant la sécurité sociale adoptées par la Conférence internationale du Travail en 2001 reflètent un nouveau consensus international entre les gouvernements et les partenaires sociaux et offrent à l'OIT une nouvelle vision de la sécurité sociale, adaptée aux nécessités d'aujourd'hui. La résolution sur les travailleurs migrants adoptée par la Conférence en 2004 offre aussi des directives pour l'amélioration des politiques de l'immigration dans le contexte du vieillissement.

Deuxièmement, l'approche tripartite de l'OIT est importante dans la mesure où elle facilite la recherche d'un consensus autour d'une combinaison viable de réformes du marché du travail et du système de retraite, qui réponde aux besoins et aux attentes de la société. Les institutions financières internationales et certains gouvernements ont tendance à l'oublier et semblent se soucier davantage de la viabilité financière que de la viabilité sociale des systèmes de retraite. Il importe que les partenaires sociaux participent au processus si l'on veut parvenir à un large consensus national, et le BIT s'emploie, en particulier en Europe centrale et orientale, à leur fournir les informations dont ils ont besoin pour participer à la prise de décisions, à la gestion des systèmes de retraite et à la gouvernance des institutions responsables du marché du travail.

Enfin, le BIT offre son expertise internationale pour l'ensemble des problèmes du travail, y compris la protection sociale et la protection des travailleurs, la création d'emplois, le dialogue social et les droits des travailleurs, autant d'aspects sur lesquels le vieillissement a une incidence. A cet égard, l'Agenda du travail décent apporte une réponse globale, bien adaptée à la nature du problème posé par le vieillissement.

La présente analyse confirme que la promotion de l'emploi productif et décent est le meilleur moyen de gérer les pressions démographiques affectant les systèmes de sécurité sociale et de garantir une protection sociale et un revenu minimums aux personnes âgées. L'Agenda global pour l'emploi de l'OIT est une réponse à cet impératif et apporte une contribution essentielle à l'Agenda du travail décent. Conformément aux Objectifs de

¹⁸ La Charte sociale européenne renvoie à cette convention à propos de la détermination du niveau minimum de protection, et le Code européen de sécurité sociale en reproduit les dispositions de fond.

développement du Millénaire, il vise à promouvoir l'emploi de qualité et librement choisi en tant que moyen essentiel de vaincre la pauvreté.

Face à l'inadéquation de la couverture de sécurité sociale dans de nombreux pays, le BIT a lancé la Campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous, dans le but de promouvoir et d'appuyer l'extension de la couverture sociale à ceux qui ne sont pas couverts ou qui sont insuffisamment protégés par les systèmes existants. Le BIT participe activement aussi aux initiatives du système multilatéral sur le vieillissement. Il a notamment contribué largement à la Conférence ministérielle sur le vieillissement (Berlin, 2002), organisée par la CEE¹⁹, qui a adopté la Déclaration ministérielle de Berlin²⁰ et la Stratégie régionale pour la mise en œuvre. Le BIT utilise largement cette stratégie pour les activités qu'elle mène dans cette région en rapport avec le vieillissement.

¹⁹ La conférence a été convoquée comme suite à la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement (Madrid, 2002).

²⁰ Cette stratégie comprend dix engagements qui visent, entre autres, à ajuster les systèmes de protection sociale aux conséquences du vieillissement, à permettre aux marchés du travail de trouver une parade aux conséquences économiques et sociales du vieillissement et à promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie. (www.unece.org/ead/pau/age/ber/berl_list_docs.htm)

Bibliographie

- Agell, J. 1999: «On the benefits from rigid labour markets: Norms, market failures, and social insurance», *The Economic Journal* (Oxford, Blackwell Publishers), no 109, Feb.
- Allaire, G. et coll. 1995: «Persistance du chômage et insertion», dans l'ouvrage publié sous la direction de A. Degenne et coll.: *L'analyse longitudinale dans le marché du travail* (Marseille, CEREQ).
- Arro, R. et coll. 2001: *Labour market flexibility and employment security: Estonia*, Employment paper series, 2001/25 (Genève, BIT).
- Atkinson, A.B. et Micklewright, K. J. 1991: «Unemployment compensation and labor market transitions: A critical review», *Journal of Economic Literature*, vol. 29, pp. 1679-1727.
- Auer, P. 2004: *Protected mobility for employment and decent work: Labour market security in a globalized world*, document présenté à la septième reunion régionale de l'Association internationale de relations professionnelles (Lisbonne).
- Auer, P. et coll. 2004: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Genève, BIT).
- Auer, P. et coll. 2002. *Stable or unstable jobs: Has job stability decreased in industrialized countries?* Employment strategy papers, 2001/26 (Genève, BIT).
- Auer, P.; Cazes, S., 2003. *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from industrialized countries* (Genève, BIT).
- Auer, P.; Gazier, B. (directeurs de publication), 2002: *L'avenir de l'emploi, du travail et de la protection sociale* (Genève, BIT).
- Augusztinovics, M. et coll., 2002: «Le régime de pensions hongrois avant et après la réforme de 1998», dans l'ouvrage publié sous la direction d'E. Fultz: *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale*, vol. 1 (Genève, BIT).
- Axmann, M., 2004: *Facilitating labour market entry for youth through enterprise-based schemes in vocational education and training and skills development*, SEED Working paper n° 48 (Genève, BIT).
- Bach, S., 2003: *International migration of health workers: Labour and social issues*, document de travail, Programme des activités sectorielles (Genève, BIT).
- Becker, G., 1964: *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education* (New York, National Bureau of Economic Research).
- Bernabè, S., 2002: *A profile of informal employment: The case of Georgia*, Secteur de l'emploi, document de travail n° 2002/9 (Genève, BIT).
- Biagi, M., 2002: *Job creation policies at local level and the role of the social partners in Europe*, document de travail n° 9, Programme focal sur le dialogue social, la législation du travail et l'administration du travail (Genève, BIT).

- BIT, 2004a: Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous, rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (Genève).
- , 2004b: *Compte rendu provisoire n° 9*, Conférence internationale du Travail, 92^e session (Genève).
- , 2004c: *Sortir du puits de la mine: comment la Pologne fait face à la mondialisation et à son accession à l'Union européenne*, BIT en ligne, DCOMM (Département de la communication), Espace média.
- , 2004d: *Pour bien démarrer dans la vie: un travail décent pour les jeunes*, document de base, Réunion tripartite sur l'emploi des jeunes: Mesures à prendre, Genève, 13-15 octobre 2004.
- , 2004e: *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 92^e session, Genève.
- , 2004f: *Improving prospects for young women and men in the world of work: A guide to youth employment* (Genève).
- , 2004g: *ILO Migration Survey 2003: Country summaries*, Secteur de la protection sociale (Genève).
- , 2003a: *Rapport de la consultation des travailleurs sur les travailleurs migrants*, organisée par le groupe des travailleurs du Conseil d'administration du BIT et ACTRAV, Nyon, Suisse, 15-16 décembre.
- , 2003b: *Key indicators of the labour market*, 3^e édition (Genève) (www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/index.htm).
- , 2002a: *Women and men in the informal sector: A statistical picture*, (Genève) (www.ilo.org/public/english/employment/gems/download/women.pdf).
- , 2002b: *Travail décent et économie informelle*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève.
- , 2001a: *Halte au travail forcé*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (Genève).
- , 2001b: *L'industrie de la construction au XXI^e siècle: image de marque, perspectives d'emploi et qualifications professionnelles*, rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite sur l'industrie de la construction au XXI^e siècle: image de marque, perspectives d'emploi et qualifications professionnelles, Département des activités sectorielles (Genève).
- , 2001c: *Sécurité sociale: Questions, défis et perspectives*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève.
- , 2000a: *Utiliser au mieux la globalisation. Travailleurs migrants, envois de fonds et microfinance*, rapport d'un colloque, 20-21 novembre (Genève).
- , 2000b: *Les pratiques de travail dans les industries de la chaussure, du cuir, des textiles et de l'habillement*, rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite sur les pratiques de travail dans les industries de la chaussure, du cuir, des textiles et de l'habillement, Département des activités sectorielles (Genève).
- , 1998: *Résolution concernant la mesure du sous-emploi et des situations d'emploi inadéquat*, adoptée par la seizième Conférence internationale des statisticiens du travail, Genève, 6-15 octobre.
- , 1996: *L'emploi dans le monde 1996/97. Les politiques nationales à l'heure de la mondialisation* (Genève).
- Blakemore, A. et Hoffman, D., 1989: «Seniority rules and productivity: An empirical test» *Economica* (Londres), vol. 56, n° 223, pp. 359-371.
- Blanc, C., 2004: *Pour un écosystème de la croissance: rapport au Premier ministre*, (Paris, Assemblée Nationale) (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000181.shtml>).
- Blanchard, O., 2002: *Designing labor market institution*, observations présentées à la conférence «Beyond Transition» (Varsovie) (<http://econ-ww.mit.edu/faculty/blanchar/papers.htm>).
- Blanchard, O et Philippon, T., 2004: *The quality of labor relations and unemployment*, (National Bureau of economic research), working paper 10590, (www.nber.org/papers/w10590).

- Brown, D. et Earle, J., 2002: *Job reallocation and productivity growth under alternative economic systems and policies: Evidence from the Soviet transition*. (William Davidson Institute), Working Paper n° 514 (www.wdi.bus.umich.edu).
- Brücker, H. et coll., 2002: «Managing migration in the European welfare state», dans l'ouvrage publié sous la direction de T. Boeri: *Immigration policy and the welfare system*, p. 74 (Oxford, Oxford University Press).
- Cazes, S. et Nesporova, A., 2003: *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe* (Genève, BIT).
- CE (Commission européenne), 2000: *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une politique communautaire en matière d'immigration*, document COM(2000) 757 final (Bruxelles).
- , 2001: *L'emploi en Europe* (Bruxelles).
- , 2002a: *L'emploi en Europe* (Bruxelles).
- , 2003a: *L'emploi en Europe* (Bruxelles).
- , 2003b: *Les objectifs de Stockholm et de Barcelone: Accroître l'emploi des travailleurs âgés et différer la sortie du marché du travail*, document de travail des services de la Commission:, SEC (2003)429 (Bruxelles).
- , 2003c: *La situation sociale dans l'Union européenne* (Bruxelles).
- , 2004: *Projet de rapport conjoint sur l'emploi, 2003/2004*, document COM(2004) 24 final (Bruxelles).
- CEE (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe), 2004: *Etude sur la situation économique de l'Europe*, n° 1 (Genève).
- , 2003a: *Etude sur la situation économique de l'Europe*, n° 1 (Genève).
- , 2003b: *Etude sur la situation économique de l'Europe*, n° 2 (Genève).
- , 2001a: *Etude sur la situation économique de l'Europe*, n° 1 (Genève).
- , 2001b: *Etude sur la situation économique de l'Europe*, n° 2 (Genève).
- Chłoń-Domińczak, A., 2004: *Funded pensions in the transition economies of Europe and Central Asia: Design and experience*, étude établie avec l'aide de la Fédération internationale des caisses de pensions, en coopération avec la Banque mondiale.
- , 2002: «La réforme des pensions en Pologne en 1999», dans l'ouvrage publié sous la direction de E. Fultz: *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale*, vol. 1 (Budapest, BIT).
- Clark, N., 2003: *Migrant workers – Overworked, underpaid, over here* (<http://www.tuc.org.uk/international/tuc-6850-f0.cfm>)
- CNUCED, 2003: *World investment report: FDI policies for development: National and international perspectives* (Genève).
- Conseil de l'Union européenne, 2003: *Des pensions viables et adéquates: Rapport conjoint de la Commission et du Conseil*, Emploi et affaires sociales.
- Conseil d'orientation des retraites, 2003: *Retraites: fiches pour l'information et le débat* (Paris) (<http://www.cor-retraites.fr/article247.html>).
- Crnković-Pozaić, S., 2004: *Labour market flexibility and employment security in Croatia* (à paraître).
- Doogan, K., 2002: *Job insecurity and long-term employment: The European experience*, document présenté au troisième congrès international du Réseau de l'emploi et du travail, Osnabrück, 22-25 mai.
- Eamets, R. et Masso, J., 2003: *Labour market flexibility and employment protection regulation in the Baltic States*, discussion paper n° 1147, Institut d'études sociales, Université de Tartu.
- Earle, J.S. et Pauna, C., 1998: «Long-term unemployment, social assistance and labor market policies in Romania», *Empirical Economics*, vol. 23, n° 1/2, pp. 203-235.
- Erlinghagen, M. et Knuth, M., 2002: «Kein Turbo Arbeitsmarkt in Sicht: Fluktion stagniert, Beschäftigungsstabilität nimmt zu», *IAT-report 2002-4* (Gelsenkirchen, Institut Arbeit und Technik).
- Ernst et Young, 2004: *Europe: The opportunity of diversity* (http://www.ey.com/global/content.nsf/International/REHC_-_European_Investment_Monitor).

- Eurobaromètre, 2004: *L'opinion publique dans l'Union européenne* (http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf).
- Eurostat, 2004: *Statistiques sociales européennes: Protection sociale – Dépenses et recettes – 1992-2001* (Luxembourg).
- Fay, R.G., 1996: *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: Evidence from programme evaluations in OECD countries*, Labour market and Social Policy occasional papers n° 18 (Paris, OCDE).
- FEF (Fédération européenne pour la formation) 2003a: *Acceding and candidate countries*, document régional (Turin).
- , 2003b: *Eastern Europe and Central Asia*, document régional (Turin).
- Fetsi, A., 2003: *Vocational education and training developments in South Eastern Europe*, document de travail (Turin).
- FMI, 2004: *Perspectives de l'économie mondiale*, (Washington D.C.) (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/01/index.htm>).
- , 2003: *Perspectives de l'économie mondiale* (Washington D.C.) (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/01/index.htm>).
- Fortuny, M. et coll., 2003: *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, Employment Paper n° 50, (Genève, BIT).
- Gaston, N. et Nelson, D., 2000: *The employment and wage effects of immigration: Trade and labour economics perspectives*, Research paper 2001/28 (Université de Nottingham, Centre for Research on Globalisation and Economic Policy).
- Gaye Erbatur, N., 2004: *Migrations internationales: promouvoir la gestion et l'intégration*, discours prononcé devant le Forum européen sur la population de 2004 sur le thème «Problèmes démographiques: moyens d'action», 12-14 janvier 2004, Genève).
- Godfrey, M., 2004: *Towards a national plan for youth employment in the Azerbaijan Republic* (Moscou, Bureau sous-régional de l'OIT pour l'Europe orientale et l'Asie centrale).
- Gott, C. et Johnston, K., 2002: *The migrant population in the UK: Fiscal effects* (Londres, Home Office Research, Development and Statistics Directorate), occasional paper n° 77.
- Gregg, P. et Tominey, E., 2004: *The wage scar from youth unemployment*, CMPO Working Paper no 04/097 (Université de Bristol).
- Hall, P. et Soskice, D. (directeurs de publication), 2001: *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage* (Oxford, Oxford University Press).
- Haltiwanger, J. et Vodopivec, M., 1999: *Gross Worker and Job Flows in a transition economy: An analysis of Estonia* (Washington D.C., Banque mondiale).
- Hanson, G. et coll., 2002: «Immigration and the US economy: Labour-market impacts, illegal entry, and policy choices», dans l'ouvrage publié sous la direction de T. Boeri: *Immigration policy and the welfare system*, p. 192 (Oxford, Oxford University Press).
- Hatton, T.J. et Williamson, J.G. (2002): *What fundamentals drive world migration?*, Working Paper 9159 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research).
- Hoskins, D. D., 2002: «Réflexions sur le thème du vieillissement», *Revue internationale de la sécurité sociale*, janvier - mars, vol. 55, n° 1 (Genève, Association internationale de la sécurité sociale).
- Jack, A., 2004: «Putin's deeds will speak louder than words for sceptics» *Financial Times*, 26 mai (Londres).
- De Koning, J. et coll., 2004: *Policies for full Employment* (http://www.dwp.gov.uk/resourcecentre/policy_strategy.asp).
- Kok, W., 2003: *L'emploi, l'emploi, l'emploi – créer plus d'emplois en Europe*, rapport de la Task-force pour l'emploi (Bruxelles, Commission européenne) (http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm).
- Kwiatkowski, E. et coll., 2001: *Labour market flexibility and employment security: Poland*, Employment paper series 2001/28 (Genève, BIT).

- Layard, R. et Nickel, S., 2004: «Help for Europe's jobless is not hard to find», *Financial Times*, 23 mars (Londres).
- Lichtenberg, F., 1981: *Training, tenure and productivity*, Working Paper 671 (National Bureau of Economic Research).
- Lubyova, M. et Van Ours, J., 1999: «Unemployment duration of job losers in a labour market in transition», dans l'ouvrage publié sous la direction de P. Aghion et W. Carlin: *The Economics of Transition* (Blackwell Publishing) vol. 7, n° 3, pp. 665-86.
- Malinvaud, E., 2003: «Réformes structurelles du marché du travail et politiques macro-économiques», *Revue de l'OFCE* (Observatoire français des conjonctures économiques).
- Meade, J.E., 1995: *Full employment regained? An Agathotopian dream*. Occasional paper 61 (Université de Cambridge).
- Molle, W., 1994: *The economics of European integration: Theory, practice, policy* (Aldershot, Ashgate Publishing Co.).
- Moreno-Fontes Chammartin, G. et Cantú-Bazaldúa, F., 2004: *Migration Prospects after the 2004 enlargement of the European Union*, International Migration working paper, (Genève, BIT) (à paraître).
- Münz, R., 2004: *Population and migration in 2003-2004*, atelier du BIT.
- Nations Unies, 2003: *World population prospects: The 2002 revision*, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population (New York).
- , 2002: *National Population Policies 2001*, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population (New York,).
- , 2000: *Nous les peuples. Le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle* (New York).
- Niebuhr, A. et Stiller, S., 2004: Integration and labour markets in European border regions. (à paraître dans *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*).
- OCDE, 2004: *Perspectives de l'emploi* (Paris).
- , 2003a: *Perspectives de l'emploi: Vers des emplois plus nombreux et meilleurs* (Paris).
- , 2003b: *Tendances des migrations internationales*, SOPEMI – Edition 2003 (Paris, SOPEMI – Système d'observation permanente des migrations).
- , 2002: *Perspectives de l'emploi* (Paris).
- , 2001a: *Perspectives de l'emploi. Concilier les objectifs sociaux et les objectifs d'emploi* (Paris).
- , 2001b: *Knowledge, work organization and economic growth*, Labour market and social policy occasional paper, n° 50 (Paris).
- , 1997: *Perspectives de l'emploi* (Paris).
- O'Higgins, N., 2001: *Youth unemployment and employment policy: A global perspective* (Genève, BIT) (www.ilo.org/public/english/employment/skills/youth/publ/).
- , 1997: *The challenge of youth unemployment*, document n° 7 sur l'emploi et la formation (Genève, BIT) (www.ilo.org/public/english/employment/skills/youth/publ/).
- O'Leary, C. et coll., 2001: *Manual on evaluation of labour market policies in transition economies* (Genève, BIT).
- Palacios, R. et coll., 1999: *Pension reform in transition countries* (Washington DC., Banque mondiale).
- PNUD, 2002: *Avoiding the dependency trap: the Roma in Central and Eastern Europe*, rapport régional sur le développement humain (Bratislava, PNUD/Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'Etats indépendants).
- Ramirez-Machado, J.M., 2003: *Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective*, Conditions of work and employment series n° 7 (Genève, BIT).
- Reynaud, E. (directeur de publication), 2000: *Réforme des retraites et concertation sociale: Royaume-Uni, Etats-Unis, Allemagne, Japon, Suède, Italie, Espagne* (Genève, BIT).
- Reyneri, E., 2001: *Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*, International Migration Paper Series (Genève, BIT).

- Riboud, M. et coll., 2002: «Does Eurosclerosis matter? Institutional reform and labor market performance in Central and Eastern European countries», dans l'ouvrage publié sous la direction de B. Funck, et L. Pizzati: *Labor, employment, and social policies in the EU enlargement process* (Washington, D.C., Banque mondiale).
- Rodrik, D., 2003: *Growth Strategies* (National Bureau of Economic Research).
- Ryan, P., 2001: «The school-to-work transition: A cross-national perspective», *Journal of Economic Literature*, vol. 39, n° 1 (www.econ.cam.ac.uk/faculty/ryan/).
- Ryan, P., 1998: «Is apprenticeship better? A review of the economic evidence», *Journal of Vocational Education and Training*, vol. 50, n° 2, pp. 289-325.
- Sapir, A., 2003: *An agenda for a growing Europe, Making the EU economic system deliver*, rapport d'un groupe d'étude indépendant de haut niveau créé à l'initiative du Président de la Commission européenne.
- Schneider, F., 2002: *Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world*, document présenté à un atelier, Australian National Tax Centre, Canberra, 17 juillet.
- Souza-Poza, A., 2004: «Job stability and job security: A comparative perspective on Switzerland's experience in the 1990s», *European Journal of Industrial Relations*, vol. 10, n° 1, pp. 31-49.
- Taran, P., Goranimiti, E., 2003: «Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount», *Perspectives on Labour Migration* (Genève, BIT).
- Traxler, F., et coll. 2001: *National labour relations in internationalized markets. A comparative study of institutions, change and performance*. (Oxford, Oxford University Press).
- Trichet, J.-C., 2004: *European Priorities: An ECB perspective*, discours prononcé devant l'Institut européen, Washington, D.C., 23 avril (www.ecb.int/key/04/sp040423_1en.htm).
- Union européenne, 1999: *Conclusions de la Présidence*, Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, document SN 200/99 (Bruxelles).
- Večerník, J., 2001: *Labour market flexibility and employment security: Czech Republic*, Employment paper series 2001/27 (Genève, BIT).
- Venables, A., 1999: «Trade liberalization and factor mobility: an overview», dans l'ouvrage publié sous la direction de R. Faini: *Migration: The controversies and the evidence* (Londres, Cambridge University Press).
- Vodopivec, M. et coll. 2003: *Unemployment benefit systems in Central and eastern Europe: A review of the 1990s*, Social protection discussion paper series no 0310 (Washington, D.C., Banque mondiale).
- Wanner, E., 1999: Préface de «Changes in Job Stability and Job Security», *Journal of Labour Economics*, vol. 17.
- Williamson, O.E., 1985: *The economic institutions of capitalism: Firms, Markets, relational contracting* (New York, Free Press).
- World Economic Forum, 2003: *The global competitiveness report 2002-2003* (Oxford, Oxford University Press).
- YEN (Réseau pour l'emploi des jeunes), 2003: *Consolidated outcome of the High-Level Panel's Working Groups on employability, equal opportunities, employment creation and entrepreneurship, Draft for discussion at the second meeting of the High-Level Panel*, 30 juin - 1^{er} juillet (Genève, BIT) (www.ilo.org/public/english/employment/strat/yen/download/consoldoc.pdf).
- Zegers de Beijl, R., 2000: *Documenting discrimination against migrant workers in the labour Market. A comparative study of four European countries* (Genève, BIT).