

CONNAISSANCE ³⁷ DE L'EMPLOI

LE 4 PAGES MENSUEL DU **CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI**, N° 37, DÉCEMBRE 2006

En janvier 2007, la Bulgarie adhère à l'Union européenne. Pourtant, cet objectif de la période de transition post-communiste est atteint sans que la situation de l'emploi corresponde aux attentes de la population.

Depuis 1999, la Bulgarie a retrouvé une croissance, qui s'est accélérée en 2004 et 2005. La dette publique, égale à plus de 100 % du PIB dans les années 1990, ne représente plus aujourd'hui que 32 %. La comparaison des taux d'activité, d'emploi ou de chômage depuis 2004 montre une amélioration due à la reprise et aux politiques pour l'emploi. Ainsi, la population active est passée de 3,2 millions en 2003 à 3,4 millions en 2006.

Cependant, l'économie bulgare doit relever certains défis. Les disparités régionales sont importantes : en 2004, le taux de chômage pour les vingt-huit régions administratives variait de 27,7 % à 3,4 %. Le pays doit intégrer le « pool stagnant » des chômeurs, ralentir l'émigration jeune et qualifiée, inciter les entreprises à former leurs salariés quand elles craignent de les voir partir à l'étranger.

L'emploi en Bulgarie

VASSIL KIROV

Institut de sociologie, Académie bulgare des sciences

En janvier 2007, le drapeau de la Bulgarie rejoint ceux des vingt-cinq membres de l'Union européenne (UE), à l'instar de la Roumanie. Or, dix-sept ans après la chute de Todor Jivkov, secrétaire général du parti communiste de 1954 à 1989, la Bulgarie sera, au sein de l'UE, l'État qui pratique le salaire moyen le plus bas et qui, peuplé de 7,7 millions d'habitants, enregistre un taux de pauvreté de 30 %.

L'effondrement du bloc communiste en 1989 et le processus de transition qui a suivi ont provoqué dans le pays une crise économique et politique profonde. Seule la mise en place d'un directoire monétaire, en 1997, a pu stabiliser la situation macro-économique. Depuis 1999, la Bulgarie a retrouvé une croissance, qui s'est accélérée en 2004 et 2005. Le produit intérieur brut (PIB) est passé de 19,6 milliards d'euros en 2004 à 21,4 milliards en 2005. L'inflation était de 6,5 % en 2005. Actuellement, la dette publique représente 32,4 % du PIB, ce qui signifie une baisse notable par rapport aux années 1990 (le ratio était alors de plus de 100 %). Cette croissance a été soutenue par la restructuration de l'économie et par des investissements directs étrangers massifs (9,8 % du PIB en 2005). Pourtant, l'un des grands objectifs de la transition, l'entrée dans l'UE, est atteint sans que la situation de l'emploi corresponde aux attentes de la population, ni quanti-

tativement ni qualitativement. Le taux d'emploi reste parmi les plus bas d'Europe. Beaucoup de jeunes, ou de moins jeunes, partent travailler à l'étranger pour subvenir aux besoins de leur famille, ce qui explique les résultats du dernier Eurobaromètre (2005), selon lesquels sept citoyens bulgares sur dix ne sont pas satisfaits de leur niveau de vie, contre seulement deux sur dix dans l'UE.

De l'emploi garanti à l'incertitude ; du plein emploi au chômage¹

À partir de 1990, la Bulgarie, comme tous les pays anciennement socialistes, passe de l'emploi garanti à un marché du travail incertain. Le plein emploi disparaît au profit de multiples formes de travail précaires, plus ou moins liées à une économie informelle qui, si elle n'était pas inconnue auparavant, se développe. En l'espace de trois ans, le chômage, inexistant jusqu'alors, atteint 16,3 % : la baisse de l'emploi concerne plus d'un million de personnes.

Le secteur étatique perd son rôle d'employeur principal. Les grandes entreprises cèdent la place aux PME. Le secteur des services devient, dès 1992, prépondérant au détriment de l'industrie. Suite à la crise de 1996-97, les privatisations et réformes structurelles s'accroissent. Beaucoup d'entreprises privatisées sont amenées à optimiser leur personnel. Certaines entreprises d'État sont fermées à cause de leurs pertes financières. Le poids des PME en tant qu'employeur augmente, mais celles-ci ne peuvent absorber la totalité de la main-d'œuvre licenciée. Depuis 2004, la tendance s'est inversée et l'emploi créé dépasse les pertes.

En 1990, l'industrie occupait 44,7 % de la population active, l'agriculture 18,4 % et les services 36,7 %. Même si ces chiffres peuvent prêter à caution, notamment en raison du classement dans l'industrie des emplois de service des grandes entreprises socialistes, l'économie s'est profondément modifiée en une dizaine d'années. En 2003, l'industrie ne représentait plus que 23,6 % des emplois, l'agriculture 25,1 %, et les services 51,3 %². Cette mutation de l'économie résulte d'un processus de désindustrialisation et « du retour au village » de nombreuses personnes qui ont perdu leur travail dans l'industrie.

Un examen plus détaillé permet d'identifier d'autres mutations : un recul de l'industrie manufacturière sur longue période, suivi d'une reprise et même d'une hausse importante dans des activités à basse valeur ajoutée, comme le textile et l'habillement ; une augmentation de l'em-

ploi dans le commerce, les services financiers ; une forte diminution de l'informatique et de l'électronique, des secteurs-clés pour la Bulgarie socialiste.

Ces transformations du marché de travail se sont conjuguées avec une évolution démographique défavorable (diminution de l'espérance de vie du fait de la dégradation du système de santé et du manque de moyens financiers), une émigration importante (évaluée entre 700 000 et un million de personnes, soit plus de 10 % des Bulgares) et l'appauvrissement d'une grande partie de la population. Selon les économistes de la Banque mondiale (*The World Bank*, 2002), l'ajustement des marchés du travail dans les pays de l'ancien bloc communiste se fait par la diminution, les retards ou le non-paiement des salaires. Faute d'un nombre suffisant d'entreprises nouvelles et dynamiques, la main-d'œuvre se replie vers des secteurs à basse productivité et vers une agriculture d'autosubsistance, qui permettent, compte tenu de l'insuffisance de la politique sociale, d'absorber les chocs. Dans le cas bulgare, nous pouvons compléter le tableau en mentionnant les phénomènes de second emploi (800 000 personnes, selon des estimations) et d'emploi informel (la part de l'économie informelle et du travail au noir varie entre 15 % et 40 %) (cf. Beleva, 2001 ; Kyle, S. et alii, 2000). Aux données quantitatives de l'emploi, il faut ajouter, dans certains cas, le non-respect ou les violations du Code du travail en matière de conditions de travail et de rémunération, voire de droits humains.

La situation actuelle du marché du travail

Le faible taux d'emploi constaté au cours des années 1990 est similaire à celui des autres économies en transition (Rutkowski, 2003). Les hommes entre 25 et 54 ans, les jeunes et les personnes âgées sont particulièrement concernés, alors que les femmes de 25 à 54 ans sont relativement mieux employées. Le marché de travail s'avère peu dynamique car, non seulement le taux de l'emploi est bas et le chômage élevé, mais les passages entre emploi, chômage et inactivité sont peu fréquents. Le faible niveau des qualifications en serait la cause.

Aujourd'hui, bien que la confrontation avec les pays de l'OCDE ou de l'UE fasse apparaître des différences significatives et que les caractéristiques du marché du travail bulgare restent défavorables (un taux d'emploi bien inférieur à celui fixé par la stratégie de Lisbonne), la comparaison des taux d'activité, d'emploi ou de chômage entre 2004 et 2006 montre une nette amélioration (cf. tableaux 1 et 2) due à la reprise économique et aux politiques pour l'emploi. Ainsi, la population active connaît une hausse sensible : elle est passée de 3,2 millions en 2003 à 3,4 millions en 2006. Cette augmentation se fait au profit des hommes.

En 2005, plus de 679 000 salariés travaillent dans le secteur public et 1 497 000 dans le secteur privé. Les principaux employeurs restent l'industrie avec le développement du textile-habillement, l'administration et les fonds dépendants de l'État. Le commerce et le tourisme

1. Les données utilisées proviennent principalement de l'Institut statistique national (NSI), via les enquêtes pour l'emploi, et de l'Agence nationale pour l'emploi (*Agenacija po zaetostta*). La statistique nationale a harmonisé ses classifications avec la NACE d'Eurostat en 1997. Différents auteurs ont critiqué la fiabilité des données en raison du manque d'expérience au début de la transition et des différentes décisions politiques qui ont influencé les taux d'enregistrement des chômeurs, etc.

2. Source : BNB, *Statisticheski spravochnik*, NSI, différentes années (le classificateur de l'emploi par secteur a été changé en 1997 selon la NACE, 2000-2002), cité dans Beleva, 2005.

TABLEAU 1
FORCE DE TRAVAIL ET TAUX D'ACTIVITÉ, D'EMPLOI ET DE CHÔMAGE
EN 2006

	Force de travail			Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux de chômage
	Actifs (en milliers)	Inactifs (en milliers)	Total (en milliers)			
Hommes	1 667	159	1 826	57,2 %	52,2 %	8,7 %
Femmes	1 472	150	1 622	46,8 %	42,5 %	9,2 %
Ensemble	3 139	309	3 448	51,8 %	47,1 %	9,0 %

Source : National Statistical Institute (NSI, www.nsi.bg), deuxième trimestre.

TABLEAU 2
ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX INDICATEURS D'ACTIVITÉ
ENTRE 2003 ET 2005

	2003	2004	2005
Force de travail (en milliers)	3 283	3 322	3 314
Hommes	1 746	1 772	1 774
Femmes	1 537	1 550	1 540
Taux d'activité (%)	49,2	49,7	49,7
Hommes	54,5	55,3	55,4
Femmes	44,2	44,6	44,4
Taux d'emploi (%)	42,4	43,7	44,7
Hommes	46,8	48,4	49,7
Femmes	38,4	39,5	40,0
Taux de chômage (%)	13,7	12,0	10,1
Hommes	14,1	12,5	10,3
Femmes	13,2	11,5	9,8
Jeunes (moins de 24 ans)	28,2	25,8	21,6
Part des chômeurs de longue durée (%)	65,4	59,3	59,7
Personnes découragées (en milliers)	434	393	344

Source : National Statistical Institute (NSI), données annuelles moyennes, population de 15 ans et plus.

TABLEAU 3
STRUCTURE DU CHÔMAGE EN 2005

	%
Hommes	44
Femmes	56
Moins de 25 ans	13
25-34 ans	24
35-44 ans	22
45-54 ans	26
Plus de 55 ans	15
Études universitaires	6
Études secondaires professionnelles	26
Études secondaires générales	8
Études primaires et au dessous	60

Source : Agenzia po zaetostta, 2005.

ont aujourd'hui une importance-clé, mais, dans ce dernier secteur à forte saisonnalité, les salariés permanents sont seulement 83 000. On peut supposer que le nombre de personnes employées dans l'agriculture ou la construction (142 000 en 2005 et 120 000 en 2004) est sous-estimé par les statistiques officielles à cause du travail au noir, qui a pu être réduit dans d'autres sphères de l'économie.

Depuis 2000, le chômage enregistre une baisse, passant, selon le NSI, de 18 % à moins de 9 % en 2006 (cf. tableau 1). Pourtant, les disparités régionales restent importantes. En 2004, le taux de chômage pour les vingt-huit régions administratives (*oblasti*) variait entre 27,7 % pour Targovichte et 3,4 % pour la ville de Sofia. En 2005, les écarts demeurent : 24,8 % pour Targovichte et 3 % à Sofia. Seules huit régions ont un taux inférieur à la moyenne nationale. En outre, la part des personnes dites « découragées » est passée de 6 % en 1994 à 12 % en 2003.

La structure du chômage montre que les plus touchés sont les femmes (56 %), les jeunes, les personnes peu qualifiées et celles ayant un faible niveau d'études (60 %) (cf. tableau 3). Même si elle diminue en chiffres absolus, la proportion des chômeurs de longue durée augmente.

L a politique pour l'emploi

Jusqu'en 1998, la Bulgarie était le seul pays d'Europe de l'Est à ne s'être pas doté d'une administration chargée d'appliquer la politique du chômage et de l'emploi. Faute de personnel formé et de moyens suffisants, la mise en place de l'administration du travail a pris du temps. Les agences se sont d'abord contentées d'enregistrer les chômeurs, tandis que leurs fonctions de conseil, d'intermédiaire et d'initiateur des politiques actives restaient peu développées. L'analyse de la politique de l'emploi entre 1989 et 1996 indique que « les mesures prises visaient à atténuer les effets des difficultés déjà survenues (chômage) plutôt qu'à préserver l'emploi » (Beleva, 1998).

Les mesures actives étaient plutôt d'ordre social (emplois subventionnés temporaires à la disposition des collectivités locales) qu'économique (aides à la création d'entreprise, à la mobilité, à la formation professionnelle et la reconversion, à l'embauche des jeunes, des handicapés et des chômeurs de longue durée). La structure des dépenses démontre que les programmes de travail tem-

poraire constituent l'essentiel de la politique appliquée. Même si plusieurs outils d'intervention active ont été développés, leurs effets réels sont pour le moment modestes et la portée des mesures économiques, très limitée : les emplois subventionnés se transforment rarement en emplois durables.

Selon son rapport pour 2005 (www.az.government.bg), l'Agence pour l'emploi fait état de plus de 1 730 000 personnes traitées dans le cadre de différents programmes et mesures. 69 % des chômeurs ont participé au dispositif « De l'aide sociale à l'emploi ». Les autres mesures concernent un large éventail de personnes et de régions. Au total, près de 28 000 chômeurs ont suivi des programmes de formation. Une importante réorganisation de l'administration du travail a eu lieu en 2004-2005, introduisant le concept de « guichet unique » et le suivi individuel, ainsi qu'une plus grande coopération entre administration et entreprises, qui vise à renforcer le placement des chômeurs.

Quels défis pour l'intégration dans l'Union européenne ?

Une large partie de la population bulgare espérait que l'entrée dans l'UE signifierait de nouveaux mécanismes de création d'emplois, des salaires plus élevés, des conditions de travail meilleures. De fait, les programmes de pré-adhésion ont eu un effet sensible pour la mise en place d'une capacité administrative et pour la modernisation de secteurs comme l'agriculture, largement domi-

née par les petites exploitations d'autosubsistance. Mais, au lieu d'un réveil magique, le marché du travail doit encore faire face à de nombreux problèmes :

- Augmenter les taux d'activité et d'emploi, en particulier pour les hommes, les jeunes, les personnes en fin de carrière.
- Intégrer le « pool stagnant » des chômeurs, constitués de non-qualifiés, souvent issus des minorités, quand les programmes d'emploi temporaire représentent des solutions sociales sans effets durables.
- Ralentir l'émigration jeune qualifiée, et celle touchant des métiers pour lesquels une forte demande existe dans l'UE.
- Inciter les entreprises à former leurs salariés quand elles craignent de les voir partir à l'étranger.
- Échapper à la logique des bas coûts de travail, prédominante dans des secteurs de poids comme le textile ou l'agriculture.

L'intégration dans l'UE représente certainement des opportunités pour répondre à ces questions, mais aussi un défi pour les politiques publiques bulgares. Il s'agit notamment de traduire la stratégie de Lisbonne en objectifs réalisables. Les années à venir semblent chargées d'un optimisme largement partagé en ce qui concerne le développement de l'économie. L'investissement soutenu et la dynamique attendue de l'accès aux fonds structurels donnent des arguments en faveur d'une amélioration du marché du travail. Il subsiste néanmoins des problèmes socio-économiques auxquels il sera difficile de trouver immédiatement une solution appropriée ●

références

- Beleva I., 1998, « L'impact de la politique économique sur le marché du travail en Bulgarie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 29, n° 2, p. 58.
- Beleva I., 2001, *Politikata po zaetostta i bezrobotizata v Balgaria v prehodnia period. Analiz, otzhenki, perspektivi*. Sofia, Akademitchno izdatelstvo "Marin Drinov" [La politique d'emploi et le chômage en Bulgarie pendant la période transitoire. Analyse, évaluations, perspectives].
- Kyle S. et alii, 2000, *The Shadow Economy in Bulgaria*, IME, Report, Sofia.
- Rutkowski J., 2003, "Why is Unemployment so High in Bulgaria?", *World Bank Policy Research Working Paper 3017*, April.
- Stapel S., 2001, *The GDP of the Candidate Countries*, Statistics in Focus, Theme 2-2, Eurostat.
- The World Bank, 2002, *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington, p. 30.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site www.cee-recherche.fr

La lettre électronique flash.cee vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications

Pour la recevoir par courriel vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-le-Grand Cedex
Téléphone : 01 45 92 68 00
Télécopie : 01 49 31 02 44
Mél : cee@mail.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : Pierre Ralle
Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat
Maquettiste : Marie Ferré
Abonnements, diffusion : Sandrine Ségura
Contact presse : Anne Evans

Imprimerie : Louis-Jean
C.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : 819 - décembre 2006
ISSN : 1776-2715