

De l'emploi garanti à la flexibilité : analyse des mutations sur le marché du travail bulgare

par

Nicole Fondeville-Gaoui

Centre d'économie du développement – Université Montesquieu-Bordeaux IV

Résumé :

L'objet de ce papier est de montrer l'évolution du marché du travail dans les pays en transition et les politiques mises en oeuvre, en s'intéressant au cas de la Bulgarie. Une description rapide de la situation de l'emploi durant la période communiste est faite : cela permet de constater que les prémises d'un marché du travail s'étaient déjà constitués. Ensuite, l'analyse de l'emploi depuis 1989 permet de noter que les emplois précaires se sont développés et que les mesures prises par les gouvernements successifs n'ont pas résolu le grave problème du chômage. Des rigidités persistent.

Abstract : From guaranteed jobs to flexibility : analysis of the changes on the Bulgarian labour market

The main goal of this paper is to present the evolution of the labour market and the labour policies implemented in Eastern Countries, by studying specifically Bulgaria. The description of the Bulgarian labour under the communist system shows that the first-fruits of a labour market were already constituted. Moreover, the analysis of employment after 1989 shows that precarious jobs are developing with the incapacity for the government to solve the acute problem of unemployment. A lot of rigidities are persisting.

Mots-clés : Chômage – Emplois précaires – Politiques de l'emploi - Bulgarie

JEL classification : E24 ; E64 ; J38

Sommaire

| | |
|---|----|
| 1. Introduction..... | 1 |
| 2. De l'emploi garanti aux pénuries d'emploi..... | 1 |
| 1. <i>Le plein emploi est assuré par une croissance extensive dans les années 1950</i> | 2 |
| 2. <i>Les pénuries de main-d'œuvre deviennent un problème aigu dès les années 1960</i> | 3 |
| 3. Dix années de transition caractérisées par le développement des emplois précaires et la montée du chômage..... | 5 |
| 1. <i>Une stabilité économique fragile</i> | 5 |
| 2. <i>Un chômage persistant</i> | 8 |
| 3. <i>Le développement des emplois précaires</i> | 13 |
| 4. <i>Le développement du secteur privé : une solution au problème d'emploi ?</i> | 14 |
| 5. <i>Des problèmes qui subsistent</i> | 16 |
| 4. La lutte contre le chômage..... | 16 |
| 1. <i>La politique passive de l'emploi : le système d'allocations-chômage</i> | 17 |
| 2. <i>Les programmes d'emplois temporaires</i> | 18 |
| 3. <i>Les programmes d'emplois subventionnés</i> | 18 |
| 4. <i>La formation professionnelle des adultes au chômage</i> | 19 |
| 5. <i>L'aide à la création d'entreprises</i> | 19 |
| 6. <i>Favoriser les chances d'insertion pour les chômeurs marginalisés</i> | 19 |
| 5. Conclusion..... | 20 |
| Références bibliographiques..... | 21 |

1. Introduction

En 1989, un changement systémique sans précédent touchait les pays du bloc de l'Est. Le passage à l'économie de marché devait amener ces économies à revoir complètement leur organisation. Des réformes structurelles et une politique macro-économique étaient mises en place. La Bulgarie choisissait la « thérapie de choc ».

Ces réformes radicales allaient plonger le pays dans le marasme économique avec une chute du PIB très importante et une flambée de l'indice des prix à la consommation. Le coût social de ces mesures étaient énormes : les revenus réels des ménages chutaient de près de 50%, plongeant une partie de la population dans la précarité¹. Les licenciements massifs, dus aux restructurations ou aux fermetures de nombreuses entreprises publiques, ne faisaient qu'aggraver ce coût.

Les bulgares avaient du mal à accepter ces difficultés économiques car ils étaient habitués à un « Etat paternaliste ». Cela était particulièrement vrai en matière d'emploi. En effet, sous le régime communiste, l'Etat assurait un emploi à chaque citoyen ; alors qu'après 1989, il n'était plus question pour lui de garantir quoi que ce soit. Ses anciens engagements sociaux n'étaient plus assurés, faute d'avoir un budget conséquent, et cela était très mal ressenti par la population². La montée du chômage allait de plus pousser les travailleurs à accepter des emplois précaires, avec souvent une absence de contrat écrit. Le désengagement de l'Etat se traduisait par le développement des activités informelles.

L'apparition et le développement du chômage, et notamment du chômage de longue durée, mettait cependant le gouvernement « au pied du mur ». De nombreuses mesures de politiques tive et passive de l'emploi étaient adoptées. Elles se soldaient par un échec : le taux de chômage bulgare reste très élevé, et les disparités régionales sont préoccupantes ; les bulgares tentent de survivre grâce aux activités informelles ou s'expatrient ; les emplois sont précaires,... Ce constat nous pousse à nous interroger sur l'efficacité des politiques menées, et sur l'évolution du marché du travail bulgare.

Notre démarche consistera donc d'abord à voir quelle était la situation des travailleurs sous le régime communiste, et cela afin d'évaluer leurs pertes et leurs acquis après 1989. Ensuite, nous nous intéresserons aux caractéristiques actuelles du marché de l'emploi bulgare, dans le but de souligner les limites des politiques mises en œuvre. Cela devrait permettre de noter quelles sont les rigidités actuelles du marché du travail en Bulgarie.

2. De l'emploi garanti aux pénuries d'emploi

En 1980, l'économiste hongrois Janos Kornai critiquait le système de planification centralisée dans son livre « *L'économie de la pénurie* »³. Il y dénonçait les pénuries dont souffraient les économies planifiées, y compris les pénuries de main-d'œuvre.

Cependant, la « dimension historique », c'est-à-dire la capacité d'un pays à faire évoluer son propre système au cours du temps, entrait peu dans la problématique. Kornai plaçait son analyse dans le cadre du marxisme classique⁴. Pourtant, dans quasiment tous les pays communistes, le système n'a cessé d'évoluer. Dans le cas de la Bulgarie, les réformes ont été inspirées par celles de l'Union

¹ Au début de la transition, les bulgares étaient aussi confrontés à des pénuries sur des produits de base, comme par exemple la lessive.

² En 1994, les ex-communistes revenaient au pouvoir. Malheureusement leur mauvaise gestion économique allait plonger le pays dans la plus profonde crise économique qu'il ait connu. Ce n'est qu'en 1997, que la Bulgarie retrouvait une certaine stabilité économique avec la mise en place d'un Directoire Financier.

³ Janos Kornai avait déjà critiqué le système communiste de planification centralisée dans un ouvrage précédent intitulé « *L'excès de centralisation dans l'administration économique* » ; mais son livre le plus célèbre reste « *L'économie de la pénurie* ». Dix ans plus tard, son ouvrage « *Le système socialiste : l'économie politique du communisme* » permettait une compréhension globale des systèmes socialistes.

⁴ Dans son livre « *Le système socialiste : l'économie politique du communisme* », il sort du cadre du marxisme classique pour parler également du socialisme de marché.

Soviétique : en 1964, il s'agissait de la « grande expérience sociale »⁵, puis en 1986, de « l'autogestion politique du peuple »⁶.

Le marché du travail a également évolué au cours de la période communiste. L'objectif idéologique a toujours été de garantir le plein emploi. Cela a été possible, mais les économies planifiées ont du faire face rapidement à un manque chronique de travailleurs. Cette pénurie a eu une incidence sur l'évolution du système.

1. Le plein-emploi est assuré par une croissance extensive dans les années 1950

Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, la Bulgarie était un pays essentiellement rural, avec une population peu instruite et des infrastructures limitées. L'investissement y était très faible. Le niveau de développement économique du pays était limité.

Les communistes ont changé radicalement l'optique de développement en basant celui-ci sur une industrialisation forcée. D. Minev et M. Jeliaskova⁷ considèrent que « l'économie bulgare dans les années 1950 et 1960 pourrait être considérée comme un cas spécifique du modèle d'industrialisation – la dite « économie socialiste » peut être décrite comme une industrialisation induite, expansionniste et satellite. »

Cette industrialisation a permis de créer des emplois et d'absorber une grande partie de l'offre de travail. Parallèlement à cela, le développement des services sociaux – dans une optique éminemment idéologique – permettait également d'absorber une grande partie de la main-d'œuvre disponible.

Selon Kornai, les pays communistes, à cette époque, devaient absorber tout le surplus de main-d'œuvre dans le secteur public. Ce surplus d'offre de travail comprenait les chômeurs hérités de l'ancien système capitaliste, les chômeurs « latents » c'est-à-dire les personnes sous-employées, les individus ayant eu une activité privée et qui devaient à présent trouver un emploi dans le secteur public, les « déclassés » c'est-à-dire les personnes ayant perdu leur privilège de classe, les femmes au foyer, et l'accroissement démographique de la main-d'œuvre. Il fallait alors offrir des opportunités de travail et une incitation financière aux travailleurs. En effet, l'accroissement des salaires est la façon habituelle d'attirer la main-d'œuvre.

Pendant, il faut bien constater que l'absorption de l'offre de travail ne s'est pas faite grâce à l'augmentation des salaires – qui sont restés très bas –, mais plutôt de façon extensive, en plaçant le surplus de main-d'œuvre dans la production du secteur public grâce à une « incitation bureaucratique ». Les programmes des partis communistes étaient tous basés sur la promesse d'atteindre le plein-emploi, ce qui est rapidement devenu un « droit acquis » pour tous les travailleurs. Malheureusement, ce droit c'est vite transformé en « devoir pour tous les citoyens » : cela signifiait l'embauche obligatoire, et même le changement obligatoire de domiciliation à cause du travail. Le rôle de l'administration centralisée était fondamental dans ce processus.

Ainsi, dans le système socialiste classique, l'allocation du travail ne s'opérait pas grâce aux mécanismes de marché. En plus du caractère obligatoire du travail et de la gestion administrative de l'allocation de la main-d'œuvre, la garantie d'un contrat de travail à durée indéterminée coexistait avec la possibilité d'embaucher et de licencier facilement.

Dans le cas de la Bulgarie, les dirigeants d'entreprise pouvaient renvoyer les salariés sans restriction significative. Parfois, licencier prenait un caractère répressif grâce au « licenciement disciplinaire » : celui-ci s'accompagnait de la perte du droit à des paiements supplémentaires, rendait une nouvelle embauche plus difficile, et ne permettait pas de voir sa cause défendue par les tribunaux ou par les syndicats. Les sanctions étaient les mêmes dans le cas d'un départ volontaire du travailleur.

⁵ Cette réforme reprenait les principes de la « réforme Kossiguine » mise en place en URSS : suppression de quelques indicateurs du plan, prix variables et prix fixes,...

⁶ Cette réforme suivait à la lettre la Pérestroïka et la Glasnost : nouvelle constitution, élection à plusieurs candidats, modernisation de la planification, réorganisation du système bancaire, instauration d'un système de salaire basé sur le rendement, élection des dirigeants d'entreprise par le collectif de travailleurs, recrutement par concours pour l'administration,...

⁷ D. Minev et M. Jeliaskova – 1998 – p 11.

Mais, l'administration ne se contentait pas uniquement du contrôle de la répartition de la force de travail ; elle contrôlait également les salaires de façon centralisée⁸.

Les dirigeants et les ouvriers n'avaient aucun pouvoir pour négocier les salaires. Les syndicats jouaient un rôle de façade et ne pouvaient négocier que sur quelques questions ne touchant pas aux rémunérations. Finalement, la détermination des salaires reflétait les idées que le « centre » avait sur l'importance économique des différentes branches de production. Des paiements complémentaires étaient possibles : ils dépendaient de l'ancienneté, des conditions de travail, de l'importance de l'entreprise,... Les salaires étaient donc fonction de la position occupée dans tel ou tel secteur de production, et non pas du travailleur en tant que tel -c'est-à-dire de sa qualification, sa productivité,...

De plus, le « centre » souhaitait maintenir des salaires bas pour avoir un fort ratio accumulation/consommation. Cela devait permettre au pays de poursuivre son développement grâce à une forte accumulation de capital (croissance extensive). De bas salaires permettaient aussi l'introduction de moyens indirects de régulation des revenus : l'Etat pouvait alors jouer son rôle social en satisfaisant les besoins de base grâce aux fonds sociaux. Mais en définitive, l'écart entre les salaires et le niveau de vie était faible.

Ainsi, durant les dix années qui ont suivi l'installation du régime communiste en Bulgarie, le plein-emploi de la main-d'œuvre a été assuré par la stratégie de développement du pays -basée sur une industrialisation rapide, sur la construction d'infrastructures et sur le développement du secteur social⁹. Cela dit, il ne faut pas oublier le rôle crucial joué par l'administration centrale qui a décidé de l'allocation de l'offre de travail, mais également de la répartition des revenus.

Dans les années 1960, le système économique bulgare allait lentement évoluer. Ces changements allaient conduire à un déplacement du pouvoir économique du « centre » vers les « niveaux moyens » de décision. Ainsi, selon D. Minev et M. Jeliaskova, « les pré-requis de base pour le développement d'un marché -existence de différents sujets économiques relativement autonomes, et séparation des pouvoirs politiques et économiques- étaient mis en place »¹⁰.

2. Les pénuries de main-d'œuvre deviennent un problème aigu dès les années 1960

Plusieurs facteurs pouvaient expliquer l'insuffisance de travailleurs.

Tout d'abord, les investissements intensifs, les bas salaires et la faible capacité innovante de l'économie ont rapidement conduit à un déficit de main-d'œuvre¹¹.

Ensuite, la majeure partie de la force de travail était peu qualifiée. Or le développement rapide de l'économie, et notamment de l'industrie, nécessitait du personnel qualifié. La mise en place d'un système scolaire performant était donc nécessaire pour pallier à ces insuffisances.

Enfin, le manque de mobilité géographique des travailleurs posait problème. Ainsi, l'offre de travail se trouvait dans les villages alors que les besoins étaient dans les villes ; certaines régions se développaient plus vite, nécessitant plus de travailleurs, mais l'offre de travail se trouvait dans d'autres régions. Le problème essentiel était donc d'attirer les gens vers ces zones : pour cela, la mise en place d'infrastructures était une nécessité (logements, services publics,...).

En Bulgarie, ce déficit de travailleurs a été renforcé par la baisse démographique de la population en âge de travailler à partir des années 1980¹². Il a eu pour conséquence de faire évoluer les

⁸ Selon un livre d'économie politique de l'époque stalinienne : « Les salaires sous le socialisme sont essentiellement et radicalement différents des salaires dans le système capitaliste. Etant donné que dans le socialisme, le travail a cessé d'être une marchandise, le salaire n'est plus le prix du travail. Il n'exprime pas la relation entre l'exploiteur et l'exploité, mais la relation entre la société dans son ensemble, représentée par l'Etat socialiste, et le travailleur individuel qui travaille pour lui-même, pour sa société » - *Politicheskaia Ekonomia Sotsializma* - 1954 - p 452.

⁹ En 1948, à peine 7,9% des travailleurs étaient occupés dans l'industrie, contre 82,1% dans l'agriculture et 4,3% dans les services ; en 1965, les chiffres correspondants étaient de 26,3% pour l'industrie, de 45,3% pour l'agriculture et de 10,3% pour les services. Les autres secteurs pris en compte étaient le bâtiment, les transports et le commerce - JR Lampe - *The Bulgarian economy in the twentieth century* - Londres - St Martins Press - 1986 - p 160.

¹⁰ D. Minev et M. Jeliaskova - 1998 - p 13.

¹¹ En effet, la croissance supposait des investissements intensifs pour accroître les capacités de production. L'innovation technique était peu développée à cause de la centralisation des décisions (tout devait s'inscrire dans le cadre du plan). Ainsi, les entreprises qui devaient accroître leurs capacités de production pour « coller » aux objectifs du plan, n'avaient pas d'autre choix que celui d'accroître la main-d'œuvre employée. Cela leur permettait également de bénéficier du faible coût des travailleurs -les rémunérations des salariés étaient basses. La demande de travail était donc forte, et un déficit de main-d'œuvre est rapidement apparu.

mécanismes d'allocation centralisée du travail. La mobilité des travailleurs s'est accrue et leur productivité a chuté¹². La concurrence entre les entreprises pour attirer le personnel désiré a fait son apparition. Enfin, les ouvriers ont pu accroître partiellement leur participation dans l'organisation du travail¹⁴ et la direction des entreprises. Des négociations salariales non légales sont apparues, où les ouvriers ont pu revendiquer des hausses de rémunérations. Selon D. Minev et M. Jeliaskova¹⁵, « le mode d'allocation du travail était visiblement soumis à un processus de 'marketisation' ».

L'extension des pouvoirs des travailleurs s'est « légalisée » en 1986 par l'adoption d'un Code du Travail : des « brigades » constituées d'ouvriers jouaient un rôle important dans la détermination des salaires ; les chefs de brigade et les dirigeants d'entreprise devaient être élus par les ouvriers ; des négociations salariales entre chefs de brigade et directeurs étaient possibles. Ainsi, le rôle même des dirigeants d'entreprise était revu puisque ceux-ci acquéraient plus de pouvoir décisionnaire au détriment du « centre ».

Le manque de main-d'œuvre poussait les entreprises publiques à se concurrencer entre elles. Des salaires plus élevés étaient proposés –des mesures favorisant la dispersion des salaires avaient été introduites grâce au Nouveau Système des Salaires de Base en 1986. Des avantages sociaux étaient présentés –départ en retraite plus tôt. Mais les entreprises avaient aussi développé leur propre système de services sociaux –garderies, centres médicaux, logements, centres de formation, maisons de vacances,... Dans un certain sens, les entreprises assuraient à présent une partie des engagements sociaux de l'Etat, puisqu'elles dirigeaient des services sociaux financés par des fonds publics. Un certain « paternalisme » des entreprises publiques vis-à-vis de leurs employés était en train de se mettre en place.

L'embauche était aisée pour les travailleurs, mais elle devenait un vrai casse-tête pour les entreprises. Licencié était vraiment devenu très difficile légalement et en pratique.

Les salaires étaient poussés à la hausse (cf. tableau 1) sous la pression des « brigades d'ouvriers », mais aussi sous celle des dirigeants d'entreprise qui souhaitaient attirer la main-d'œuvre dans leurs usines¹⁶. Cet état de fait a conduit à une augmentation sensible de la consommation des ménages, mais leur demande s'est dirigée vers les produits étrangers, alourdissant l'endettement du pays¹⁷.

En définitive, « la première moitié des années 1960, pourrait être considérée comme une période où l'économie industrielle était déjà installée et où le marché du travail est apparu. Les deux décades suivantes ont vu des déséquilibres persistants entre l'offre et la demande de travail, et un développement conflictuel du marché. Ces antagonismes n'étaient pas entre les agents du marché, mais entre ceux-ci et le centre politico-économique, dont le pouvoir économique avait été érodé par le développement du marché (...) Le principal facteur de crise a donc été l'incompatibilité croissante entre les réalités économiques et les institutions existantes, c'est-à-dire entre les tentatives de préservation simultanée de l'allocation centralisée du travail et du marché du travail naissant »¹⁸.

¹² Non seulement, les taux de natalité étaient extrêmement bas ; mais en plus, l'offre de travail se voyait aussi réduite par « l'exode forcé » d'une partie de la minorité turque bulgare.

¹³ Des problèmes de motivation apparaissent chez les travailleurs. Par exemple, dans l'agriculture, la productivité chute de 2,7% par an de 1981 à 1985.

¹⁴ La durée moyenne de travail hebdomadaire a été ramenée de 39,1 heures en 1970-71 à 34,4 heures en 1988, soit une réduction de 12% environ. Cette tendance a été la même dans toutes les régions et pour la plupart des travailleurs.

¹⁵ D. Minev et M. Jeliaskova – 1998 – p 14.

¹⁶ Lorsque le nouveau plan de production était proposé à l'entreprise par l'administration centrale, les dirigeants de la firme décidaient d'un niveau de main-d'œuvre à embaucher ; mais ils proposaient également un plan d'investissement pour leur usine et pouvaient avancer une revalorisation des salaires. L'administration centrale tentait d'être ferme, mais un système « d'alliances administratives » conduisait bien souvent à accepter les propositions venant des entreprises. Ainsi, non seulement la demande de travail restait forte, malgré la mise en place de quotas par l'administration ; mais en plus, les rémunérations étaient poussées à la hausse.

¹⁷ La Bulgarie avait commencé à s'endetter auprès des pays occidentaux dès le milieu des années 1960, afin de financer son industrialisation et d'importer des biens d'équipement. Dans les années 1980, face à une forte augmentation de la demande interne, la Bulgarie a du importer des biens de consommation, alors que les produits bulgares, non compétitifs, avaient du mal à trouver des débouchés.

¹⁸ D. Minev et M. Jeliaskova – 1998 – p 16.

Tableau 1 : évolution des salaires entre 1960 et 1990

| Années | Salaires mensuels bruts moyens | | Croissance annuelle des salaires mensuels réels nets d'impôts (%) |
|--------|--------------------------------|-------------------------|---|
| | <i>Montant (leva)</i> | <i>Indice(1980=100)</i> | |
| 1960 | 78 | 43,0 | ... |
| 1965 | 92 | 50,7 | ... |
| 1970 | 124 | 68,0 | ... |
| 1975 | 146 | 80,4 | ... |
| 1980 | 182 | 100,0 | ... |
| 1981 | 191 | 105,2 | 4,7 |
| 1982 | 197 | 108,1 | 2,2 |
| 1983 | 199 | 109,5 | -0,2 |
| 1984 | 207 | 113,8 | 3,2 |
| 1985 | 213 | 117,4 | 1,0 |
| 1986 | 225 | 123,7 | 1,0 |
| 1987 | 234 | 128,5 | 3,9 |
| 1988 | 251 | 138,0 | 5,5 |
| 1989 | 274 | 150,0 | -1,9 |
| 1990 | 350 | 192,0 | -10,0 |

Source : D.C. Jones – *Le marché du travail bulgare en transition- Revue internationale du travail – Vol 130, N°2 – BIT Genève – 1991.*

L'apparition de pénuries de main-d'œuvre allait donc permettre aux travailleurs et aux dirigeants d'entreprises d'acquérir plus de liberté d'action. Cela dit, l'emprise politique et idéologique des directeurs d'usines sur leurs employés et l'influence bureaucratique du «centre» restaient des réalités.

C'est donc dans ce contexte de tensions entre les réalités économiques et le système administratif centralisé que la Bulgarie allait connaître un bouleversement politique et idéologique en 1989¹⁹.

3. Dix années de transition caractérisées par le développement des emplois précaires et la montée du chômage

Le passage d'une économie planifiée à une économie de marché nécessitait un ensemble de réformes, allant des changements structurels proprement dits (propriété, système de taxes, banques, réformes sociales), à la stabilisation macro-économique (libéralisation des prix et des échanges, budget équilibré, politiques monétaires et du taux de change, politique de revenus). Deux scénarios étaient possibles²⁰ pour la Bulgarie, mais c'est la « thérapie de choc » qui fut retenue avec la mise en place du Programme de Stabilisation de Février 1991.

Le pays allait connaître une profonde crise et de grands bouleversements économiques. La situation sur le marché du travail allait changer radicalement.

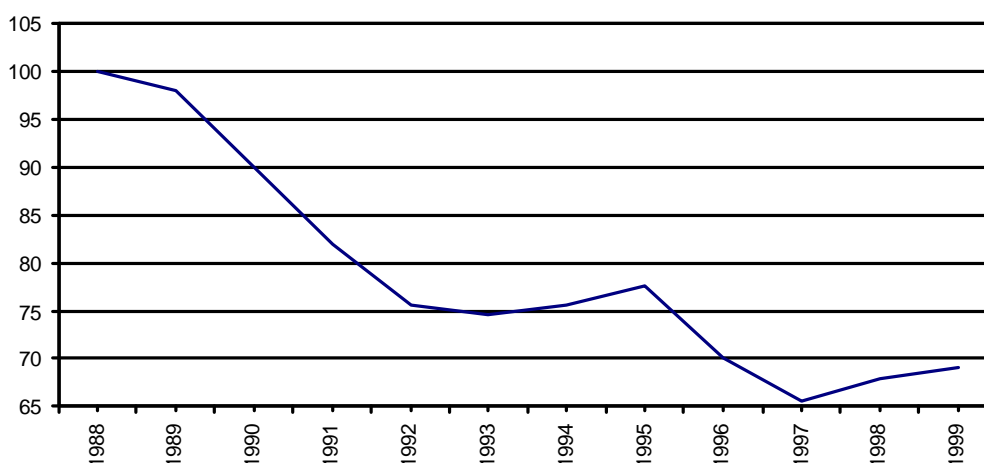
1. Une stabilité économique fragile

A l'image de la plupart des pays de l'ex-bloc communiste, l'économie bulgare a subi une chute initiale du PIB réel (cf. graphique 1). Cette baisse a été suivie en 1994 et 1995 par une légère et lente reprise ; mais au lieu de poursuivre ce redressement, comme les autres économies en transition, le PIB bulgare a à nouveau chuté de 1996 à 1997. Cette période correspondait à la plus dure crise qu'ait connu le pays depuis le début de la transition.

En fait, les progrès de la réforme structurelle avaient été très lents par rapport à la plupart des autres pays en transition. En 1996, l'industrie était encore presque entièrement détenue par l'Etat et le

¹⁹ Le dirigeant communiste bulgare Todor Jivkov a démissionné le 10 Novembre 1989.

²⁰ Les dirigeants du pays avaient le choix entre mettre en place les réformes de façon graduelle (gradualisme) ou bien introduire les changements de façon rapide (thérapie de choc). Le choix de la « thérapie de choc » était éminemment politique puisqu'il s'agissait de rompre totalement avec le passé. Mais son application nécessitait un consensus social.

Graphique 1 : Evolution du PIB réel (en % du PIB de 1988)

Source : Institut National des Statistiques (NSI)

processus de restitution des terres n'avait quasiment pas commencé. L'instabilité politique, la corruption et l'inefficacité administrative faisaient fuir les investisseurs étrangers.

De plus, le tissu industriel restait fragilisé par la présence d'entreprises d'Etat non rentables²¹. Les banques commerciales exerçaient leur activités sur la base d'incitations faussées, octroyant des subventions implicites aux entreprises publiques non rentables et accordant des crédits au secteur privé de façon irresponsable. Cela allait conduire à la recapitalisation des banques en difficulté par l'émission d'emprunts obligataires à partir de la fin 1995. Mais ceux-ci pesaient à leur tour sur le budget de l'Etat²². Comme une grande partie des paiements d'intérêt était indexée sur le taux d'intérêt de base de la Banque Nationale de Bulgarie (BNB), les pouvoirs publics maintenaient la pression sur la BNB pour qu'elle réduise ce taux. Malheureusement, chaque baisse du taux d'intérêt de base aboutissait à une fuite de capitaux et à une perte de confiance dans le leva.

Cette mauvaise gestion financière allait entraîner la crise économique de 1996-97.

L'inflation des prix à la consommation, qui atteignait en taux annuel 311% en 1996, allaient se transformer en hyperinflation au début de 1997²³ (cf. graphique 2). Entre la fin 1995 et le début de l'année 1997, le taux de change du leva allait passer de 71 leva pour un dollar à plus de 3000 leva pour un dollar. Comme elles n'avaient pas de réserves en devises, les autorités monétaires ne pouvaient pas défendre la monnaie nationale. Le déficit public et la dette à court terme prenaient des proportions considérables. Le PIB chutait et les mesures visant à durcir les contrôles des prix de plusieurs produits alimentaires de base ont entraîné des pénuries. Finalement, l'instabilité économique et politique²⁴ allaient aboutir à la mise en place d'un Directoire Financier²⁵ le 1^{er} Juillet 1997.

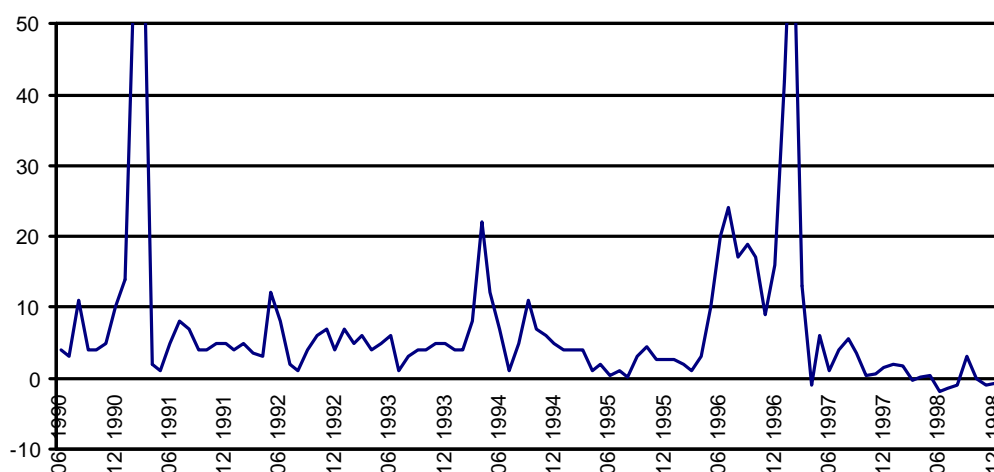
²¹ En effet, la mise en faillite ou la liquidation des entreprises d'Etat non rentables était quasiment inexistante. Plusieurs explications peuvent être apportées : il s'agissait de réduire les pertes d'emploi, et donc de maintenir une certaine stabilité sociale ; mais les liens « corrompus » existant entre les dirigeants de ces entreprises publiques – ils étaient les mêmes que sous l'ancien système- et l'administration pouvaient parfaitement expliquer que l'on maintienne en « survie » une entreprise non rentable.

²² Entre 1994 et 1996, la Bulgarie parvenait à un excédent du budget primaire, représentant plus de 7% du PIB de l'époque, mais la charge des paiements d'intérêt était telle que les déficits représentaient plus de 5% du PIB chaque année.

²³ En 1991, le pays avait déjà connu une hyperinflation suite à la libération des prix.

²⁴ En Novembre 1996, un nouveau président était élu en Bulgarie, mais il n'appartenait pas à la majorité au pouvoir – c'est-à-dire, au parti socialiste. Son parti – l'UFD- avait proposé la tenue de nouvelles élections législatives, afin qu'il y ait cohérence entre le pouvoir exécutif et l'assemblée législative. Mais les socialistes s'étaient opposés à cela. Début 1997, sous la pression populaire, le parlement bulgare et l'immeuble du parti socialiste étaient incendiés. Les parlementaires socialistes cédaient, et des élections législatives étaient organisées en Avril 1997. Elles voyaient la réussite électorale de l'UFD.

²⁵ Ce type de mécanisme implique un engagement total en faveur d'un régime de change à taux fixe. La Banque centrale ne détient pas d'avoirs intérieurs, et ne peut donc pas réglementer l'offre de monnaie en pratiquant des opérations d'open-market ou en octroyant des crédits internes. Les banques commerciales gardent la capacité d'octroyer des crédits, mais ne peuvent plus obtenir de refinancements pour gérer leur trésorerie. Le gouvernement est obligé de financer tout déficit en empruntant aux banques commerciales, ce qui peut être très coûteux. Dans le cas de la Bulgarie, certains aménagements ont été fait par rapport au système basique.

Graphique 2 : Inflation mensuelle des prix à la consommation (en %)

Source : BNB

Ce Directoire Financier a permis de contrôler à nouveau les principaux indicateurs macro-économiques (cf. graphiques 1 et 2). Le PIB réel augmentait de 3,5% en 1998, avec même une croissance de 16,8% au cours du premier trimestre. On notait un léger ralentissement début 1999 à cause de la crise du Kosovo, puis le PIB réel augmentait à nouveau légèrement vers la fin de l'année, grâce à un accroissement de la demande intérieure²⁶.

L'inflation des prix à la consommation atteignait 2,6% en moyenne mensuelle au deuxième semestre de 1997, et le total pour l'année s'élevait à 579%. En revanche, 1998 voyait un ralentissement spectaculaire de l'inflation, l'indice des prix n'atteignant que 1%, et l'inflation mensuelle devenant même négative pendant plusieurs mois de l'année. Cette stabilisation des prix allait se poursuivre en 1999. Le taux de change était lui aussi stabilisé après la dévaluation du leva en 1997. Cependant, si la Bulgarie a retrouvé une meilleure santé économique, des difficultés de fond persistent. En effet, la réforme structurelle reste inachevée²⁷ et les « mentalités » évoluent trop lentement²⁸.

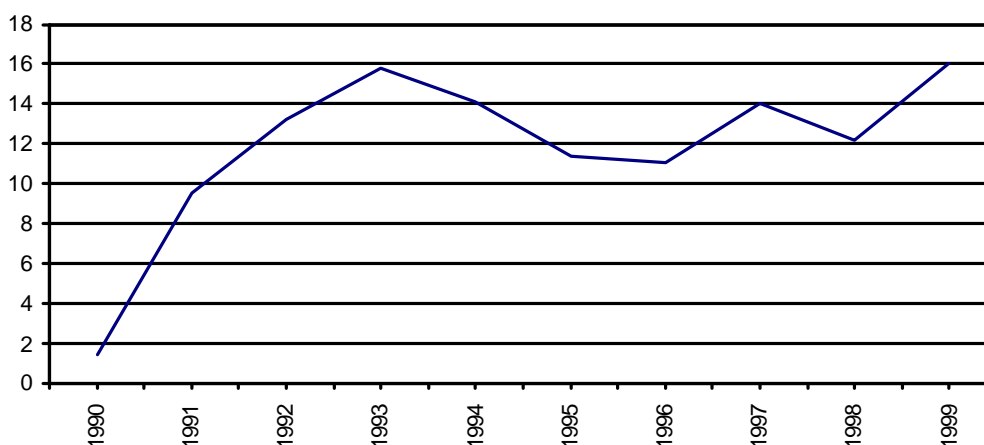
Le changement systémique et l'instabilité économique ont eu des répercussions sur le niveau de l'emploi et sur sa structure. En l'espace d'une dizaine d'années, le marché du travail bulgare a connu de profonds bouleversements : changements dans la structure de l'emploi, augmentation du chômage, chute des salaires réels et forte croissance des inégalités de revenus. Jusqu'en 1993, le nombre de chômeurs s'est rapidement accru. Puis une légère amélioration s'est esquissée jusqu'en 1995, avant que la mise en place de réformes structurelles en 1997 ne fasse repartir le chômage à la hausse. C'est surtout le chômage de longue durée qui caractérise la situation bulgare ; mais il ne faut pas oublier la difficulté à s'insérer sur le marché du travail pour certains groupes. Cela a conduit certains individus

²⁶ La consommation des ménages avait ralenti en 1997 à cause de la crise –flambée des prix et diminution des revenus réels- ; puis elle a à nouveau augmenté et en 1999, elle restait relativement forte malgré des signes de ralentissement économique fin 1998. L'augmentation du chômage sur la même période ne décourageait pas les ménages. En fait, ceux-ci voyaient augmenter leurs revenus réels : en 1999, les salaires et pensions moyens augmentaient d'environ 6% en termes réels. Le recours aux crédits à la consommation se développait aussi : les crédits aux ménages augmentaient nominalement de 11,2% durant les onze premiers mois de 1999.

L'investissement domestique restait la composante la plus dynamique de la demande. La formation brute de capital fixe progressait de 28,9% sur les neuf premiers mois de 1999 comparativement à la même période en 1998. En fait, l'investissement domestique était poussé à la hausse par le financement public de projets d'infrastructures et par un accès facilité au crédit.

²⁷ La lenteur du processus de privatisation pénalise la compétitivité du secteur industriel bulgare. Il n'y a pas pour l'instant de réel marché de la terre (les efforts de privatisation des terres se sont soldés par un échec). Les secteurs financier et bancaire se portent mieux grâce aux efforts de restructuration, mais cette amélioration reste précaire. Un point positif : les ménages ont retrouvé une certaine confiance dans les banques puis les dépôts auprès des banques commerciales ont augmenté.

²⁸ La corruption reste toujours une difficulté de fond, entraînant des problèmes de gouvernance. Les mentalités et les comportements économiques sont souvent hérités du système communiste. Enfin, l'absence de réforme de l'administration ralentit toute évolution du système.

Graphique 3 : Evolution du taux de chômage (en % de la population active)

Source : Ministère du Travail et des Affaires Sociales.

vers « l'économie parallèle », alors que les emplois précaires se développaient. Finalement, bien des problèmes persistent encore sur le marché du travail bulgare.

2. Un chômage persistant

Au début de la transition, le passage abrupt à l'économie de marché a durement frappé la production et l'emploi. En général, les compressions d'effectif sont caractérisées par trois phases d'ajustement²⁹ ; mais dans le cas de la Bulgarie, de nombreuses entreprises sont passées directement aux licenciements massifs. En 1991, 34% des travailleurs ayant quitté leur emploi l'avaient fait à la suite d'un licenciement³⁰. Le nombre de départs pour cause de compression d'effectif allait augmenter de façon spectaculaire parallèlement à l'accélération de la baisse de l'emploi global. Le nombre de chômeurs déclarés augmentait de 344%³¹ entre 1990 et 1991 ; et cette tendance se poursuivait jusqu'en 1993, mais à un rythme moindre : +95% entre 1991 et 1992, +20% entre 1992 et 1993 (cf. graphique 3). Les baisses d'effectif s'observaient surtout dans la branche de l'électronique et celle des minéraux non métalliques³². Les entreprises de taille moyenne procédaient aux coupes les plus sévères, et les ouvriers non-qualifiés et semi-qualifiés étaient les plus visés. Enfin, les pertes d'emploi étaient moindres dans les services publics.

Le nombre de chômeurs déclarés commençait à se réduire à partir de 1993. L'arrivée au pouvoir des socialistes en 1994 et la mise en place d'une stratégie de soutien financier des entreprises publiques en difficulté a certainement contribué en partie à ce phénomène³³. Mais, c'est surtout le développement des activités privées qui explique ce regain d'emploi. Alors que les embauches dans les services privés n'augmentaient guère³⁴, le commerce et surtout l'agriculture privée étaient des

²⁹ Selon le rythme et l'importance globale des compressions d'effectif, on peut distinguer trois phases d'ajustement structurel. Au cours de la première phase, les employeurs réduisent leur main-d'œuvre avant tout par des mesures « douces » telles que le gel des embauches, le renforcement de la discipline et l'incitation au départ. Dans une deuxième phase, certains travailleurs sont licenciés et des mesures telles que la retraite anticipée sont appliquées. La troisième phase est plus radicale : les coupes opérées sont massives et certaines usines ferment complètement.

³⁰ Ce résultat est issu d'une étude sur la flexibilité de la main-d'œuvre en Bulgarie, menée auprès de 500 établissements, dans quatre des neuf districts du pays, et achevée en 1992. En 1991, le nombre de partants pour cause de licenciement massif allait de 16,4% pour les entreprises qui avaient opéré les coupes les plus faibles à 46,3% pour celles qui avaient procédé aux réductions les plus sévères. G. Sziraczki et J. Windell – 1992.

³¹ Les chiffres avancés dans cet article concernant le nombre de chômeurs et les caractéristiques du chômage sont ceux du Ministère du Travail et des Affaires Sociales, et ceux de l'Institut National des Statistiques.

³² Le régime communiste bulgare avait favorisé la spécialisation du pays dans l'industrie lourde et l'électronique. Ces deux branches représentaient donc les plus importants employeurs du pays. Il est logique que les compressions d'effectif aient commencé dans ces secteurs, qui n'étaient plus compétitifs face à la concurrence internationale.

³³ Entre 1993 et 1994, le nombre de chômeurs déclarés diminuait de 10,6% ; et entre 1994 et 1995, de 19%.

³⁴ La part de l'emploi dans les services privés passait de 21,1% en 1993 à 27,9% en 1994, puis baissait à 27,4% en 1995.

Tableau 2 : Durée de la recherche d'emploi (en %)

| | 06/1995 | 06/1996 | 06/1997 | 06/1998 | 06/1999 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Moins d'un mois | 3,1 | 3,1 | 2,9 | 2,6 | 2,2 |
| 1-5 mois | 17,3 | 18,8 | 19,9 | 18,1 | 23,1 |
| 6-11 mois | 12,0 | 12,3 | 15,0 | 15,5 | 16,0 |
| 12-23 mois | 19,0 | 17,0 | 18,5 | 18,4 | 16,3 |
| Plus de 24 mois | 48,5 | 48,8 | 43,7 | 45,4 | 42,3 |

Source : Employment and Unemployment – N° 2/95, 2/96, 2/97, 2/98, 2/99 – NSI.

secteurs créateurs d'emplois. La part de l'emploi dans l'agriculture est ainsi passée de 21,7% en 1993 à 48,2% en 1995 ; pour le commerce, cette part est passée de 10,3% à 19,3% sur la même période. Cela dit, cet engouement pour l'agriculture privée ne doit pas faire oublier l'état archaïque de l'agriculture bulgare (petites parcelles, matériel ancien, faibles rendements,...)³⁵. En fait, on a assisté au développement de « l'agriculture de subsistance », consistant à faire des provisions pour sa propre famille et à vendre le surplus sur les marchés de détail locaux dans le but d'obtenir quelques revenus.

En 1996, on pouvait observer un ralentissement des embauches. Les prémisses de la crise économique, et les licenciements dans les services publics en 1995, n'empêchaient cependant pas le nombre de chômeurs déclarés de se réduire de 2,8%.

Le chômage repartait à la hausse en 1997 (cf. graphique 3), suite à la mise en place de nouvelles réformes structurelles. Le nombre de chômeurs déclarés augmentait de 27% par rapport à 1996. Les chômeurs nouvellement enregistrés venaient surtout de la branche des services et de celle de l'administration. En 1998, l'emploi dans le secteur public continuait de chuter à cause des privatisations; mais on observait une réduction du nombre de chômeurs déclarés de 13% par rapport à l'année précédente. En fait, le taux de chômage baissait légèrement à la mi-1998, grâce à une reprise économique partielle à partir du second semestre 1997. En revanche, les deux derniers mois de l'année avaient été caractérisés par une baisse de l'emploi, signe que la reprise économique marquait le pas et que les restructurations n'étaient pas achevées. La situation économique s'était ensuite aggravée durant les premiers mois de 1999 à cause de la crise kosovare et du blocus yougoslave. Finalement, le début de reprise économique du dernier quart de l'année ne suffisait pas pour redresser l'emploi. Durant l'année 1999, le nombre d'employés dans le secteur public diminuait d'environ 190000 personnes, alors que l'emploi dans le secteur privé n'augmentait que de 50000 postes. Le nombre de chômeurs déclarés augmentait d'environ 31%. La tendance se poursuivait au début de l'année 2000, avec un taux de chômage record (17,2%).

En définitive, ce qui a caractérisé l'évolution du chômage en Bulgarie, c'est son maintien à un taux élevé. D'autres particularités doivent cependant être notées, comme par exemple la persistance d'un chômage de longue durée et l'existence de disparités régionales. Enfin, certains groupes sont plus touchés que d'autres, et ont plus de difficulté à s'insérer.

Le chômage de longue durée (plus d'un an) reste une des caractéristiques fondamentales du marché du travail bulgare, en raison notamment du nombre très élevé de chômeurs entrant dans cette catégorie³⁶ (cf. tableau 2). Ces chômeurs sont surtout des gens peu qualifiés (faible niveau d'instruction). Et, malheureusement, ils voient leurs qualifications et leur motivation s'éroder au fur et à mesure que le chômage persiste. Les employeurs les considèrent alors comme moins productifs. Ainsi, la probabilité de trouver un emploi décroît avec la durée de chômage. En fait, l'évolution inquiétante du nombre de chômeurs de longue durée³⁷ traduit l'incapacité du marché du travail bulgare à réintégrer ces chercheurs d'emploi, même en période de croissance économique. Les chômeurs de long terme sont désavantagés face à ceux qui ont de meilleures formations et qui ne sont pas stigmatisés par le chômage.

³⁵ En fait, le secteur agricole bulgare est caractérisé par la présence d'un nombre limité de grandes exploitations (bien équipées, avec de bons rendements), et par une multitude de petites exploitations à caractère familial (outillage rudimentaire, faibles superficies,...).

³⁶ En moyenne, sur la période étudiée, plus d'un chômeur sur deux est au chômage depuis plus d'un an.

³⁷ En 1997, le nombre de chômeurs de long terme augmentait avec un taux mensuel moyen de 7%. On observait cependant une légère diminution de la proportion de chômeurs de long terme entre Juin 1995 et Juin 1999, et cela au profit d'une durée de chômage inférieure à six mois (cf. Tableau 2). Pourtant, le nombre de chômeurs de long terme augmentait de 35,2% en 1998 et de 22% entre Décembre 1998 et Décembre 1999.

Tableau 3: Causes de chômage par genre (en %)

| | 06/1996 | | 06/1997 | | 06/1998 | | 06/1999 | |
|---------------------------------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|
| | H | F | H | F | H | F | H | F |
| Licenciement | 55,6 | 59,4 | 56,3 | 59,9 | 53,9 | 59,3 | 54,4 | 57,8 |
| Départ volontaire | 5,1 | 3,9 | 6,1 | 4,3 | 7,0 | 4,5 | 5,7 | 4,4 |
| Fin d'emploi temporaire | 9,1 | 6,9 | 9,0 | 7,3 | 11,1 | 8,2 | 12,2 | 12,2 |
| Fin des études | 5,0 | 13,7 | 4,6 | 13,6 | 4,2 | 14,0 | 4,7 | 11,7 |
| Fin du service militaire | 16,0 | - | 14,9 | - | 15,3 | - | 16,0 | - |
| Autres | 9,1 | 16,1 | 9,1 | 14,9 | 8,6 | 14,0 | 7,0 | 13,9 |

Source : *Employment and Unemployment – N° 2/97, 2/99 – NSI.*

Tableau 4 : Evolution du taux de chômage féminin en fonction de l'âge (en %)

| | 06/1996 | 06/1997 | 06/1998 | 06/1999 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Moins de 25 ans | 32,7 | 32,4 | 26,4 | 31,6 |
| 25-34 ans | 14,1 | 15,8 | 13,5 | 15,2 |
| 35-54 ans | 19,9 | 19,7 | 17,8 | 22,2 |
| Plus de 55 ans | 19,8 | 12,6 | 16,8 | 12,5 |

Source : *Employment and Unemployment – N° 2/97, 2/99 – NSI.*

Les « groupes à risque » sont les plus défavorisés, et en premier lieu les femmes. Dès le début de la transition, elles ont été plus touchées que les hommes par les licenciements, et cela indépendamment de leur niveau d'instruction. En 1997, 55,6% des chômeurs de plus d'un an étaient des femmes ; l'année suivante, leur proportion passait à 56,1%. Les jeunes de moins de 25 ans sont également touchés par le chômage de longue durée, mais ils voient leur part diminuer régulièrement³⁸. Enfin, les roms rencontrent des difficultés pour s'insérer sur le marché du travail ; ils sont le plus souvent peu qualifiés, et sont victimes de préjugés.

Au début de la transition, on a assisté à une chute brutale du taux d'activité féminin. Alors que ce taux approchait 93% en 1989, il n'était plus que de 81% environ à la fin 1990. Les femmes couraient un plus grand risque d'être mises au chômage que les hommes en raison de leur concentration dans des industries telles que le textile et l'électronique, où l'emploi global a le plus régressé. Le problème résidait surtout dans le fait que les femmes étaient cantonnées dans les types d'emplois qui allaient être supprimés en premier³⁹.

Les femmes restent aujourd'hui encore plus touchées par les licenciements que les hommes (cf. tableau 3). Elles sont les premières victimes de la réforme structurelle. Mais, il semble aussi qu'elles aient plus de difficultés à s'insérer sur le marché du travail à la fin de leurs études. Il s'agit surtout d'une discrimination à l'embauche pour les cadres et le personnel qualifié. La ségrégation professionnelle condamne beaucoup d'entre elles à rester dans des emplois peu qualifiés et n'offrant que de médiocres perspectives d'avancement⁴⁰. Les femmes habitant en zone rurale sont les plus frappées par le chômage : leur taux d'activité avoisine les 33%, et leur taux de chômage varie autour de 20%⁴¹, alors qu'il est d'environ 14% pour les femmes résidant en zone urbaine⁴². Les jeunes

³⁸ En 1997, la part des jeunes de moins de 25 ans dans le nombre de chômeurs de longue durée diminuait, passant d'une moyenne de 18% en 1996 à 15,9% en 1997. Cette tendance se poursuivait en 1998 et les années suivantes. Les jeunes de moins de 25 ans reçoivent à présent une meilleure formation que leurs aînés –ces formations sont adaptées au marché- et peuvent ainsi s'insérer plus facilement sur le marché du travail. Ceux qui restent sans emploi pendant plus d'un an sont en général peu qualifiés.

³⁹ Les femmes étaient sous-représentées aux postes à responsabilité et parmi les travailleurs qualifiés ; mais elles étaient sur-représentées dans les emplois administratifs subalternes ainsi que dans les rangs des ouvriers semi-qualifiés et non-qualifiés. En 1989, elles prédominaient parmi les employés de bureau (87,4%).

⁴⁰ En 1995, leurs revenus étaient en moyenne 30% moins élevés que ceux des hommes, à niveau de formation et expérience professionnelle identiques. Le secteur privé offrait les meilleures rémunérations, mais les salaires des femmes y restaient inférieurs de 45% à ceux des hommes. Deux ans plus tard, en 1997, l'écart se réduisait légèrement : les salaires des femmes n'étaient en moyenne inférieurs à ceux des hommes que de 28%.

⁴¹ Le taux de chômage des femmes vivant en zone rurale était de 18% en Novembre 1997 ; de 20,4% en Novembre 1998 et de 17,7% en Juin 1999.

⁴² En fait, de façon générale, les taux de chômage sont plus élevés à la campagne, où les créations d'emploi sont rares. Cela dit, il faut noter que les femmes y sont plus touchées que les hommes par le chômage, comparativement à ce qui se passe en zone urbaine.

femmes de moins de 25 ans sont aussi plus touchées par le chômage (cf. tableau 4) ; cela est peut-être dû à leur difficulté à trouver un emploi à la fin de leurs études. On constate une baisse du taux de chômage des femmes de plus de 55 ans.

Les jeunes de moins de 25 ans ont trouvé des difficultés pour s'insérer sur le marché du travail dès le début de la transition. Comme le nombre de postes vacants était limité, ceux qui accédaient pour la première fois au marché du travail avaient le plus de peine à trouver un emploi ; d'autant que la formation reçue ne correspondait pas toujours aux exigences du nouveau marché du travail⁴³. De plus, les jeunes travailleurs étaient aussi les plus exposés à perdre leur emploi, les derniers embauchés étant souvent les premiers licenciés. Ceci a pu pousser certains d'entre eux à poursuivre leurs études le plus longtemps possible -en 1997, deux tiers des diplômés du second degré poursuivaient des études universitaires- ou bien à quitter le pays. Le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans est resté élevé (autour de 33%), ne variant qu'en fonction de l'entrée sur le marché du travail de nouveaux diplômés. Entre Juin 1996 et Juin 1997, le nombre de jeunes chômeurs inscrits diminuait de 7% ; puis de 13,3% entre Juin 1997 et Juin 1998 ; mais il augmentait à nouveau de 7% entre la mi-1998 et la mi-1999. Les jeunes hommes sont légèrement plus touchés par le chômage que les jeunes femmes.

Les minorités ethniques sont particulièrement touchées par le chômage en Bulgarie. Les tsiganes sont les plus pénalisés, surtout en raison d'un niveau d'instruction faible. Ils sont relégués vers des emplois précaires ou vers le chômage. Cela dit, les discriminations raciales à l'embauche sont aussi une réalité, puisque les « non-bulgares ethniques » ayant un niveau d'instruction élevé rencontrent plus de difficultés pour s'insérer que leurs équivalents « bulgares ethniques ». Entre Juin 1993 et Juin 1995, la part des tsiganes parmi les chômeurs augmentait de 39,2%, alors que celle des turcs augmentait de 56,5%, et que celle des « bulgares ethniques » n'augmentait que de 26,9%. En fait, les tsiganes avaient perdu massivement leurs emplois dès le tout début de la transition, puisqu'en Juin 1993, ils représentaient déjà 50% des chômeurs⁴⁴. En 1997, le risque de devenir chômeur était encore plus élevé pour les roms.

Le manque d'instruction est aussi, on l'a vu, un facteur pénalisant sur le marché du travail. En 1997, un travailleur ayant un niveau d'instruction primaire avait quatre fois plus de chances d'être chômeur qu'un travailleur ayant un diplôme universitaire. En 1998, le nombre de chômeurs avec un niveau d'instruction moyen ou moindre augmentait de 0,8%. La formation professionnelle montrait ses limites, notamment par le manque d'adéquation entre les programmes proposés et l'évolution des besoins. En effet, les formations offertes par les entreprises ne répondaient qu'à leurs besoins immédiats, mais ne contentaient pas les besoins futurs. L'année 1999 voyait un changement dans la structure du chômage : la part des spécialistes sur l'ensemble des chômeurs augmentait de 14,9% entre Décembre 1998 et Décembre 1999. Sur la même période, la part de chômeurs avec un haut niveau d'instruction passait de 3,8% à 5,9%. Cela est le signe que l'économie bulgare n'est pas assez dynamique pour intégrer la totalité de sa main-d'œuvre qualifiée, et qu'un niveau élevé d'instruction ne met pas à l'abri du chômage.

Dernière caractéristique du chômage bulgare : les importantes disparités régionales. La ville de Sofia enregistre les meilleures performances avec un taux de chômage nettement inférieur à la moyenne nationale (cf. tableau 5). Depuis le début des réformes le différentiel de chômage régional a augmenté légèrement⁴⁵. Certaines régions ont connu un net accroissement de leur taux de chômage ; c'est particulièrement le cas pour les districts de Vidin, Kyustendil, Smolyan, Turgovishte, et Haskovo ; et d'autres des baisses sensibles : Bourgas, Dobrich, Montana, Pernik et Plevén (cf. tableau 5). En 1999, le nombre de régions avec un taux de chômage supérieur à 20% passait de cinq à neuf en fin d'année. Les taux de chômage étaient très élevés dans les districts où les entreprises d'état avaient fermé et dans les municipalités ayant une forte concentration de roms. En Décembre 1999, des taux de chômage

⁴³ Le système de formation professionnelle mis en place sous l'ancien système mettait trop l'accent sur la spécialisation. La base des connaissances était donc trop limitée. En outre, dès le début de la transition, bon nombre d'entreprises avaient réduit ou annulé leur programme d'apprentissage en entreprise.

⁴⁴ L'Institut National des Statistiques (NSI) ne propose pas d'études en fonction de l'ethnie. Les chiffres repris ici sont ceux de l'enquête menée fin 1995 en Bulgarie et publiés dans *Mass Unemployment during the Transformation of Economy* – Sofia – p 165.

⁴⁵ En Novembre 1997, il y avait 23 points d'écart entre la région ayant le taux de chômage le plus faible (Sofia ville) et celle ayant le taux le plus élevé (Montana) ; en Juin 1999, ce différentiel était de 23,5 points entre Sofia ville et le district de Turgovishte

Tableau 5 : taux de chômage⁴⁶ dans quelques districts (en %)

| | 11/1997 | 11/1998 | 06/1999 |
|--------------------|---------|---------|---------|
| Sofia ville | 8,4 | 9,3 | 6,8 |
| Zone urbaine | 8,2 | 9,1 | 6,6 |
| Zone rurale | 11,6 | 13,8 | 12,6 |
| Blagoevgrad | 15,5 | 17,4 | 16,2 |
| Zone urbaine | 18,1 | 18,9 | 19,2 |
| Zone rurale | 12,0 | 15,3 | 12,0 |
| Varna | 13,7 | 14,1 | 13,6 |
| Zone urbaine | 12,7 | 13,6 | 12,5 |
| Zone rurale | 18,4 | 16,8 | 18,5 |
| Vidin | 19,0 | 20,8 | 22,8 |
| Zone urbaine | 16,5 | 17,6 | 18,0 |
| Zone rurale | 25,5 | 28,0 | 33,5 |
| Dobrich | 22,8 | 20,7 | 17,0 |
| Zone urbaine | 23,7 | 18,7 | 18,0 |
| Zone rurale | 20,7 | 25,7 | 14,5 |
| Kjustendil | 17,7 | 17,4 | 19,0 |
| Zone urbaine | 18,0 | 16,2 | 18,8 |
| Zone rurale | 16,8 | 20,3 | 19,6 |
| Lovech | 16,9 | 18,9 | 10,3 |
| Zone urbaine | 13,4 | 15,4 | 10,2 |
| Zone rurale | 25,9 | 30,5 | 10,6 |
| Montana | 31,2 | 26,4 | 26,5 |
| Zone urbaine | 26,3 | 23,2 | 22,0 |
| Zone rurale | 44,1 | 35,7 | 38,5 |
| Pernik | 12,4 | 13,3 | 8,3 |
| Zone urbaine | 12,6 | 12,4 | 7,6 |
| Zone rurale | 11,5 | 17,0 | 10,7 |
| Pleven | 17,6 | 17,4 | 13,3 |
| Zone urbaine | 17,9 | 17,6 | 12,2 |
| Zone rurale | 16,7 | 17,0 | 16,2 |
| Plovdiv | 8,8 | 9,2 | 7,3 |
| Zone urbaine | 8,8 | 8,4 | 8,2 |
| Zone rurale | 8,5 | 12,2 | 4,9 |
| Rousse | 21,7 | 18,8 | 20,6 |
| Zone urbaine | 17,7 | 16,3 | 18,3 |
| Zone rurale | 33,9 | 27,0 | 27,9 |
| Smolyan | 21,7 | 16,9 | 23,4 |
| Zone urbaine | 22,6 | 16,2 | 24,3 |
| Zone rurale | 20,6 | 17,9 | 22,3 |
| Turgovishte | 18,9 | 23,4 | 30,3 |
| Zone urbaine | 19,6 | 16,6 | 15,3 |
| Zone rurale | 18,0 | 32,1 | 52,7 |
| Haskovo | 13,8 | 21,8 | 19,7 |
| Zone urbaine | 16,2 | 24,0 | 18,5 |
| Zone rurale | 7,3 | 14,9 | 23,3 |

Source : *Employment and Unemployment – N° 2/’97, 2/’98, 2/’99 – NSI.*

⁴⁶ Sont considérés comme chômeurs par la NSI, les personnes de 15 ans et plus qui n’ont pas travaillé durant la période de référence, qui ont recherché un emploi activement durant les quatre semaines précédentes et qui sont prêts à travailler rapidement. Sont également considérés comme chômeurs les personnes qui ne recherchent pas activement un travail, mais prévoient de travailler durant le mois suivant ou prévoient de reprendre leur ancien emploi (dont ils ont été licenciés ou touchent des allocations depuis plus d’un mois) si leur ancien employeur leur accorde le retour. Ainsi, les étudiants, les femmes au foyer, les retraités et les autres personnes qui ne sont pas habituellement actives sont considérées comme chômeurs durant la période de référence s’ils entrent dans une des définitions précisées plus haut.

supérieurs à 40% étaient enregistrés dans certaines municipalités⁴⁷. Cela dit, ce sont les disparités à l'intérieur des districts qui restent les plus frappantes. Il y a en effet une concentration urbaine de la demande de main-d'œuvre. Ainsi, les taux de chômage dans la zone rurale du district est souvent deux fois plus élevé que dans la zone urbaine.

3. Le développement des emplois précaires

Le passage à l'économie de marché a changé les comportements des entreprises. Elles ont abandonné le « modèle paternaliste ». Cela leur a permis d'exiger une plus grande productivité de la part de leurs salariés. Elles ont pu aussi accroître les profits en réduisant les coûts de production, notamment en éliminant les acquis sociaux qu'elles prodiguaient à leurs ouvriers et en diminuant les salaires. Les licenciements ont été facilités, avec la possibilité d'interrompre un contrat de travail à n'importe quel moment pour n'importe quelle raison, et avec des clauses spéciales pour les différents types de travailleurs, comme par exemple les « employés du secteur public 'responsables' » (article 360 du Code du Travail)⁴⁸. Un certain « clientélisme politique » s'est en outre mis en place lors des embauches.

Autres signes de dégradation des conditions de travail: l'abandon du contrat à durée indéterminée et le fait que les contrats de travail classiques jouent de moins en moins le rôle d'organiseurs des relations entre employeur et employé. Ils ont été remplacés par d'autres types de contrats, comme par exemple les « contrats civils »⁴⁹. De plus, l'apparition « d'accords verbaux », donc sans aucun document écrit, fragilise encore plus la situation des travailleurs. Même dans le secteur public, la part des employés sans contrat de travail semble croître : de moins de 1% en 1990, cette part est passée à 2,66% en 1996. Dans une certaine mesure, les contrats de travail sont devenus fictifs, excluant les poursuites juridiques et n'obligeant pas les employeurs à assumer leurs engagements. Par exemple, il se peut très bien que le salaire versé ne corresponde pas à celui fixé dans le contrat. Cela dit, les salariés ont acquis aussi de nouveaux droits, en tout cas sur le papier. La loi sur le « règlement des conflits collectifs du travail » de 1990 leur donnait enfin le droit de grève ; l'établissement du tripartisme⁵⁰ permettait le développement des négociations collectives au niveau macro-économique. Cependant, ce système n'a pas abouti aux résultats escomptés par les syndicats⁵¹: les décisions prises ont souvent plus reflété la politique salariale du gouvernement que les requêtes des employeurs et des salariés. Ainsi, depuis le début de la transition, on observe une baisse constante des salaires réels⁵² (cf. graphique 4), avec des répercussions sur le pouvoir d'achat des ménages⁵³.

Cette dégradation globale des conditions de travail trouve en partie son explication dans le

⁴⁷ 50,3% à Kaynardja (région de Silistra) ; 45,6% à Dimovo, 41,3% à Bregovo, 40,4% à Ruzhintzi (région de Vidin) ; 45,6% à Antonovo (région de Targovishte) ; 45,8% à Kaolinovo, 41,6% à Nikola Kozlevo (région de Shumen) ; etc...

⁴⁸ Ce groupe d'employés n'avaient pas le droit à la protection juridique en cas de licenciement.

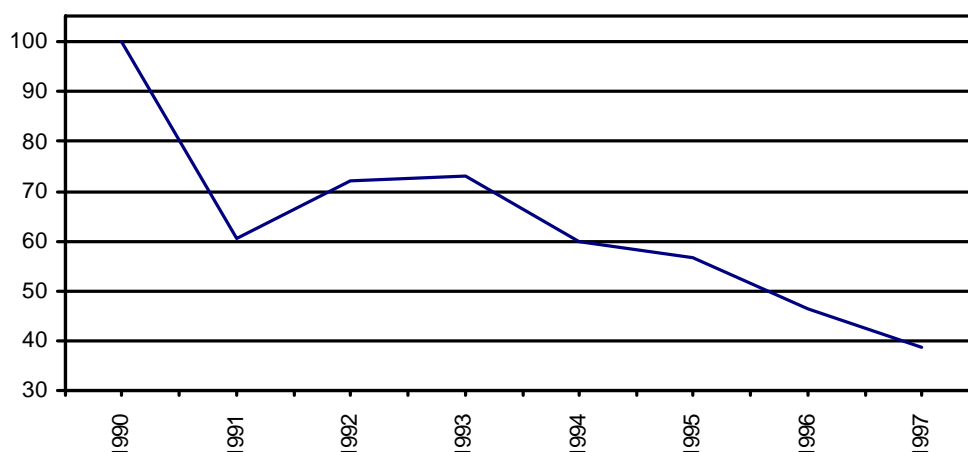
⁴⁹ Pour les « contrats civils », un paiement global est décidé pour un travail donné.

⁵⁰ Il s'agit de négociations regroupant les syndicats, les employeurs et le gouvernement. En 1996, Kraskyo Petkov affirmait : « Je voudrais dire qu'il n'y a pas de dialogue social en Bulgarie actuelle ment (...) Si vous m'aviez demandé de parler, il y a six ou sept ans, je pense que le titre de mon intervention aurait été 'Les espoirs liés au partenariat social'. Alors que maintenant, nous sommes de plus en plus sceptiques (...) Le partenariat social et le système tripartite ont été créés dans différents pays, mais cela a surtout été lancé et transféré en quelque sorte de l'étranger. Il faut dire que le rôle de l'OIT, et d'autres institutions, notamment la Banque Mondiale, a été très important. » - *La gestion des conséquences sociales du changement structurel en Europe : pays en transition et sociétés occidentales* – Actes de l'Atelier tenu à Paris les 28 et 29 Novembre 1996, sous l'égide de la Commission Economique pour l'Europe des Nations-Unies (CEE-ONU) – Décembre 1997.

⁵¹ En fait, la mise en place du tripartisme a permis surtout aux syndicats de jouer un rôle « tampon » afin de limiter les conflits sociaux. Face à des employeurs issus de l'ancienne Nomenklatura et défendant des intérêts corporatistes, les syndicats avaient vite compris qu'ils bénéficieraient de peu de ressources et d'une faible marge de manœuvre. La dispersion en de nombreux syndicats voulant participer aux négociations était aussi une faiblesse.

⁵² Cette chute des salaires réels est liée aux taux d'inflation qui ont été élevés en 1991, 1994, et en 1996-1997. Le pouvoir d'achat de la population a alors considérablement diminué. Cependant, sur la période 1994-1996, la réduction des salaires réels est liée aux pressions des employeurs : la majeure partie des entreprises était entre les mains de l'Etat, et ces entreprises publiques avaient de sérieux problèmes de trésorerie ; pour elles, réduire les salaires nominaux pouvait constituer un échappatoire.

⁵³ Cette répercussion est à relativiser car pour faire face à la paupérisation beaucoup de ménages ont pratiqué, et pratiquent encore, une activité secondaire légale ou informelle. Ainsi, la diminution des salaires réels n'a conduit qu'à une baisse relative du pouvoir d'achat des ménages.

Graphique 4 : Evolution des salaires réels (en % du salaire réel de 1990)

Source : Institut National des Statistiques (NSI)

manque de moyens financiers de l'Inspection du Travail et dans le fait que les employeurs soient prêts à transgresser la loi pour obtenir des profits rapides. Les inspecteurs du travail sont mal secondés au niveau régional et dans l'industrie. Ils ont besoin de plus d'indépendance pour faire appliquer effectivement la législation du travail.

4. Le développement du secteur privé : une solution au problème d'emploi ?

Dès 1990, la mise en place de l'économie de marché a suscité un engouement⁵⁴. Nombreux ont été ceux qui ont créé leur propre affaire, attirés par des profits rapides. Il s'agissait soit de personnes ayant quitté leur emploi, soit d'inactifs. Malheureusement, pour beaucoup d'entre eux, cette expérience allait se solder par un échec : seulement 20% des « entrepreneurs indépendants » de 1989 le restaient en 1995. Faillites, manque de repère dans l'économie de marché, passage à une activité non déclarée sont autant d'explications à ce phénomène. Ensuite, le processus de privatisation est venu renforcer le poids du secteur privé dans l'économie. Ainsi, le secteur privé possède plusieurs composantes: les grandes entreprises privatisées, une multitude de petites entreprises légales –souvent à caractère familial-, et enfin tout un ensemble d'activités non déclarées dont l'importance est difficile à évaluer. C'est un secteur créateur de richesse (cf. tableau 6), et créateur d'emplois (cf. tableau 7). Cela dit, à l'exception, de l'agriculture, les branches procurant une forte valeur ajoutée ne sont pas forcément celle qui emploient le plus de monde. En fait, dès le début de la transition, l'agroalimentaire et la vente ont le plus attiré, car ce sont certainement les activités à la portée du plus grand nombre de personnes.

Les petites entreprises « légales » ont du faire face à de nombreuses difficultés. Lors de la crise de 1996-97, elles ont été touchées par la baisse de la demande intérieure. En 1998, des modifications apportées au régime fiscal et administratif ont été préjudiciables à certaines : mesures touchant les petites entreprises non immatriculées, élimination de l'inscription à la TVA pour les petites entreprises n'ayant pas un chiffre d'affaires suffisant. Mais surtout, elles sont pénalisées par les lenteurs administratives, l'accès difficile au crédit et l'évolution constante des lois. On peut comprendre alors l'essor du « business » illégal. Difficile à évaluer, la part de l'économie parallèle dans le PIB aurait été d'environ 30% en 1997⁵⁵. Souvent, il s'agit d'activités informelles indépendantes qui représentent

⁵⁴ Seulement 0,8% des « entrepreneurs indépendants » en 1995, l'étaient déjà en 1989. Calculs de l'auteur à partir du *Bulgarian Integrated Household Survey* mené par la Banque Mondiale en 1995.

⁵⁵ Ce résultat est issu d'un sondage d'opinion effectué par l'Institut National des Statistiques auprès de plusieurs « experts » en 1997 – *Le marché noir* – NSI – 1998.

Tableau 6 : valeur ajoutée réelle dans le secteur privé (en % de l'année précédente)

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|------------------------------------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
| Ensemble du secteur privé | 117,8 | 114,6 | 108,3 | 121,6 | 95,4 | 102,2 |
| Agriculture et sylviculture | 115,0 | 76,8 | 115,8 | 107,0 | 93,6 | 130,0 |
| Industrie | 100,8 | 233,5 | 110,1 | 176,3 | 104,8 | 201,8 |
| Construction | 179,7 | 152,5 | 126,1 | 123,3 | 84,9 | 65,7 |
| Services | 115,4 | 122,4 | 103,7 | 124,3 | 94,1 | 79,7 |
| Transports | 239,8 | 169,7 | 119,3 | 191,6 | 85,9 | 119,4 |
| Communications | - | 1800,0 | 113,6 | 457,6 | 249,9 | 101,0 |
| Commerce | 187,0 | 132,0 | 122,1 | 119,2 | 78,6 | 64,1 |

Source : *Institut National des Statistiques (NSI)*.

Tableau 7 : emploi dans le secteur privé (en % de l'emploi total de la branche)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|------------------------------------|------|------|------|------|
| Agriculture et sylviculture | 75,6 | 79,8 | 84,8 | 86,5 |
| Industrie | 7,9 | 12,3 | 15,6 | 16,9 |
| Construction | 33,3 | 42,2 | 49,9 | 51,9 |
| Services | 21,1 | 27,9 | 27,4 | 25,8 |
| Transports | 19,2 | 22,2 | 35,2 | 34,9 |
| Communications | 0,4 | 0,7 | 2,0 | 2,1 |
| Commerce | 56,5 | 68,5 | 72,3 | 74,6 |

Source : *Institut National de Statistiques (NSI)*.

Tableau 8 : part des employés sans contrat de travail (en % de l'emploi total des firmes par secteur)

| | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------|------|------|------|
| Agriculture | 12,4 | 12,3 | 13,7 |
| Industrie | 0,9 | 0,4 | 0,3 |
| Construction | 1,3 | 1,1 | 1,5 |
| Commerce | 3,9 | 4,1 | 5,4 |
| Autres services | 0,3 | 0,3 | 0,7 |

Source : *The shadow economy in Bulgaria – Harvard University, Agency for Economic Analysis and Forecasting, Institute for market Economy – Sofia – Octobre 2000*.

l'unique moyen de survie⁵⁶. L'autre forme d'activité parallèle concerne l'emploi de travailleurs « au noir », sans contrat écrit et dans des conditions de travail souvent éprouvantes. Il semble que ce soit particulièrement le cas dans l'agriculture (cf. tableau 8)⁵⁷, et plus spécifiquement, dans le cadre de l'emploi saisonnier. Les roms sont le groupe ethnique le plus vulnérable.

Finalement, on peut constater que le développement du secteur privé « légal » ne suffit pas à absorber le nombre important de chômeurs. Malheureusement, les difficultés qui subsistent – manque de crédits, inconstance des lois, lourdes taxes- sur ce secteur poussent les gens vers les activités non déclarées. L'essor de celles-ci a renforcé la précarité des emplois, même si elles représentent une alternative au chômage et à la baisse des salaires réels.

⁵⁶ Face à la montée du chômage et de la précarité, beaucoup de bulgares pratiquent des activités informelles, comme le prouve l'enquête suivante : « Tous les interrogés sont unanimes pour dire que le principal moyen de survie à Dimitrovgrad est le marché du Dimanche, où la ligne séparant le légal de l'illégal est mince. Beaucoup de la production vendue est fabriquée dans des entreprises sans licences, ce qui explique que les prix soient bas. Une femme de Dimitrovgrad nous explique que le principal moyen de survie des femmes dans cette ville est de coudre : elles cousent des pantalons, des draps de lit, et les vendent sur le marché du Dimanche. Mais pour louer une moitié d'étalage, il faut payer 150000 leva, même si le loyer officiel est de 60000 leva – ceux qui empochent la différence gagnent beaucoup d'argent. » - *Consultations with the poor* – Global Synthesis Workshop – Poverty Group PREM – Banque Mondiale – 22-23 Septembre 1999 – p 50.

⁵⁷ Ces résultats viennent de l'étude *The shadow economy in Bulgaria* menée par l'Université d'Harvard, l'Agence d'analyse et de prévision économique et l'Institut pour l'économie de marché en 2000.

5. Des problèmes qui subsistent

La situation actuelle du marché du travail bulgare peut s'expliquer par la persistance de certaines difficultés. En premier lieu, on peut citer le manque de mobilité des travailleurs.

Les écarts de développement sont importants entre les régions, et les régions dynamiques manquent souvent de main-d'œuvre. Le manque de mobilité géographique, à l'intérieur du pays, peut expliquer en partie les importants décalages observés entre les taux de chômage régionaux, et entre les campagnes et les villes⁵⁸.

Il y a également un manque de mobilité inter-sectorielle. Cela est lié à une insuffisance de formation professionnelle. Les Bureaux du Travail ont pourtant essayé d'accroître la compétitivité des chômeurs. En 1997, 11% des inscrits dans leurs cours le faisaient au titre de la formation initiale ; 41,5% acquéraient des qualifications complémentaires et 28% se réorientaient. Il apparaît cependant que les cours proposés sont suivis partiellement par les inscrits. En ce qui concerne les salariés, eux aussi perdent de leur compétitivité. Les entrepreneurs n'ont pas fait le lien entre la formation et l'amélioration de la productivité. En fait, ils ont des trésoreries fragiles et sont plus préoccupés par la survie de leur entreprise. Les formations proposées actuellement dans les firmes ne couvrent que des besoins de court terme pour certaines professions.

Autre problème caractéristique du marché du travail bulgare : l'émigration. Jusqu'en 1994, l'émigrant type était un homme, jeune et avec un niveau d'instruction significatif ; mais à partir de 1994, la composition des émigrants a changé : la part des femmes s'est accrue, les jeunes de moins de 30 ans ont été moins représentés, et le niveau d'instruction des émigrants a baissé. Cela dit, la part des migrants avec un niveau universitaire est restée égale à environ 20%. C'est le signe alarmant que l'économie bulgare n'arrive pas à leur créer des opportunités d'emploi, à leur proposer des salaires intéressants. Cette « fuite des cerveaux » pénalise en outre l'innovation et la recherche dans le pays.

A partir de 1994, les critères de sélectivité à l'émigration ont baissé avec le développement de l'émigration clandestine⁵⁹. En général, après avoir perdu son emploi dans le secteur « légal » - principalement le secteur public-, le migrant type trouve quelques sources de revenus dans l'économie parallèle bulgare, puis se dirige vers l'étranger où il peut trouver un emploi mieux rémunéré, y compris dans l'économie « grise »⁶⁰. D'après les études menées sur les marchés du travail grec et bulgare, il apparaît que l'offre de travail au noir bulgare s'est adaptée « spontanément » à la demande grecque.

D'autres difficultés subsistent. Par exemple, les lenteurs administratives empêchent l'information de circuler efficacement. Les salariés ne sont pas toujours informés de leurs droits. Les entrepreneurs ont du mal à se renseigner sur les lois qui évoluent constamment. Les chômeurs ne connaissent pas l'ensemble des formations dans lesquelles ils peuvent s'inscrire. Enfin, le dernier enjeu de taille pour le marché du travail bulgare est de pouvoir « légaliser » les activités informelles.

Les politiques de l'emploi mises en place par le gouvernement ont tenté de résoudre les problèmes d'emploi, mais avec plus ou moins de succès.

4. La lutte contre le chômage

En 1989, le Service National pour l'Emploi était mis en place, avec des bureaux locaux à travers le pays. Ces bureaux servent à l'enregistrement des chômeurs, à conseiller et à proposer des emplois. Le Service National pour l'Emploi était sous la tutelle du Ministère du Travail et de la Politique Sociale jusque fin 1997, puis il est devenu indépendant.

Les programmes pour l'emploi sont financés par le « Fond pour le Chômage et la Formation Professionnelle », administré par le Service National pour l'Emploi. Ce fond a été mis en place en

⁵⁸ Les loyers élevés, surtout à Sofia, peuvent aussi expliquer qu'il soit difficile de s'installer en ville. L'effondrement du secteur du bâtiment a créé une pénurie de logements neufs.

⁵⁹ Cette émigration illégale a permis le développement d'activités criminelles et d'organisations mafieuses.

⁶⁰ « Les discussions avec des migrants bulgares qui travaillent en Grèce montrent qu'avant leur émigration, ils étaient sur le marché du travail 'au noir' en Bulgarie. C'est la 'carrière' habituelle de l'émigrant bulgare : marché du travail « légal » en Bulgarie, marché du travail au noir en Bulgarie, marché du travail au noir en Grèce (...) Les données sur l'économie parallèle en Grèce permettent de considérer que le salaire mensuel moyen sur le marché du travail au noir grec est au moins vingt fois plus élevé [qu'en Bulgarie]. » - D. Minev et M. Jeliaskova - 1998 - p 59.

Décembre 1989 par les autorités bulgares pour financer les dépenses des politiques passives et actives de l'emploi. Ses revenus viennent exclusivement de la contribution obligatoire des employeurs. Les taux de contribution des employeurs ont rapidement augmenté. Cette hausse, associée à l'augmentation des taxes payées par les entreprises a poussé beaucoup de firmes à ne pas déclarer une partie de leurs salariés.

La part des dépenses de politique d'emploi dans le PIB reste modeste. En 1997, la Bulgarie consacrait moins de 1% de son PIB pour l'ensemble de ses programmes d'emploi, dont 0,6% pour les mesures passives et 0,14% pour les mesures actives. Il faut dire aussi qu'une large partie des ressources du fond n'est pas utilisée : par exemple, en 1994, les dépenses dans les programmes d'emploi utilisaient uniquement un peu plus de la moitié des ressources du fond. Cela traduit les difficultés administratives pour mettre en œuvre la politique active de l'emploi. Pourtant, la politique en faveur de l'emploi devrait contribuer à limiter la précarité des chômeurs (mesures passives) et/ou les aider à améliorer leurs qualifications et à trouver un emploi (mesures actives).

1. La politique passive de l'emploi : le système d'allocations-chômage

La politique passive de l'emploi est centrée sur le système d'allocations-chômage. Ainsi, les mesures passives n'essayent pas de combattre le chômage, mais limitent certaines de ses conséquences. Depuis la mise en place de cette politique à la fin de l'année 1989, il y a eu d'importants changements principalement concernant les critères d'éligibilité et le montant des sommes versées. Le premier système d'allocations-chômage a été mis en œuvre entre Janvier 1990 et Juin 1991. Les travailleurs licenciés bénéficiaient d'allocations pendant six mois, à un taux égal à 50% de leur salaire brut et pour un montant qui ne pouvait être inférieur au salaire minimum national⁶¹. Le second système a duré un an, de Juin 1991 à Juillet 1992 : pendant douze mois, l'allocation était égale au salaire minimum, auquel s'ajoutait un supplément proportionnel au salaire, égal à 20% de la différence entre le salaire réel brut perçu avant le licenciement et le salaire minimum⁶². Le système suivant, mis en place à partir de la mi-1992, prévoyait une allocation égale à 60% du salaire moyen des six derniers mois, la durée des prestations dépendant du nombre d'années de travail et de l'âge du chômeur⁶³. On le voit, dès le départ, le régime d'allocations-chômage a surtout été caractérisé par la complexité. L'apparition et le développement du chômage de longue durée a obligé, à partir de 1995, de prendre en compte cette catégorie de chômeurs. L'aide aux chômeurs de long terme ne dépend pas du Fonds pour le Chômage et la Formation Professionnelle. Il s'applique entre le 12^{ème} et le 18^{ème} mois de chômage. Au-delà, les chômeurs reçoivent une aide de leur municipalité. En fait, il faut bien voir aussi que la majorité des chômeurs ne reçoit pas de revenus du Fonds pour le Chômage et la Formation Professionnelle au titre de l'allocation-chômage⁶⁴. Ils ne reçoivent aucun support financier, et vivent grâce aux réseaux informels ou aux aides accordées par les municipalités.

Le nombre de chômeurs couverts a baissé (cf. graphique 5), sauf en 1997 à cause de la réforme structurelle. Cela traduit bien la volonté du gouvernement bulgare de privilégier les mesures actives de lutte contre le chômage, car ces mesures s'attaquent au chômage en tant que tel : aide à la création d'entreprise, formation professionnelle, aide à la mobilité, programmes d'emplois subventionnés, programmes d'emploi temporaire... En 1998, un des objectifs du Ministère du Travail et de la Politique Sociale était clairement de réduire la pression du système d'allocations-chômage par la mise en place d'un ensemble de programmes visant à garantir l'emploi des groupes défavorisés⁶⁵.

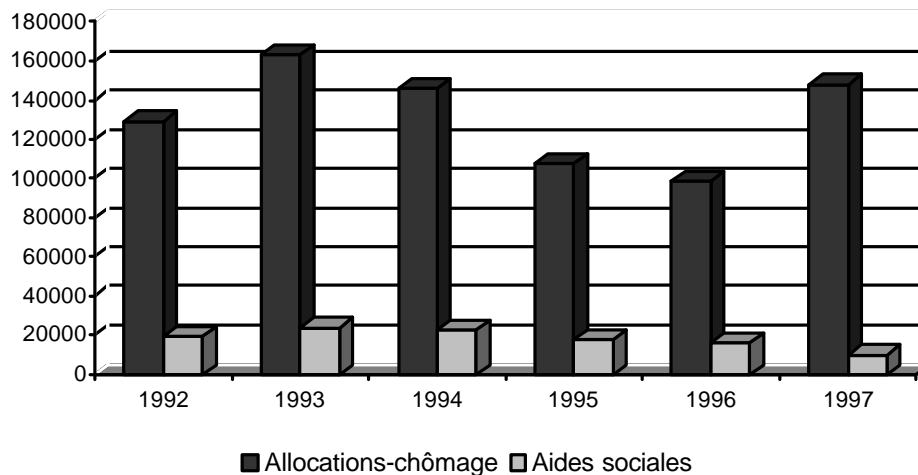
⁶¹ Après six mois, les travailleurs n'ayant pas retrouvé d'emploi recevaient pendant trois mois supplémentaires une 'aide aux chômeurs' égale au salaire minimum. Le système a ensuite été modifié car il n'était pas suffisamment modulé : les travailleurs non qualifiés touchaient des allocations presque égales à celles des travailleurs très qualifiés, calculées sur la base du salaire minimum.

⁶² Ce système était trop compliqué et l'alignement de l'allocation-chômage minimum sur le niveau du salaire minimum n'encourageait pas les chômeurs à rechercher du travail.

⁶³ Ce nouveau système montrait rapidement ses limites, puisqu'un travailleur pouvait parfaitement recevoir une allocation-chômage alors qu'il était employé à temps plein sous un contrat de droit privé.

⁶⁴ En 1998 et 1999, environ 28% des chômeurs inscrits percevaient des allocations-chômage.

⁶⁵ Il y avait plusieurs programmes : le programme « Travail en hiver » devait assurer un emploi hivernal aux personnes désavantagées sur le marché du travail, en créant des emplois temporaires dans les services publics ; le programme « de l'assistance sociale à un emploi » ; les programmes d'emploi pour les roms ; et enfin, le programme « Jolie Bulgarie », visant à former et à créer des emplois grâce à une amélioration des espaces urbains.

Graphique 5 : Nombre moyen de chômeurs recevant des allocations-chômage et/ou une assistance sociale

Source : Ministère du Travail et de la Politique Sociale

2. Les programmes d'emplois temporaires

Il s'agit des plus importants programmes de création d'emploi mis en place dans le pays. Il s'agit d'assurer l'emploi pendant cinq mois pour des travailleurs inscrits dans des activités « d'intérêt commun ». L'Etat peut soit employer les chômeurs, soit subventionner une partie de leur salaire –il paye une partie de leur salaire à l'employeur privé⁶⁶. Le groupe visé est essentiellement celui des chômeurs de longue durée et des non qualifiés. Mais, les salaires reçus sont bas, ce qui n'incite pas à participer dans ces programmes.

Les programmes d'emploi temporaire sont organisés par les autorités locales et financés par le Service National pour l'Emploi. Les emplois définis doivent servir aux municipalités : services municipaux ou entretien des espaces verts. L'Office du Travail est l'agence centrale qui coordonne l'organisation du programme. Il sélectionne les chômeurs pouvant participer : en général, ces emplois temporaires ne nécessitent que des compétences manuelles.

Malheureusement, le constat qui s'impose, c'est que ces programmes sont le plus souvent perçus comme un moyen d'assurer temporairement des revenus, plutôt que comme un réel moyen de s'insérer définitivement sur le marché du travail.

L'Etat a cherché toutefois à corriger ce problème, notamment avec l'adoption du programme «Formes flexibles de l'emploi» en Septembre 2000. L'employeur peut devenir partenaire du programme lorsque le contrat proposé dépasse 8 mois. Durant la période du contrat, le Fonds pour le Chômage et la Formation Professionnelle prend en charge une partie du salaire versé –égale au montant du salaire minimum- et l'ensemble des cotisations sociales patronales. Si le travailleur est gardé au-delà des 8 mois, et pour une période supérieure à 6 mois, alors les cotisations sociales patronales restent à la charge du Fonds pour le Chômage et la Formation Professionnelle.

3. Les programmes d'emplois subventionnés

Le Ministère du Travail et de la Politique Sociale organise un « concours » entre les entreprises qui proposent de créer des emplois à l'aide de ces subventions. Les critères de sélection comprennent le nombre le nombre d'emplois créés, le type de contrats, le montant des crédits requis,...⁶⁷ Ces

⁶⁶ Par exemple, fin Juin 1993, le « programme de travaux publics » portait sur 82 villes et villages et touchait 15000 chômeurs. Le programme était mis en œuvre à l'échelon local, les services de l'emploi et les municipalités établissant conjointement les propositions en matière d'emplois à créer dans le domaine des travaux publics, notamment pour des activités gérées à l'échelon municipal. Le Fond pour le Chômage et la Formation Professionnelle versait à l'employeur 90% du salaire minimum du travailleur embauché pour une période d'au moins cinq mois. L'employeur s'engageait à financer au moins 10% du salaire minimum, les cotisations de sécurité sociale, et le coût de fonctionnement du programme.

⁶⁷ En 1992, 950 emplois avaient été créés grâce à ces subventions, principalement dans l'industrie, et près de 44% des entreprises bénéficiaires étaient des entreprises privées.

programmes touchent les jeunes travailleurs qualifiés, puisque la participation au programme est limitée aux jeunes qui ont quitté l'école après avoir achevé leur formation. Cependant, beaucoup d'entre eux perdent leur emploi une fois la subvention terminée. Cela montre l'efficacité toute relative de la mesure, d'autant qu'elle a été très controversée dès sa mise en œuvre en raison de son coût élevé⁶⁸.

4. La formation professionnelle des adultes au chômage

La formation professionnelle est financée par des fonds publics mais les cours sont habituellement donnés dans des centres privés⁶⁹. Il y a deux catégories de cours offerts : les formations pour développer sa motivation, et les formations pour acquérir de nouvelles compétences. Ces dernières comportent des « formations de base » (langues, informatique, droit,...), des réorientations, et des formations pour les personnes sans qualification. Ce sont les formations de base qui rencontrent le plus de succès. Les cours de réorientation –requalification– sont censés réduire le chômage pour cause structurelle en permettant la réallocation de la main-d'œuvre. 36% des personnes ayant suivi une formation en 1994, avaient assisté à ces cours ; ils n'étaient plus que 28% en 1997.

Un programme spécial, pour les personnes venant des régions où la mixité ethnique est forte, a été mis en place en 1997⁷⁰. Dans une première phase, les chômeurs sont formés pendant cinq mois dans le cadre du programme développé par le Ministère de l'Education et la Science. Durant cette période, ils perçoivent un montant égal à 40% du salaire minimum. Ensuite, les chômeurs qui n'ont pas de métier sont formés en fonction des besoins du marché du travail. Enfin, dans un troisième temps, des possibilités de travail temporaire sont recherchées pour les membres des minorités ethniques.

Globalement, on constate qu'un nombre important de chômeurs inscrits dans ces formations ne suit pas la totalité des cours. Ce phénomène a plusieurs explications : les formations proposées ne correspondent pas aux attentes des inscrits ; les inscrits désirent profiter des avantages financiers ; ils ont peut-être été contraints de s'inscrire,...

5. L'aide à la création d'entreprises

En 1991, une mesure visant à encourager les chômeurs à créer leur propre entreprise a été adoptée. Les personnes présentant un projet de création d'entreprise recevaient une somme forfaitaire égale à la totalité des prestations de chômage auxquelles elles avaient droit. Malgré les modifications juridiques apportées par la suite, ce programme n'a connu qu'un succès tout relatif⁷¹. Difficile en effet pour des personnes peu formées, ne connaissant pas les lois, de créer une entreprise « légale ». De plus, le montant perçu étant ridiculement petit et ne suffisait pas pour lancer un projet.

A partir de 1998, le gouvernement prenait tout un ensemble de mesures en faveur des créations d'entreprises. Une aide fiscale est apportée dès la création de l'entreprise ; des Centres de Consultation doivent aider et stimuler le départ d'une activité individuelle ; un système d'information est mis en place ; des fonds spécialisés financent les projets individuels au niveau national et régional. Le programme « Commencez votre propre affaire » est plus spécifique aux chômeurs, et comprend une formation et un financement.

6. Favoriser les chances d'insertion pour les chômeurs marginalisés

En 1991, trois mesures étaient adoptées pour favoriser l'emploi des jeunes⁷², mais peu d'entre

⁶⁸ En 1992, l'Etat versait en moyenne 3812 leva par emploi créé ; ainsi, au total, plus de 3,6 millions de leva ont été déboursés sur l'année.

⁶⁹ Cette situation favorise le développement de la corruption.

⁷⁰ En fait, en 1997, seules les municipalités de Lom et Sliven étaient concernées : 116 chômeurs avaient participé à ce programme.

⁷¹ On peut même parler d'échec total pour la première année de sa mise en œuvre : seulement 27 personnes avaient posé leur candidature.

⁷² Ces mesures sont le droit à une aide sociale, le droit à une formation ou à une réorientation gratuite, et la subvention des emplois.

eux semblaient en bénéficier. En fait, l'emploi des jeunes n'était pas une priorité, et les réseaux d'information n'étaient pas assez efficaces pour permettre à la majorité des jeunes de profiter de ces mesures. Cela dit, face à un taux de chômage des moins de 25 ans préoccupant, de nouvelles mesures s'imposaient. Soutenus financièrement par le programme PHARE, les « programmes de stimulation de l'emploi des jeunes » favorisent le placement à des postes de travail. Un employeur qui souhaite embaucher un jeune de moins de 28 ans avec un niveau universitaire ou un jeune de moins de 24 ans avec un niveau d'instruction moindre se voit attribuer une aide financière équivalente au paiement d'une partie du salaire versé –égale au montant du salaire minimum- et à la prise en charge des cotisations d'assurance sociale. Ce soutien financier couvre la durée du contrat, à condition que ce contrat n'excède pas 12 mois. Le « programme de stimulation du travail », mis en œuvre par le Comité Jeunesse et Sport, doit assurer l'emploi pour des jeunes en difficulté, ou n'ayant pas de formation supérieure, dans le secteur sportif privé.

Le taux de chômage des femmes est également préoccupant, et le Service National pour l'Emploi a pris un ensemble de mesures pour le réduire. Ces programmes sont le plus souvent financés par le programme PHARE et par des fonds extérieurs. Ainsi, un des derniers projets mis en place a été réalisé conjointement avec le PNUD. Il s'agit du programme « Donner des opportunités économiques aux femmes de la région de Devin ». Face à un taux de chômage féminin avoisinant les 69%, le but de ce projet est de stimuler l'entrepreneuriat des femmes de cette région en créant des conditions d'auto-emploi.

Autre groupe marginalisé : les handicapés. Peu de fonds sont alloués aux mesures en faveur des invalides : en Juin 1997, les dépenses en faveur de l'emploi des handicapés ne représentaient que 0,01% des dépenses consacrées à la politique active de l'emploi. En fait, les mesures en leur faveur n'étaient pas une priorité. Ce n'est qu'à partir de 1997 que se mettait en place un ensemble de mesures, après l'adoption de la « loi de protection de l'emploi et de protection en cas de chômage ». Le plan d'action de 1998 repose sur le Fonds de Réhabilitation Sociale, et aide les projets des ONG bulgares en faveur des handicapés. Des allègements fiscaux sont prévus pour les entreprises embauchant des invalides, et le gouvernement souhaite permettre l'insertion des handicapés grâce au développement du « programme pour l'amélioration de l'environnement ».

La politique de l'emploi menée en Bulgarie a visé dans un premier temps à lutter contre la précarité issue des licenciements massifs. Par la suite, le gouvernement a utilisé un ensemble de mesures afin de combattre activement le chômage. Finalement, ce n'est que dans un troisième temps qu'ont été mises en œuvre des mesures favorisant l'emploi des personnes marginalisées –c'est-à-dire rencontrant le plus de difficultés pour s'insérer sur le marché du travail. La politique actuelle consiste à favoriser l'entrepreneuriat individuel, à faire participer des acteurs privés dans la lutte contre le chômage –ONG, organisations internationales-, et à garantir l'égalité des chances sur le marché du travail. Des difficultés subsistent cependant, comme par exemple les lenteurs administratives et les difficultés de circulation de l'information qui ont pénalisé l'implémentation de ces programmes sur toute la période.

5. Conclusion

Même si on note un début de « marketisation » du marché de l'emploi avant 1989, il faut bien attendre le début de la transition pour qu'il y ait enfin adéquation entre la réalité économique et les institutions. L'adoption de tout un ensemble de lois a permis ces changements structurels. Malheureusement, les législateurs n'ont pas empêché la progression du chômage et le développement des emplois précaires. Les conditions de travail se sont dégradées pour les travailleurs, contraints d'accepter la flexibilité du travail, et pour les plus démunis, des emplois dans l'économie « grise ».

Le chômage reste la caractéristique la plus préoccupante du marché de l'emploi bulgare. Il touche plus particulièrement certains groupes (femmes, roms, peu qualifiés,...) ou certaines régions en retard de développement. Les politiques de lutte contre le chômage ont échoué. Plusieurs explications peuvent être avancées :

- tout d'abord, vu les montants qui lui ont été alloués, la politique de lutte contre le chômage ne semble pas avoir été une des priorités des gouvernements successifs ;

— ensuite, au début de la transition, cette politique a été mal orientée, puisqu'il ne s'agissait pas de s'attaquer directement au chômage. L'objectif était visiblement de réduire la précarité sociale grâce au versement d'allocations-chômage. Mais les montants versés étant ridiculement faibles, ils ont été vite érodés par l'inflation, et n'ont pas rempli leur rôle. Enfin, ce système d'allocations-chômage était trop mouvant et complexe pour que les chômeurs trouvent un intérêt à s'inscrire dans les Bureaux du Travail et cherchent à en bénéficier : ils préféreraient trouver une activité informelle ;

— enfin, ce n'est qu'après 1997 que les mesures de politique active de l'emploi retiennent les faveurs du gouvernement dans la lutte contre le chômage, mais là encore les fonds débloqués ne sont pas à la hauteur des objectifs fixés. Et c'est surtout avec un soutien extérieur (ONG, institutions internationales,...) que le gouvernement souhaite lutter contre le chômage des femmes ou insérer les handicapés⁷³. On peut déplorer que l'Etat se soit trop tardivement attaché à l'insertion sur le marché de l'emploi des groupes marginalisés (femmes, jeunes,...).

Les efforts récents en faveur de l'entrepreneuriat individuel sont intéressants, mais l'Etat ne répond pas à une question de fond : comment « légaliser » les activités informelles⁷⁴ ?

De plus, un problème de taille reste : la réforme de l'administration. En effet, on a greffé sur une administration prévue pour un système centralisé, tout un ensemble de réformes liées à l'économie de marché. Cela a été la cause de lenteurs dans l'application des mesures. Le marché du travail en a été victime, avec notamment la mauvaise circulation des informations. On peut donc estimer qu'une politique efficace de l'emploi ne peut être mise en œuvre qu'en utilisant une administration performante.

Références bibliographiques

Consultations with the poor, 1999, Global Synthesis Workshop, Poverty Group PREM, Banque Mondiale, 22-23 Septembre.

Employment and Unemployment, N° 2/'97, 2/'98, 2/'99, Institut National des Statistiques.

Jones, D.C. 1991, *Le marché du travail bulgare en transition*, Revue internationale du travail, Vol 130, N°2, BIT Genève.

Minev, D. et Jeliaskova, M., 1998, *The fluctuations of Bulgarian labour market*, National Centre for Sociological Research, Athènes.

Sziraczki, G. et Windell, J., 1992, *Les conséquences de la restructuration de l'emploi pour les groupes défavorisés en Hongrie et en Bulgarie*, Revue Internationale du Travail, Vol 131, N° 4 -5.

The shadow economy in Bulgaria, 2000, Harvard University, Agency for Economic Analysis and Forecasting, Institute for market Economy, Sofia, Octobre.

⁷³ Il faut dire aussi que l'Etat a des contraintes budgétaires strictes à cause du Directoire Financier.

⁷⁴ Mais en a-t-il vraiment l'intention ? L'emploi informel constitue une « soupape sociale » dans cette période de transition : il permet aux individus de ne pas tomber totalement dans la pauvreté, et aux entreprises de ne pas avoir des coûts de production trop élevés.