

•
DIFFUSION GENERALE

OCDE/ILO/GD(91)144

Les incidences du changement structurel sur les politiques
du marché du travail et les politiques sociales
en Europe centrale et orientale

LA RESTRUCTURATION EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE :
LES QUESTIONS LIEES AU MARCHE DU TRAVAIL
ET A LA POLITIQUE SOCIALE

GEORG FISCHER ET GUY STANDING

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Paris 1991

>

Le présent rapport a été rédigé par Georg Fischer, OCDE, Paris, et Guy Standing, BIT, Genève. Il fait partie des documents qui seront discutés au cours de toutes les sessions de la Conférence. La version définitive révisée de ce document sera publiée en temps utile dans le cadre d'un document OCDE-CCEET/BIT.

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et n'engagent ni le BIT, ni l'OCDE, ni les gouvernements de leurs pays Membres.

Copyright OCDE et BIT.

LES INCIDENCES DU CHANGEMENT STRUCTUREL SUR LES POLITIQUES
DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES SOCIALES
EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

11-13 septembre 1991, Paris

LA RESTRUCTURATION EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE :
LES QUESTIONS LIEES AU MARCHÉ DU TRAVAIL
ET A LA POLITIQUE SOCIALE

par

Georg Fischer et Guy Standing

{Nota : Il s'agit ici d'une communication traitant de problèmes de fond, }
{destinée à orienter la discussion lors des différentes sessions de la }
{conférence ; les sections sont présentées de manière à correspondre à }
{l'ordre de celles-ci.}

I. Introduction

1. Depuis les journées enthousiastes que nous avons connues en 1989 et 1990, un état d'esprit plus sombre a gagné les régions d'Europe centrale et orientale, avec l'énormité des modifications structurelles devant être prises en charge par une nouvelle génération de leaders politiques et de décisionnaires. Les événements récents en Union soviétique ont fait renaître l'espoir de modifications structurelles rapides dans cette région ; toutefois, compte tenu des incertitudes qui demeurent, nous assisterons probablement à une période assez longue avant de constater une amélioration de la politique sociale et une augmentation des revenus.

2. Avec la lente émergence d'institutions nouvelles et d'organisations indépendantes des employeurs et des salariés, ce processus d'apprentissage a dû être confronté à la nécessité de comprimer dans un espace de temps aussi court que possible un vaste éventail de modifications de politique que les pays occidentaux industrialisés avaient mis quatre décennies à mettre en oeuvre. Cependant, alors que dans la première étape de la transition, il était compréhensible que, dans certains pays, les décisionnaires soient enclins à se limiter à copier des systèmes et des législations en vigueur dans certains pays européens et en Amérique du Nord, il serait également compréhensible que, désormais, apparaisse un désir croissant d'adopter des réformes politiques plus en accord avec leurs propre culture et structures sociales. Aucun pays ne possède un jeu idéal de lois et d'institutions sociales pouvant s'appliquer à un autre territoire. Ce processus d'adoption et d'adaptation oppose de passionnants défis aux communautés nationales et internationales de décisionnaires.

3. Il est habituel de caractériser la transition en termes d'une approche de type "big bang" par opposition à une approche plus graduelle. Une telle caractérisation a, sans aucun doute, toujours été quelque peu simpliste, toutefois, dans le cadre du sujet de cette conférence, il peut s'avérer utile de décrire deux tendances en présence, à partir desquelles un large éventail de structures de compromis pourraient émerger. Le débat sous-jacent est celui du "marché décentralisé" et du "marché régulé". Le rôle exact de l'Etat continue à être au coeur du débat de politique. Il ne suffit pas de parler d'une "économie de marché" ; la question qui se pose est de savoir quel type de marché, en présumant que chacun reconnaît déjà la vertu des mécanismes du marché. Mais par quel type d'institutions et de réglementations les mécanismes du marché du travail seront-ils obtenus ? Tous les pays occidentaux industrialisés disposent de formes de réglementations institutionnelles, législatives et juridiques. Celles-ci comportent des dispositions pour les négociations collectives, et la législation sur les contrats de travail, le temps de travail, la surveillance médicale et la Sécurité Sociale.

4. Ce dilemme peut, par exemple, être considéré dans le contexte de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme des Nations Unies et la déclaration de Philadelphie de 1944 pour le BIT, dans laquelle il est spécifié clairement que le travail ne saurait être considéré comme une marchandise. Il est surprenant de constater que cela a été établi à une période -- dans les années 1940 --, où nombre de pays occidentaux étaient dans une phase relativement analogue de reprise et de renforcement de la démocratie. De tels principes impliquent que les règlements protecteurs et autres garde-fous institutionnels devraient modifier les forces élémentaires du marché, en limitant les insécurités du marché du travail et en promouvant un esprit de consensus social et de négociations, plutôt qu'en se reposant aveuglément sur les seules forces du marché. Parallèlement, les cadres régulateurs et les structures institutionnelles devront être suffisamment souples et assurer la promotion de la croissance économique, de la productivité et la compétitivité internationales. Cette tension a préoccupé les analystes du marché du travail, dans les économies de marché des pays occidentaux, au cours de la décennie passée et est aujourd'hui au coeur des réformes en cours dans les pays d'Europe centrale et orientale. Il s'agit là de la toile de fond contre laquelle les débats à propos du marché du travail et des politiques sociales peuvent être interprétés.

5. Nous tenterons, dans les sections suivantes d'identifier les questions principales qui semblent être les plus importantes dans les sphères du marché du travail, des relations industrielles et de la politique sociale dans un proche avenir. Tout exercice de ce type encourt un double risque : celui d'apparaître comme n'étant guère plus qu'une énumération aléatoire et de la superficialité associée à une généralisation excessive. Nous espérons, cependant, qu'il permettra d'aider à structurer la discussion. Il apparaîtra également que certaines des vues exposées seront provisoires, alors que d'autres apparaîtront plutôt excessives à la lumière des éléments dont on dispose. Cette communication est centrée sur les questions principales qui se posent dans la période de restructuration plutôt que sur les réformes à plus long terme et sur le type de marché du travail et de structures sociales qui émergeront au-delà.

II. Les développements récents du marché du travail en Europe centrale et orientale

6. En 1990-91, les économies des pays d'Europe centrale et orientale ont été frappés par une cruelle combinaison de facteurs économiques qui ont rendu beaucoup plus difficiles les ajustements structurels. Le déclin important du PIB en 1990 et 1991 doit être considéré dans le contexte de l'effondrement du commerce entre les pays eux-mêmes, de l'inflation et de la récession qui sont le résultat des augmentations de prix de l'énergie en raison de la guerre du Golfe et des effets contraires de la récession dans les économies de marché des pays industrialisés. Les politiques de réforme, en particulier celles concernées par la stabilisation économique, n'ont fait, tout au plus, que compliquer le marasme. A la fin de la décennie 1980, le PIB par tête en Europe centrale et orientale représentait à peu près 1/8 de la moyenne du reste de l'Europe. Cependant, en 1990, le PIB réel a probablement chuté de plus de 7 pour cent et, en 1991, il chutera probablement de plus de 10 pour cent. En Bulgarie, on s'attend à ce que celui-ci connaisse un déclin de plus de 20 pour cent, et la chute pourrait être encore pire en URSS. Pour 1991, aucun pays de la région ne devrait connaître une augmentation de son PIB en termes réels.

7. Ces sombres réalités sont suffisantes pour provoquer de sérieux problèmes sur le marché du travail de n'importe quel pays quelle que soit sa stratégie d'ajustement structurel. Toutefois, il convient de garder un fait à l'esprit pendant cette conférence : malgré le déclin énorme de la production économique, le déclin global de l'emploi a été relativement modeste. Bien qu'un décalage dans la chute de l'emploi serait également survenu si un tel déclin dans le revenu national avait touché les économies de marché industrialisé, la diminution des emplois et la montée du chômage auraient depuis longtemps laissé apparaître le spectre de la Grande Dépression. Jusqu'à présent, cela n'est pas survenu en Europe centrale et orientale. Toutefois, avec l'augmentation du rythme des privatisations et le déclin de la fameuse contrainte de "budget souple", il y aura une avalanche du chômage dans les grandes entreprises d'Etat dans tous les pays de la région. A moins que le recrutement de main-d'oeuvre ne survienne sur une vaste échelle, les niveaux de productivité resteront faibles, la croissance économique sera amputée et le développement des industries nouvelles orientées vers les biens de consommation et les services se trouvera anormalement resserré. En 1990-91, la montée du chômage est survenue essentiellement en raison d'une combinaison du lent déclin de l'emploi et de l'afflux de main-d'oeuvre nouvelle sur le marché du travail. En 1991-92, le chômage sera le facteur croissant.

8. Depuis la fin des années 1980, les modifications structurelles dans l'économie des pays d'Europe centrale et orientale ont revêtu plusieurs formes complémentaires, avec une accélération pour chacune en 1991. Le secteur d'Etat, bien qu'il soit encore la principale source de production, de revenus et d'emploi, s'est rétréci alors que l'économie privée connaissait la croissance. La privatisation est venue bien plus en conséquence de la restructuration interne des entreprises industrielles et de l'émergence des entreprises, coopératives (dans certains pays) ou des co-entreprises de petite taille, bien plus qu'en raison d'une privatisation explicite des entreprises d'Etat au travers d'une législation directe. Cette dernière forme s'accélère, comme en témoigne la législation récente en Roumanie, par exemple, mais à compter de la mi-1991, le transfert du secteur étatique à la production et à l'emploi du secteur privé a été essentiellement le fait de nouvelles sources d'emploi en

dehors des secteurs étatiques stagnants ou en fort déclin. En outre, les pertes d'emploi dans ces derniers secteurs ont grandement fait pencher la balance en faveur de la croissance du secteur privé.

9. La privatisation a également pris la forme d'une conversion des entreprises d'Etat en co-entreprises avec des firmes étrangères, ce qui a mis en place une curieuse forme de pluralisme de pratiques concurrentielles de l'emploi et de relations industrielles au niveau de l'entreprise. Cela a également revêtu la forme d'une croissance des firmes de petite taille, principalement dans le secteur du commerce de détail. La question la plus importante qui s'est posée a été : que faire des grandes entreprises d'Etat qui ont dominé le paysage industriel de l'Europe centrale et orientale au cours des 40 dernières années ? Visiblement, des approches différentes sont menées dans les différents pays de la région. Par exemple, en Hongrie, il semble que nombre de celles-ci seront transformées en co-entreprises avec des capitaux étrangers ; en Tchécoslovaquie et en Pologne, il apparaît plus vraisemblable que les droits de propriété seront, dans une large mesure, distribués à la population dans son ensemble, par le biais de plans ESOPS (Plans de Propriété avec Actionnariat des Employés), et autres formes de capitalisation des employés. Il n'appartient pas aux intervenants de cette conférence de porter un jugement sur les mérites respectifs des différentes formes de privatisation, mais il est important et de savoir si le choix qui sera fait aura des implications différentes sur le marché du travail ou impliquera d'autres politiques du marché du travail et d'autres politiques sociales.

10. D'autres aspects de la restructuration façonneront également les développements du marché du travail. Il y aura un long processus de mobilité de la main-d'oeuvre quittant l'agriculture, un domaine qui a été de nombreuses années un réservoir de main-d'oeuvre absorbant des proportions beaucoup plus importantes de cette main-d'oeuvre que de coutume dans les pays industrialisés. Sans aucun doute, les gouvernements seront satisfaits si l'écoulement de main-d'oeuvre est ralenti dans un proche avenir, mais il pourrait également fort bien s'accélérer. La considérable et nécessaire transition des industries lourdes -- "la production des matériaux" -- vers les biens de consommation et les services a également commencé. Et nous avons également assisté au début d'une transition au sein des secteurs de production, du complexe militaro-industriel et vers l'industrie légère de haute technologie.

11. La difficulté étant que, jusqu'à présent, les investissements dans les secteurs à croissance potentielle, dans la plupart des pays, ont été très lents, tout comme l'adoption d'une technologie et de structures de production plus modernes. De nombreux emplois nouveaux verront probablement le jour grâce aux firmes de petite taille et aux travailleurs indépendants, comme cela a été le cas en Hongrie, le pays qui est peut être le plus avancé dans sa restructuration. Bien que les revenus et les salaires puissent être relativement élevés dans les nouvelles firmes de petite taille par comparaison à l'ancien secteur d'Etat, le travail dans ces entités en tant que salarié ou tant que travailleur indépendant sera néanmoins une situation précaire, posant d'autres problèmes pour les décisionnaires chargés des questions du travail et des questions sociales. Certains emplois dans les entreprises de petite taille offriront de très bons revenus et des avantages intéressants mais la plupart ne seront pas dans ce cas là.

12. Il y a une question, cependant, qui est endémique bien qu'elle ne soit en aucune façon spécifique à la région. Dans la totalité des pays, une grande part de l'activité économique réelle est survenue en dehors de la sphère "formelle". Le travail au noir (ou dans l'économie secondaire) a, depuis longtemps, complété ceux des entreprises d'Etat et, alors que dans certains pays, il y a eu une légitimation de nombre de ces activités avec la montée du pluralisme, dans d'autres pays, nous avons vu apparaître les signes évidents que ce type de travail connaissait une croissance très importante. Bien qu'il ne soit fait que peu référence à ce phénomène dans la présente communication, celui-ci a des implications quant à l'application de certains types de politiques en matière de marché du travail et de protection sociale et, bien évidemment, cela est également quelque peu en relation avec la première et importante question qui doit être traitée.

a. Le chômage

13. Compte tenu des modifications structurelles, le principal développement du marché du travail de l'année passée a été l'augmentation du chômage. Très certainement, la situation va se détériorer nettement avant qu'une quelconque amélioration puisse apparaître. Comme le montrent les différentes communications de cette conférence, jusqu'à présent les niveaux de chômage ont été relativement faibles par comparaison au standard d'Europe Occidentale des années 1980 et 1990, mais c'est le rythme d'accroissement qui est alarmant. Toutes les prévisions s'accordent à dire que la plupart des six économies connaîtront des taux de chômage supérieurs à 10 pour cent en 1992, et largement plus de 10 pour cent dans les zones affectées par une restructuration industrielle, pour lesquelles des rapports montrent déjà des taux de chômage atteignant quelque 40 pour cent. En Allemagne de l'Est, il est prévu que, d'ici la fin de l'année 1991, le taux de chômage sera de 14 pour cent, alors que 15 pour cent supplémentaires de la main-d'oeuvre travailleront à temps partiel. En Tchécoslovaquie et en Pologne, le taux de chômage global devrait dépasser 10 pour cent d'ici la fin de 1991. En Union Soviétique, les craintes officielles de 30 millions de sans-emploi en 1992 représentent, tout à la fois, une perspective intimidante et une indication du sens de l'incertitude qui règne parmi les officiels gouvernementaux qui doivent faire face à des réalités nouvelles.

14. Faire face au chômage sera l'une des grandes priorités de 1992. Les questions clés seront peut-être : la période de fort chômage sera-t-elle courte, transitoire, ou durera-t-elle plusieurs années ? Cette dernière éventualité peut-elle être évitée ? Et si la période est longue, quels pourront être les effets sur le marché du travail et sur le tissu social ? Jusqu'à présent, il n'y a aucune raison de supposer que la restructuration économique sera marquée par une courte période de fort chômage. Il est beaucoup plus probable que des niveaux très élevés -- probablement supérieurs à 15 pour cent -- se poursuivront pendant encore longtemps. Si l'on se souvient de la restructuration économique dans certaines économies des pays de l'Ouest, au sein desquelles les mécanismes du marché du travail étaient relativement bien développés, le fait que ces pays ont eu à subir des taux de chômage supérieurs à 10 pour cent pendant des périodes de 5 à 10 ans doit être une perspective particulièrement angoissante pour les décideurs faisant face à une période de restructuration importante sans disposer de mécanisme bien établi en matière

de marché du travail afin de faciliter la nécessaire mobilité de la main-d'oeuvre et la régénération de l'emploi.

15. En essayant de comprendre ce qui survient en matière de chômage, il faut souligner que les informations statistiques disponibles sont très hétéroclites. L'une des raisons principales de cela est que dans l'ancien système à "plein emploi", le chômage était à peine reconnu comme étant une activité légitime, et il n'y avait donc qu'une faible tentative de mesurer son niveau ou son incidence. En outre, les réseaux de bourses du travail n'existaient pas, ce qui faisait que les personnes à la recherche d'un emploi ne pouvaient pas être facilement enregistrés en tant que chômeurs. En 1990-91, les bureaux statistiques dans les pays d'Europe centrale et orientale en sont venus à conceptualiser et à mesurer le chômage, et les enquêtes par sondage devraient devenir un moyen important de génération d'informations sur le marché du travail, nécessaires pour formuler des politiques capables de faire face au chômage. Outre que ces données permettront de fournir des informations sur les résultats engendrés par le processus de restructuration sur le marché du travail, de telles données seront essentielles pour contrôler et évaluer les effets directs et indirects des nouvelles formes de politiques en matière de marché du travail, ce qui sera vital si ces politiques veulent être efficaces. Il faut espérer que cette conférence permettra d'établir certaines recommandations spécifiques sur cette question pratique.

b. La pauvreté liée au marché du travail

16. Les craintes associées à la montée du chômage seraient moindres s'il semblait y avoir une perspective raisonnable que les personnes se trouvant sur les confins du marché du travail ne risquaient pas de sombrer dans une situation financière très sérieuse. Et c'est là, précisément, qu'est la difficulté. Il y a toute raison de croire que l'extension de la pauvreté dans de nombreuses régions de cette zone atteint des niveaux dramatiquement élevés. Par exemple, le nombre des ménages vivant dans la pauvreté a augmenté très sensiblement en Bulgarie, Pologne, Roumanie et Tchécoslovaquie, et cette extension est probablement très supérieure à ce que laissent entendre les statistiques officielles, comme le précise Alena Nesporova à propos de la Tchécoslovaquie. En Bulgarie, on estime que, au début de l'année 1991, plus de 70 pour cent de tous les ménages avaient des revenus inférieurs au minimum social officiel, ce qui représente un accroissement de 41 pour cent par rapport aux deux années précédentes. En Pologne, plus de 40 pour cent de tous les ménages sont considérés vivre dans la pauvreté, ce qui, ici encore, est une augmentation très nette par rapport aux deux années précédentes. Ces chiffres peuvent être des approximations, ils n'ont n'en sont pas moins sombres, et plus proches des statistiques que l'on trouve dans des pays en voie de développement que dans des pays industrialisés.

17. Quel que soit le critère utilisé pour mesurer la pauvreté, c'est le taux d'augmentation et le manque de formes efficaces de protection sociale qui sont le plus alarmants dans les circonstances nouvelles que connaissent ces pays. Une des questions qui se pose à cette conférence est la possibilité que l'incidence de la pauvreté est devenue beaucoup plus liée au statut et à l'expérience du marché du travail. Nombre de ceux qui connaissent un déclin important du niveau de vie sont des personnes qui ont été éloignées de la population active, telles que les retraités, mais beaucoup d'autres semblent

connaître la pauvreté en raison de leur position au sein de cette main-d'oeuvre, dans certains cas, en raison de la précarité de leur emploi, parce que les salaires minimum n'ont pas été appliqués ou encore parce que les entreprises n'ont pas été en mesure de payer les salaires minimum, comme cela est le cas en Bulgarie où le niveau réel de salaire minimum a été divisé par deux au cours des 12 mois ayant pris fin en avril 1991.

18. Comme l'indiquent les communications faisant le point sur les éléments de fond, il y a beaucoup à apprendre sur les liens qui existent entre les développements du marché du travail et la pauvreté et les inégalités. Il est essentiel d'identifier ces liens si l'on veut parvenir à formuler des politiques efficaces en matière de marché du travail et de protection sociale.

c. Les déséquilibres régionaux

19. Un autre aspect du processus de transition est que les déséquilibres régionaux s'intensifient, particulièrement avec le déclin des industries lourdes et le processus de conversion industrielle qui est en pleine accélération. Ici encore, l'on trouve certaines analogies avec ce qui est survenu dans différentes régions d'Europe Occidentale et d'Amérique du Nord au début de la décennie 1980. Comme dans ces régions, au sein desquelles des industries telles que l'extraction minière, la production de l'acier, les constructions maritimes et certaines industries traditionnelles ont connu un déclin marqué, il pourrait survenir une détérioration cumulée de l'économie locale et du marché du travail. Ainsi, le déclin économique de certaines régions industrielles d'Europe de l'Est pourrait se voir compliquer par l'émigration de nombreux jeunes travailleurs relativement qualifiés, quittant des régions encore moins attrayantes pour les investisseurs, et créant ainsi une intensification de la stagnation. Ce phénomène a déjà caractérisé l'économie de l'Allemagne de l'Est. Cependant, dans certains pays, cette migration de détresse ne pourrait prendre des proportions importantes qu'en 1992, lorsque le rétrécissement des principales industries traditionnelles et l'afflux de travailleurs actuellement subventionnés deviendront des éléments plus substantiels.

20. Un phénomène complémentaire est que, avec la chute de l'emploi dans les zones industrielles, ce seront peut-être les zones rurales qui connaîtront l'augmentation du chômage, dans la mesure où les travailleurs qui se déplaçaient auparavant vers les zones industrielles resteront désormais dans ces zones rurales où ils habitent, et où les emplois agricoles ne devraient connaître aucune croissance.

d. La segmentation du marché du travail : le problème de la marginalisation

21. Avec la montée du chômage et l'extension du pluralisme économique, des formes de stratification et de segmentation du marché du travail pourraient devenir aiguës. En d'autres termes, des groupes spécifiques pourraient être confrontés à une marginalisation du marché du travail, repoussés vers des emplois précaires à faible revenu, ou se trouver même rejetés en dehors de la population active. Cela est un problème de longue date des marchés du travail ouverts dans toutes les économies de marché, et dans de nombreuses régions d'Europe de l'Est existe la crainte que les minorités ethniques et les

résidents non locaux, dans les zones touchées par la restructuration, soient confrontés à de sérieuses difficultés, en particulier s'il existe une résurgence persistante des forces nationalistes. Par exemple, le taux de chômage des bohémiens en Slovaquie a apparemment atteint 27 pour cent en mai 1991, ce qui est probablement quatre fois le taux de chômage des autres groupes de la population.

22. En ce qui concerne la segmentation du marché du travail, deux questions émergent. Quelles formes de discrimination et de segmentation se sont développées ou sont susceptibles de se développer ? Dans toute économie de marché, les employeurs utilisent des règles pour classer leurs pratiques et préférences en matière de recrutement, formation, promotion et réduction des dépenses. Cela a invariablement pour résultat des opportunités et formes différentes au désavantage du marché du travail.

23. Dans les économies d'Europe centrale et orientale, il semble y avoir un grand nombre d'éléments anecdotiques indiquant une détérioration de l'expérience faite par les minorités, mais il y a la nécessité d'obtenir beaucoup plus d'informations détaillées afin de permettre aux instigateurs d'une politique de surveiller ces développements. Cela devrait permettre d'aider à résoudre la question relative à l'identification de mécanismes appropriés permettant de limiter ou de renverser les pratiques qui amènent à une segmentation du travail et à la marginalisation des groupes particuliers. Les pays industrialisés ont essayé un large éventail d'approches différentes, y compris une législation anti-discrimination, des incitations pour embaucher des groupes spécifiques, des subventions sélectives, des programmes de formation ciblés et ainsi de suite. Aucune approche ne peut présenter les caractères d'une panacée, mais le défi immédiat en Europe de l'Est est d'identifier les mesures qui ont les meilleures chances d'éviter une différenciation sociale rigide. On ne peut présumer que, laissé à lui-même, le marché du travail se développera en un marché du travail socialement intégré.

24. Quels sont les groupes qui, en dehors des minorités ethniques, sont les plus vulnérables à la marginalisation ? Premièrement, bien que leur position dans les économies des pays industrialisés ait pu s'améliorer au cours des années récentes, les femmes qui occupent un emploi sont encore confrontées, au niveau international, à un certain nombre de difficultés. En Europe centrale et orientale, avec l'ancien système centralisé, les femmes étaient relativement intégrées au sein du marché du travail, avec un taux d'activité élevé par rapport aux normes internationales, même si les opportunités relatives en matière de mobilité professionnelle aient pu être loin d'être équitables et que de nombreuses questions aient pu se poser à propos du caractère onéreux de la double journée de travail des femmes, dans la mesure où un emploi à temps complet devait être combiné avec les tâches domestiques. Il existe maintenant la crainte que les femmes ne perdent leur rôle en temps que participantes au marché du travail en étant converties en "travailleurs secondaires", et en étant affectées, de manière disproportionnée, par des taux élevés de chômage et de chômage, en étant rejetées en dehors du marché du travail ou en subissant une réduction de leur salaire et de leurs avantages par rapport aux hommes. Différentes communications, au cours de cette conférence, évaluent les éléments mettant ces tendances en évidence, et soulignent la nécessité d'obtenir davantage d'informations sur ce qui semble être une situation en train de se détériorer.

25. Comme cela a été le cas en Europe Occidentale au cours des années 1980, l'autre groupe qui a été durement frappé par la restructuration et par la montée du chômage est celui qui se compose des salariés les plus âgés, c'est-à-dire les personnes dans la tranche d'âge 50 à 60 ans. Dans le schéma ancien, un grand nombre de retraités était employé, afin de compenser le faible montant des pensions. Au cours des mois récents, dans la plupart des pays, cela a donné lieu à un remplacement de ces salariés et à une attention plus grande portée aux programmes de retraite anticipée. Le problème principal du marché du travail est peut-être que la population productive la plus âgée peut se voir repoussée aux confins de la population active en raison d'une discrimination dans l'embauche et dans le licenciement, pour laquelle il n'existe aucune justification en terme d'efficacité du travail. D'une façon ou d'une autre, les salariés les plus âgés trouveront peut-être difficile de rester dans le courant principal de l'économie ou d'éviter un déclin important de leur niveau de vie au cours de la période de transition. Cela soulève des problèmes de politique très délicats.

26. Le troisième groupe qui fait l'objet de préoccupations est celui formé par les jeunes. Il existe, en effet, une menace croissante du chômage pour ces jeunes, dans la mesure où les opportunités d'entrée sur le marché du travail ont tendance à s'amenuiser. Etant donné que les personnes entrant sur le marché du travail doivent fournir les compétences et les aptitudes nécessaires à la régénération économique, il est préoccupant de voir qu'un grand nombre d'adolescents pourraient fort bien être plongés dans une période débilante de chômage à long terme qui leur rendrait difficile d'acquérir les compétences et les attitudes qui seront essentielles pour assurer le succès du processus de transition. Il n'est donc guère surprenant qu'une attention spéciale ait été accordée aux jeunes dans le développement des politiques de marché du travail, de la même façon que les jeunes ont bénéficié de la plus grande partie des ressources consacrées par les pays d'Europe Occidentale aux politiques de marché du travail afin de faire face au chômage de masse qui a émergé à l'occasion des crises structurelles du début de la décennie 1980.

27. Enfin, il existe une autre tendance du marché du travail qui soulève une question immédiate aux décisionnaires, à savoir : l'augmentation ou la menace d'une migration de masse de la main-d'oeuvre. Les données relatives à ce phénomène sont très incomplètes. Mais ce qui est clair c'est que, avec la montée du chômage et de la pauvreté, de nombreux travailleurs quitteront les anciennes zones industrielles, de la même manière que des millions de personnes ont tenté de passer en Europe Occidentale, ce qui intensifiera d'autant plus les tensions sociales et les difficultés inhérentes au marché du travail. Bien évidemment, cette conférence n'est pas un forum permettant de traiter des problèmes de la migration en soi. Il faut rappeler que la migration a été le sujet d'un certain nombre de conférences techniques et ministérielles au cours du premier semestre 1991, y compris celles qui se sont tenues à Prague, à Rome et à Vienne. Bien que ce sujet soit important en soi, cette conférence ne devrait tenir compte que de ses implications présentes et potentielles sur le marché du travail et la politique sociale. Il existe la crainte que des secteurs importants ne soient vidés de leur main-d'oeuvre relativement jeune et qualifiée, érodant ainsi le potentiel des administrateurs locaux souhaitant développer une politique sociale efficace, pour des raisons démographiques et fiscales, et rendant plus difficile la régénération des économies locales touchées par des niveaux beaucoup plus élevés de chômage que partout ailleurs. Mais il y a des avantages individuels et sociaux, dans le cadre de ces

mouvements de région, qui sont aisément -- et souvent --, sous-estimés, tels les facteurs de "retour" de migration pour les personnes ayant acquis une expérience, des compétences et des comportements nouveaux.

28. Dans un proche avenir, en gardant à l'esprit le contexte de services pour l'emploi, de marchés immobiliers, etc. inadaptés, l'accroissement de la migration sera une question de plus en plus préoccupante pour les autorités et les populations occidentales et orientales. Il deviendra vital de s'assurer que les migrants et les migrants potentiels ne sont pas traités tels des "boucs émissaires" ou comme une menace pour la société, et de reconnaître que la mobilité de la main-d'oeuvre est essentielle afin d'obtenir un marché du travail plus souple et de permettre un ajustement structurel.

III. Les politiques pour la restructuration du marché du travail

29. Les politiques en matière de marché du travail ont de nombreux objectifs, et l'on attend souvent trop de celles-ci dans la mesure où les objectifs sont mélangés. Ces politiques figureront en bonne place en Europe centrale et orientale au cours des prochaines années, comme cela a été le cas en Europe Occidentale au cours de la décennie passée². On attendra de ces politiques qu'elles (i) réduisent le chômage, (ii) réduisent la segmentation du marché du travail et la situation défavorisée de différents groupes de la société, (iii) assurent la promotion de la mobilité géographique, professionnelle et industrielle, et (iv) augmentent la productivité de la main-d'oeuvre. De manière sous-jacente, ces politiques devront faire passer le marché du travail d'un trop plein d'emplois à faible productivité à un chômage réduit, et à un emploi à haute productivité.

30. Au cours des étapes initiales du processus de réforme de nombreux pays de la région, le trait le plus marquant des réponses mises en oeuvre par les gouvernements a été l'adoption de lois cadres complètes sur l'emploi. En URSS, {la législation pour l'emploi en URSS et dans les Républiques de l'Union}, adoptée en janvier 1991, est entrée en vigueur en juillet 1991 ; les Républiques individuelles ont introduit leur propre version de cette législation sur l'emploi. En Tchécoslovaquie, {la législation sur l'emploi} a été introduite en 1991, et en Hongrie les éléments dispersés de réformes partielles précédentes ont été intégrés sous forme d'une législation complète sur l'emploi introduite en février 1991. Ici et partout ailleurs, de telles lois ont créé la base d'un large éventail de politiques de marché du travail, allant des transferts de revenus aux travaux publics et aux programmes de formation. Essentiellement, ces politiques représentent les premières étapes d'une nouvelle forme de marché du travail régulé.

31. Parmi les questions soulevées par les évaluations des politiques de marché du travail, nous trouvons l'identification des structures administratives les plus appropriées. Quel niveau de gouvernement doit être responsable de la conception et de la mise en oeuvre des politiques de marché du travail que laissent présager de telles législations ? Et le gouvernement seul doit-il être responsable ou de telles politiques doivent-elles être déterminées par certains mécanismes "tripartites", tel que cela fonctionne en Scandinavie, par exemple ? Cet ensemble de questions mérite d'être pris en considération.

32. L'ensemble de mesures contenues dans la nouvelle législation sur l'emploi correspond d'assez près aux développements survenus récemment à l'Ouest. De plus en plus, les gouvernements ont le sentiment que les politiques en matière de marché du travail ne doivent pas s'appuyer uniquement sur un instrument ou sur un autre, mais que c'est la combinaison des mesures qui fait la différence. Souvent, les mesures sont classées comme étant "passives" (transferts) et "actives". Bien que le concept de politiques actives, en matière de marché du travail, tel qu'il a été développé dans les années 50 et 60, ait été mis en oeuvre avec un certain succès dans différents pays européens, la rigidité d'une telle classification est par trop simpliste et crée des difficultés supplémentaires dans l'élaboration de la politique. La question cruciale est désormais de savoir comment développer un ensemble combinant la protection des revenus pour les chômeurs, avec la réintégration dans le circuit de la production, sans contrevvenir aux principes de liberté du marché du travail. Les expériences récentes laissent entrevoir que la réintégration devrait débiter aussitôt que possible, dans la mesure où les difficultés croissent de manière disproportionnée par rapport à la durée du chômage.

33. Pour fonctionner de manière adéquate, toutes ces politiques dépendent de l'existence d'un réseau adéquat de services pour l'emploi, y compris les bourses du travail. Un tel réseau n'a existé en aucune région de l'Europe centrale et orientale. Des efforts importants -- et, dans certains cas, une aide financière internationale considérable --, ont été consacrés au développement des services pour l'emploi. Jusqu'à ce qu'ils aient pris forme -- et cela sera peut-être même difficile alors -- il sera très difficile d'estimer précisément l'étendue du chômage ou de faire fonctionner des allocations chômage conditionnelles de manière raisonnablement efficace.

a. Les allocations chômage comme politique du marché du travail

34. Après avoir légitimé le chômage, les gouvernements ont été tenus d'introduire certaines formes d'allocations chômage, souvent par le biais de l'adoption de systèmes d'allocations opérant dans des économies de marché industrielles spécifiques.

35. Savoir si les systèmes d'allocation chômage, basés sur l'assurance sociale, sont en mesure de fournir une protection sociale aux personnes les plus touchées par la restructuration industrielle et socio-économique, est une question qui sera débattue dans la session traitant de la politique sociale. Cependant, ces systèmes font partie de l'arsenal de la politique en matière de marché du travail. La plupart des formes de transferts jouent, en fait, des rôles multiples dans le marché du travail, et peuvent comporter des caractéristiques conçues pour accroître ou réduire l'offre de main-d'oeuvre, la réorienter ou réguler certaines formes d'activités économiques. Les allocations chômage sont un cas type de mécanisme de politique comportant des objectifs potentiellement conflictuels en matière de social et de marché du travail, et, en tant que tel, soulèvent des questions cruciales pour les instigateurs des politiques en Europe centrale et orientale qui ne sont pas aussi simples à résoudre que le laissent supposer certains jugements. Parmi les questions ainsi soulevées, nous trouvons :

- i) Dans quelle mesure les allocations chômage (ou autres transferts) doivent-elles dépendre du comportement du marché du travail, tel que le dossier professionnel des activités passées, la façon dont a été quitté le dernier emploi, les activités en matière de recherche d'un emploi nouveau, l'inscription auprès des bourses du travail et les aspirations en matière de salaire et d'occupation ?
- ii) Les allocations doivent-elles être versées pendant une courte période uniquement, afin d'induire l'acceptation rapide de certains emplois, ou pour une période plus longue, aussi longtemps que le chômeur satisfait à certains critères du marché du travail ou, comme c'est le cas aux Etats-Unis, pendant une période qui dépend en partie du niveau global du chômage ?
- iii) Doit-il y avoir certains éléments d'obligation pour le chômeur de se livrer à une activité liée au travail comme condition nécessaire pour avoir droit aux allocations ? Cela aiderait-il à la réinsertion du chômeur dans le courant de la population active ? (Comme nous le soulignerons plus loin, nous avons de sérieuses réserves à l'égard de cette approche).
- iv) Les allocations devraient-elles être fournies sur une base différente pour les différents groupes de la population, en prenant pour hypothèse que ceux-ci sont en présence d'opportunités différentes, ont des besoins différents ou sont en mesure de satisfaire aux critères de comportement du marché du travail dans une plus grande ou moindre mesure que d'autres groupes ?

36. Ces questions se posent de façon brute, et les recherches théoriques et empiriques à leur propos, dans les pays industrialisés sont importantes et objet de controverse. La façon dont on répondra à de telles questions déterminera le type de marché du travail qui émergera. Visiblement, il serait utile de clarifier les critères aux moyens desquels les transferts sociaux doivent être évalués. Elles peuvent être plus ou moins efficaces ou équitables que d'autres politiques conçues pour réguler ou restructurer le comportement ou les résultats du marché du travail. Par exemple, les subventions de mobilités combinent les transferts de revenus avec la possibilité d'amélioration de l'efficacité du marché du travail. Cependant, les systèmes de transfert sont le coeur de la politique en matière de marché du travail.

37. A cet égard, en Europe centrale et orientale, outre ce qui semble être des allocations chômage de plus en plus "ciblées", il apparaît que la plupart des pays ont été lents à développer des programmes de soutien des revenus pour les groupes les plus vulnérables. Ces derniers nécessitent un système de bourses du travail bien développé, entre les mains de personnels correctement qualifiés. Les minorités, les jeunes, les femmes avec des enfants en bas âge, les travailleurs les plus âgés et ceux frappés par des handicaps physiques sont tous confrontés à des difficultés supplémentaires sur le marché du travail qui nécessiteront probablement une aide directe et un soutien financier supplémentaire.

38. Le développement de services pour l'emploi est, dans l'ensemble de la région, une priorité essentielle de la politique. Non seulement on attendait

des anciennes agences pour l'emploi qu'elles remplissent un rôle différent de celui que les services pour l'emploi devraient jouer dans un marché fonctionnant correctement, mais le nombre des agences et les personnels étaient minimes. Cela a reflété, en grande partie, le "trop plein" d'emplois.

39. La conception et la mise en oeuvre d'un réseau efficace et équitable de services pour l'emploi pourrait être, et devrait probablement être, le sujet d'une conférence particulière. Cependant, afin de placer ceux-ci dans le contexte général de la politique de marché du travail, les questions principales qui se posent sont peut-être les suivantes :

- i) De façon essentielle, quelles devraient être les fonctions principales recherchées par les services pour l'emploi ?
- ii) Les bourses du travail devraient-elles comporter un enregistrement obligatoire des vacances de postes ainsi qu'une inscription obligatoire par les demandeurs d'emploi souhaitant obtenir des allocations-chômage ? Et les services devraient-ils être fournis "gratuitement" aux employeurs potentiels et aux demandeurs d'emploi ?
- iii) Les fonctions d'information du marché du travail et d'orientation de carrière doivent-elles être séparées de façon claire des fonctions de régulation du marché du travail et, en particulier, de la gestion des allocations chômage ?
- iv) Dans quelle mesure, et comment, les services pour l'emploi doivent-ils être sélectifs à l'égard du traitement des différents groupes, en tentant de réduire la segmentation et la stratification du marché du travail ?

40. En Europe centrale et orientale, la nature des services pour l'emploi devra changer et cela prendra du temps avant qu'ils ne puissent surmonter les stigmates associés au fait d'avoir joué un rôle périphérique et directionnel dans le système d'économie dirigée. Mais il sera essentiel de les développer en accord avec les marchés du travail plus souples et plus informels qui devraient prédominer dans les années 1990.

b. Le marché du travail et la formation sur le tas

41. Afin de réduire le chômage, d'accroître la productivité, d'augmenter la mobilité de la main-d'oeuvre et d'aider à l'intégration ou à la réintégration des groupes désavantagés au sein de cette main-d'oeuvre, des espoirs importants sont placés dans trois types de formation assistées par le gouvernement.

42. Tout d'abord, il y a la formation générale et professionnelle, qui est très importante et doit combiner les éléments culturels et économiques. Dans l'élaboration de sociétés économiquement viables dans l'optique du siècle prochain, la mise en oeuvre de stratégies efficaces en matière de "développements de ressources humaines" sera vitale et devra être basée sur des politiques de formation à la fois larges et souples, plutôt que sur des systèmes qui orientent en priorité les étudiants/stagiaires vers les emplois actuellement disponibles.

43. Outre la formation générale et professionnelle, de grands espoirs sont placés dans les programmes de formation de la main-d'oeuvre et dans les programmes complémentaires de formation sur le tas et de recyclage afin de conserver leur emploi aux travailleurs ou de leur permettre de changer d'emploi sans subir une période de chômage.

44. Il y a beaucoup à dire en faveur des différentes variantes de ces politiques qui ont surgi au cours des années récentes dans les pays industrialisés. Il faut, toutefois, garder leurs limites à l'esprit. La formation n'est pas une recette polyvalente pour l'ajustement du marché du travail, et il est trop simple de gonfler son rôle en raison du caractère attractif que le terme "formation" peut revêtir.

45. Une première difficulté consiste à identifier le type de formation nécessaire. Ainsi, en Europe de l'Est il semble être largement reconnu que le niveau global des qualifications est inadéquat pour les nouveaux types d'emploi, impliquant ainsi un besoin énorme de nouveaux et importants programmes de formation. Cependant, comment les besoins spécifiques en formation pourront-ils être identifiés ? S'ils ne le sont pas, sur quelle base peut-on conclure que des montants importants de ressources rares doivent être consacrés à des programmes de formation ?

46. De toute évidence, le septicisme à l'égard des données actuelles sur les postes vacants comme guide approprié pour les besoins en formation n'est pas sans fondement ; ces données sont, en effet, rarement appropriées dans quelque pays que ce soit. L'utilisation des indices de postes vacants n'est certainement pas le meilleur ou le seul moyen de concevoir des programmes de formation.

47. En outre, dans le cadre des transitions particulières vers des marchés du travail plus ouverts, la formation orientée vers un large éventail de qualifications adaptées au marché et l'utilisation de technologies nouvelles permettront sûrement d'obtenir des rendements sociaux et privés plus importants que si l'on conserve l'orientation actuelle vers les postes connus pour être vacants. Cela risque d'être toujours le cas dans les périodes d'ajustement structurel. Ce sont les implications de ce principe qui semblent constituer la question principale.

48. L'expérience en dehors de la région laisse entrevoir que les économies qui ont connu un succès relatif ont été celles qui ont développé des programmes de formation en gardant un oeil sur la restructuration technologique et industrielle à long terme. Cependant, la question qui se pose est comment traduire ce principe en programmes viables pour les sans-emploi ayant besoin immédiatement de qualifications pratiques.

49. Parmi les nombreuses questions liées aux programmes de formation en tant que politique du marché du travail, se trouvent celles concernées par le contrôle et l'évaluation de ces programmes, deux activités totalement distinctes qui sont également essentielles dans un contexte dans lequel on attend beaucoup de l'allocation précise de ressources très limitées. Même en Europe Occidentale, il est probablement juste de dire que des évaluations appropriées des programmes de formation ont été chose rare. Les deux limitations principales de tels programmes qui justifient la prudence dans la recommandation de programmes massifs sont ce que l'on appelle les effets de

"poids mort" et de "substitution". Ainsi, si un gouvernement subventionne la formation du marché du travail, cela peut s'avérer non nécessaire dans la mesure où la formation aurait été effectuée en tout état de cause. Il s'agit d'un poids mort dans la mesure où les ressources pourraient avoir été utilisées d'une façon plus productive. Un effet de substitution ou de déplacement survient parce que la personne (sans emploi) qui bénéficie de la formation peut simplement prendre la place de quelqu'un qui était employé ou qui aurait pu effectuer le travail de manière parfaitement adéquate.

50. Ces quelques points de mise en garde ne doivent pas être interprétés comme un état d'esprit "anti-formation", mais simplement comme la prise en compte que cette question est plus ouverte qu'on ne le reconnaît généralement. La réalité, dans de nombreuses régions des six pays considérés, est que de nombreuses grandes entreprises industrielles, en répondant à leurs pressions financières par une amputation de nombreuses formes d'investissement, ont procédé à des réductions considérables de leurs programmes de formation ; certaines d'entre elles ayant même purement et simplement fermé leurs installations de formation.

51. Dans de telles circonstances, comment les gouvernements doivent-ils réagir ? Une des options consisterait à détacher les institutions de formation des entreprises industrielles et à les gérer directement. Les autorités allemandes ont commencé à utiliser leur agence pour la privatisation -- la Treuhandanstalt --, spécialement pour cet objectif. Cela s'avèrera probablement particulièrement judicieux dans la mesure où les grandes institutions de formation centralisées semblent être en décalage par rapport aux marchés du travail plus souples que l'on connaît dans la décennie 1990. Une autre option consiste à fournir des subventions afin d'encourager les entreprises à maintenir ou à mettre en place une formation. Cela pourrait aider, en particulier, les entreprises nouvelles de petite taille. Dans ce cas, une aide à la formation des compétences sera l'un des défis de politique les plus importants au cours des années à venir.

c. Les travaux publics

52. Une autre politique sur laquelle des espoirs peut-être excessifs sont placés est la création d'emplois directs par le biais de travaux publics à court terme. Ceux-ci ont pris une place prééminente dans les réformes législatives, comme cela est le cas dans la nouvelle législation sur l'emploi en URSS. Généralement, l'objectif principal est de réduire directement le chômage, en économisant des allocations chômage pendant ce processus. De toute évidence, des améliorations infrastructurelles sociales et physiques peuvent être menées avec une certaine ampleur dans tous les pays de la région. Cependant, les programmes de travaux publics ont souvent été critiqués en raison de leur coût et en raison de leur inadéquation à fournir aux chômeurs des moyens efficaces de réinsertion dans le courant économique. Impliquant généralement des emplois "non qualifiés" avec un faible salaire et un potentiel à long terme réduit, ces emplois, en raison d'un processus de stigmatisation, peuvent saper plutôt que renforcer la motivation et le moral des salariés. Avec de tels programmes, il existe la perspective d'un cycle récurrent d'emploi à court terme mêlé à des périodes de chômage. Bien que plus coûteux dans le court terme, les programmes qui combinent la formation avec l'expérience professionnelle peuvent s'avérer plus satisfaisants, mais uniquement si la participation à ces programmes est volontaire.

53. Enfin, il faut reconnaître que les effets de poids mort et de substitution peuvent être ici considérables, comme dans le cas des programmes de formation. Qui plus est, si un gouvernement finance ou organise un programme de travaux publics, celui-ci peut "dépeupler" un projet non gouvernemental -- ou même un autre programme gouvernemental --, n'ayant ainsi que peu ou pas d'effet du tout sur le chômage.

d. Les subventions à l'emploi

54. Une autre politique très utilisée pendant les périodes de fort chômage, et utilisée implicitement ainsi qu'explicitement par les pays d'Europe centrale et orientale dans leur phase actuelle de stabilisation et d'ajustement, est la mise à disposition de subventions sur salaire permettant de maintenir une certaine forme d'emploi pour les travailleurs. Ces subventions sont devenues de plus en plus populaires au fur et à mesure de la montée du chômage. Par exemple, la Pologne a introduit une politique de revenus qui, entre autres, encourage la préservation des emplois à faibles salaires, et la Bulgarie a considéré la mise en oeuvre de subventions pour les entreprises d'Etat aussi longtemps que celles-ci maintiendront un certain niveau d'emploi. Dans quelques pays, les salariés ont accepté des réductions de salaire ou des congés payés ou non payés en compensation du maintien de leurs emplois au sein de l'entreprise. Cette option est attrayante pour les salariés, dans la mesure où ils peuvent ainsi conserver leurs droits aux avantages au niveau de l'entreprise ainsi qu'un créneau dans le cas où les perspectives d'emploi s'amélioreraient.

55. Que peut-on apprendre de la mise en oeuvre du chômage partiel (Kurzarbeit) en Allemagne de l'Est ? De nombreux pays industrialisés ont utilisé des programmes similaires afin de tenter d'obtenir un processus d'ajustement socialement acceptable et de préserver les qualifications. Un cas bien connu est le programme italien "cassa integrazione", qui fait appel à une assurance chômage pendant les périodes de débauche temporaires. Tous ces programmes ont l'avantage d'assurer un soutien aux revenus en faveur des travailleurs au chômage de facto, évitant un chômage ouvert sans déguiser le fait qu'il y a la nécessité d'un ajustement. Cependant, il y a également des inconvénients, y compris la tendance à des effets importants de poids mort et de substitutions.

56. Un développement récent en Europe occidentale qui mérite, peut-être, davantage d'attention, est la tentative de la part de différentes grandes entreprises, ou d'industries dominées par l'Etat, de conserver l'emploi de leurs salariés malgré les conditions de surplus de main-d'oeuvre, en combinant les subventions avec les programmes de recyclage ou de création d'entreprise. Ce type d'approche pourrait, peut-être, être utile en Europe centrale et orientale pendant l'importante phase de restructuration des entreprises d'Etat.

e. Mesures en faveur du démarrage et incitations à la mobilité

57. Bien qu'il ne faille pas mettre trop d'espoir dans l'impact des créations directes d'emplois et des programmes de formation, y a-t-il possibilité d'accélérer le processus de création des emplois ? Alors qu'il apparaît que, dans un proche avenir, la plupart des emplois nouveaux se

trouveront dans les petites entreprises, et dans le travail indépendant, cette question est liée à celle, plus générale, de la création d'entreprise. Les obstacles majeurs au développement de nouvelles entreprises productives sont le manque de crédit, le manque de compétences commerciales et le manque d'expérience.

58. Est-il possible de réduire ces difficultés ? Dans quelles mesures, si elles existent, les ressources financières consacrées à d'autres formes de politiques du marché du travail et de protection des revenus devraient-elles être réorientées afin d'essayer de stimuler ces petites entreprises ? La pertinence de telles questions est renforcée par le fait que les nouvelles législations sur l'emploi comprennent des dispositions traitant de l'assistance à ces entreprises.

59. Les subventions en faveur de la mobilité sont un moyen de permettre aux salariés d'aller vers des secteurs où il existe des opportunités de démarrer des entreprises nouvelles ainsi que d'obtenir des emplois salariés. En Europe Occidentale, il y a eu de longs débats à propos de la question consistant à savoir si les "emplois devraient être apportés aux travailleurs ou si ces derniers devaient être amenés vers les emplois". Outre la réponse évidente que les deux sont souhaitables, un avantage clé des subventions en faveur de la mobilité de la main-d'oeuvre est que ces derniers devraient avoir tendance à réduire les disparités régionales du chômage, des salaires et des allocations, ce qui est un élément particulièrement important dans une période de restructuration industrielle. Mais, ici encore, il est sûrement souhaitable de reconnaître les effets potentiels de poids mort et de substitution.

f. Politiques d'emploi pour les groupes vulnérables

60. En se remémorant les schémas de segmentation et de handicaps du marché du travail et le fait que ceux-ci sont endémiques dans les marchés du travail ouverts, il est clair que les politiques en matière de marché du travail ont répondu de différentes façons à chacun des groupes concernés, considérés comme étant, d'une certaine manière, vulnérables sur ce marché. Bien qu'il y ait un indiscutablement d'autres groupes méritant l'attention, tels que les minorités et ceux affectés par des handicaps les limitant dans leur travail, nous nous limiterons, dans les paragraphes suivants, aux trois principaux groupes démographiques qui ont bénéficié de l'attention la plus importante.

Les salariés âgés

61. Dans la mesure où ce sont les premiers et les plus durement touchés par les restructurations industrielles, il apparaît approprié de commencer avec les salariés âgés, c'est-à-dire les personnes dans la tranche d'âge 50-60 ans. De manière typique, ceux-ci sont rejetés des emplois manuels dans les industries lourdes, et les options de politique semblent limitées, bien qu'elles ne le soient peut-être pas. Dans un contexte de montée globale du chômage, la plupart des gouvernements à l'Est et à l'Ouest n'ont pas résisté à la tentation de tenter de réduire l'offre de main-d'oeuvre, par le biais d'une politique de transfert des revenus.

62. Les programmes de retraite anticipée adoptés dans de nombreux pays d'Europe Occidentale au cours de la décennie 1980 afin de réduire l'offre des

travailleurs les plus âgés touchés ou susceptible d'être touchés par les licenciements dans les industries lourdes ont fait l'objet de beaucoup de controverses. Peut-être pour des raisons différentes, des programmes quelque peu similaires ont été introduits dans les économies des pays d'Europe centrale et orientale. L'une des critiques à l'égard de tels programmes est qu'ils conduisent facilement à une discrimination du marché du travail à l'égard des salariés les plus âgés, tant de la part des employeurs que de la part des services pour l'emploi, contribuant ainsi à renforcer la pauvreté parmi les travailleurs âgés ayant besoin d'un travail rémunéré et contribuant aussi à leur marginalisation sociale, en particulier dans les périodes de fort chômage.

63. En tout état de cause, la difficulté qu'il y a à recourir maintenant à cette politique est, en tout cas, considérable. L'âge moyen de la retraite dans les pays d'Europe centrale et orientale est depuis longtemps très inférieur à celui du reste de l'Europe, près de cinq ans dans le cas des hommes (60 ans par rapport à 64.4) et jusqu'à huit ans pour les femmes (55 ans contre 63 ans)³. Il y a de fortes raisons d'augmenter l'âge de la retraite tout en élevant parallèlement le niveau des pensions, qui ont toujours été anormalement basses. On peut arguer que cela peut alimenter le taux de chômage à une période où le souci principal consiste à réduire celui-ci. Toutefois, cela suppose que les travailleurs les plus jeunes et les plus âgés sont des substituts, ce qui demeure incertain.

64. L'attrait d'une autre politique de réduction de l'offre de la main-d'oeuvre a pris une certaine ampleur et devrait être considérée avec quelque inquiétude. Il s'agit du déplacement régulier des personnes pensionnées occupant un emploi. Dans certains pays, ces travailleurs ont représenté une part significative de l'emploi total ; en Hongrie, en 1990, la proportion atteignait 8 pour cent. Bien que nombre de ces personnes aient conservé un emploi en raison de pensions inadéquates, il faut craindre qu'avec la montée du chômage il y aura une discrimination à l'égard des salariés les plus âgés en général, ce qui pourrait provoquer une détérioration de leur niveau de vie déjà fragile. Cette tendance devrait apparaître dans le contexte du type de travail qu'assurent ces salariés. Ces emplois sont-ils réellement du type de ceux pouvant être occupés par de jeunes salariés souhaitant un emploi à plein temps ?

65. Enfin, il y a l'option qui consiste à augmenter l'offre de main-d'oeuvre et les perspectives d'emploi des travailleurs les plus âgés. Comme dans les pays occidentaux industrialisés, à long terme, cela sera essentiel compte tenu du vieillissement de la main-d'oeuvre, si ce n'est de l'impératif fiscal de réduire le rapport de dépendance en fonction de l'âge.

66. Les efforts menés pour la réinsertion des salariés les plus âgés, déplacés par les restructurations industrielles ou menacés par le chômage, comprennent des mesures réservant certains types d'emploi aux travailleurs âgés, des programmes de recyclage et la mise à disposition de subventions en faveur des employeurs prêts à embaucher ces travailleurs ou à maintenir leur emploi. Toutes ces mesures seront probablement sujettes à controverse. Les plus prometteuses sont peut-être les politiques visant à encourager le partage du travail, tout au moins jusqu'à une période où des pensions décentes seront possibles, après quoi l'Etat pourrait être plus neutre dans son attitude à l'égard de telles formes d'activité économique.

67. Ce qu'il convient assurément de préciser ici est que les travailleurs les plus âgés ne doivent pas être considérés comme "l'option facile" de la marginalisation du marché du travail. Ils méritent d'être considérés comme des participants actifs dans le processus de transition.

Les jeunes

68. A l'autre extrémité de l'éventail des âges, les responsables politiques confrontés à un chômage de plus en plus important des jeunes peuvent être enclins à réduire leur offre, à accélérer leur emploi directement et/ou à améliorer leur positions concurrentielle sur le marché du travail. Ces trois approches différentes ont été menées avec une intensité considérable dans les pays industrialisés au cours de la décennie passée, et, dans certains cas, pendant beaucoup plus longtemps.

69. Le premier jeu de questions concerne l'ampleur de la réduction de l'offre à court terme, en conservant généralement un oeil sur l'amélioration de sa qualité à long terme. Le moyen le plus direct serait d'augmenter l'âge de la scolarité obligatoire, ce qui pourrait comporter éventuellement d'autres avantages. D'autres mécanismes pourraient inclure les programmes de partage du travail ou les subventions de salaires à temps partiel, de manière à permettre parallèlement une formation. Toutes ces mesures comportent des avantages et des inconvénients.

70. Pour aider l'aide directe à l'emploi des jeunes, l'une des options est celle de programmes spécifiques de travaux publics, tels que ceux suivis en Suède ou en Grande-Bretagne, par exemple. Toutefois, cela a tendance à conduire dans la direction des activités liées au travail afin de pouvoir bénéficier de certaines allocations et cette question reste très controversée. Les critiques à l'égard de ce type d'emploi considèrent qu'il n'est pas normal qu'un marché du travail libre oblige de jeunes travailleurs à effectuer des activités prédéterminées comme condition préalable à l'allocation de certains avantages. D'une manière plus générale, les programmes de travaux publics conduiront-ils essentiellement à des impasses ou à des emplois à faible productivité, qui, plutôt que d'améliorer l'engagement à long terme des jeunes sur le marché du travail risquent d'empêcher ce développement ?

71. Enfin, les responsables politiques peuvent tenter d'améliorer les perspectives de l'emploi des jeunes. Ils pourraient encourager une intégration plus rapide des jeunes au sein du marché du travail en augmentant la formation, les écoles professionnelles ou la formation sur le tas subventionnée. Ils pourraient également assurer des subventions sur salaire et des allocations spécifiques afin d'encourager l'esprit d'entreprise.

72. La politique la plus discutée reste la formation professionnelle. Il s'agit d'une question complexe, d'autant plus que le nombre de jeunes augmente très rapidement, ce qui rend d'autant plus onéreux la mise en place d'une formation initiale.

Les femmes

73. L'un des avantages inhérent au fort taux d'activité des femmes en Europe centrale et orientale est que les femmes sont devenues une partie intégrante de

la population active, et seront présentes en grand nombre lorsque surgira un manque de main-d'oeuvre à la fin de la décennie des années 90. Pour cette raison -- et pour d'autres -- il serait donc inapproprié que les décideurs tentent de réduire la main-d'oeuvre féminine.

74. En ce qui concerne les femmes elles-mêmes, les politiques en matière de marché du travail peuvent réduire le risque que, avec une dépendance de plus en plus grande sur les mécanismes du marché et avec un fort chômage, celles-ci ne deviennent une main-d'oeuvre "secondaire". L'une des questions souvent abordée dans les économies de marché est de savoir si les politiques de marché du travail devraient assurer une discrimination en faveur des femmes et d'autres groupes susceptibles d'être désavantagés sur le marché du travail. Dans la plupart des périodes de hausse du chômage, il y a ceux qui considèrent que les femmes devraient se voir offrir des opportunités moins importantes dans la mesure où cela permettrait d'ouvrir davantage d'opportunités en faveur des hommes qui assurent la subsistance du ménage et, en conséquence, d'améliorer l'aide à la famille. Ce raisonnement est assurément inacceptable, dans la mesure où -- outre le fait que de nombreuses femmes ont le salaire le plus important au sein du ménage -- un principe de base devant être renforcé au sein du marché du travail est celui qui consiste à maintenir que tout individu doit pouvoir disposer de chances égales.

75. L'une des questions susceptible de figurer à l'avant-scène dans les débats de politique est de savoir si la promotion des emplois à temps partiel pour les femmes (et pour les autres salariés) est appropriée ou faisable. Dans la plupart des économies de marché, les emplois à temps partiel sont venus peu à peu au plein temps au cours des années récentes. Cette source d'emploi a été peu développée dans le cadre de l'économie formelle des pays d'Europe de l'Est.

76. En définitive, les politiques de marché du travail peuvent s'avérer importantes pour améliorer le processus d'ajustement de la main-d'oeuvre et pour réduire le niveau et la mauvaise répartition du chômage. Mais la plupart de ces politiques ont des limites propres. Il convient de reconnaître l'importance de l'impact des effets du poids mort, de la substitution et du "éviction" dans le contexte actuelle, et de reconnaître la nécessité d'une évaluation précise de toutes les politiques de marché du travail, y compris certaines mesures de protection, la formation et les travaux publics.

77. Bien que de tels programmes puissent avoir la vertu de permettre aux chômeurs, en particulier aux chômeurs à long terme, de disposer d'opportunités de réinsertion au sein de la main-d'oeuvre, il faut bien considérer que, néanmoins, si l'occupation est une "impasse" ou s'il n'y a aucune opportunité d'emploi à la fin de la période de formation, la désillusion est susceptible de saper le potentiel positif de telles politiques. Bien qu'il soit vital de se rappeler que des politiques actives en matière de marché du travail fonctionnent au mieux lorsque le niveau de demande cumulée de main-d'oeuvre est proche du plein emploi, il reste beaucoup de choses à faire qui peuvent et doivent être faites dans les circonstances actuelles.

IV. Les questions liées à la protection sociale

78. Avec la rapide restructuration industrielle, le déclin considérable du revenu national, la montée du chômage et la libéralisation des prix combinée à des coupes claires dans les subventions à la consommation, les gouvernements de tous les pays de la région ont dû réformer leurs systèmes de protection sociale. Sous les anciens régimes, la politique sociale était fortement centralisée, étroitement liée à l'emploi dans les entreprises et les organismes d'Etat, et s'abstenant de toute fonction "d'incitation". Bien qu'il soit généralement admis que l'ancien système était inapproprié à l'égard des défis nouveaux, le consensus est nettement plus réduit en ce qui concerne la forme que le nouveau système devrait revêtir.

79. Il y a de nombreuses questions devant être résolues, la plupart liées à la nécessité urgente et fondamentale de limiter et d'éviter la pauvreté et le dénuement. Toutefois, dans le cours des sessions de cette conférence, nous recommandons que les discussions se portent essentiellement sur les aspects de la politique sociale liés aux développements du marché du travail.

80. Dans ce contexte, trois questions fondamentales se posent. Dans les économies des pays d'Europe centrale et orientale, il a été avancé par certains économistes que les dépenses totales en matière de politique sociale par rapport à leur niveau de PIB par tête étaient excessives. Cela peut être vrai si la politique sociale est définie dans son sens le plus large, y compris ses aspects régulateurs et administratifs. Il a également été avancé que la politique sociale a été plus redistributive que dans les pays industrialisés. Ce dernier point n'est peut-être pas exact en tant que généralisation, mais les deux possibilités soulèvent des questions familières quant aux niveaux qui seraient appropriés et quant à la question de savoir si les politiques nouvelles devraient être plus ou moins redistributives. L'expérience internationale ne laisse pas entrevoir l'existence d'un niveau idéal de dépenses en matière de politique sociale ou d'une norme à l'égard de l'ampleur avec laquelle de telles politiques pourraient ou devraient être redistributives, au sein d'une génération ou d'une génération à l'autre.

81. La deuxième question concerne le rôle que les différents niveaux de gestion gouvernementale pourraient ou devraient jouer. Lorsque l'on considère le type de système économique qui émergera, quels devraient-être les rôles respectifs des différents niveaux de l'administration et des institutions non étatiques dans l'assurance d'une protection sociale à la fois pendant le processus de transition, en reconnaissant que les programmes basés sur l'assurance du marché existent à peine, et à plus long terme ? L'un des principes est, sans aucun doute, qu'un réseau plus "fédéral" doit être créé dès que possible, dans la mesure où le gouvernement local doit jouer un rôle administratif beaucoup plus important, si l'on accepte de dépendre davantage de l'aide sociale ou des transferts de revenus de base afin de limiter le dénuement parmi les chômeurs à long terme et les autres personnes menacées par la marginalisation sociale et un statut de classe extrêmement défavorisé.

82. Enfin, une distinction doit-elle être faite entre la politique de protection des revenus au cours d'une période de transition qui est supposée être courte et le système de protection sociale qui sera souhaitable à long terme lorsqu'une économie de marché aura été établie ?

"Filets de sécurité" sociaux et "ciblage"

83. Certains décideurs ont fait la distinction entre la politique sociale pour la période de transition et la réforme de la sécurité sociale à long terme. L'idée de mesures sociales spéciales pendant une période d'importante restructuration a déjà des précédents. En Europe occidentale, dans la période de reconstruction de l'après-guerre, des mesures telles que le rationnement des biens de consommations de base et de sélection des prix ont été utilisées. Actuellement, en Europe orientale, l'idée d'un "filet de sécurité" sociale se révèle populaire en réponse aux difficultés immédiates.

84. Deux arguments plaident en faveur de la mise en place d'un filet de sécurité destiné aux pauvres : les modifications économiques rapides nécessitent une assistance spéciale pour certains groupes identifiables et, d'autre part, un plan de protection sociale plus général serait confronté à de sérieuses difficultés de financement. Cela poserait des questions difficiles à résoudre.

85. De façon fondamentale, la protection sociale est-elle faisable avec des contraintes budgétaires étroites, et le facteur fiscal justifie-t-il une approche conditionnelle hautement ciblée à l'égard des transferts ? La notion de "filet de sécurité" est-elle cohérente avec une approche très ciblée à l'égard des dispositions en matière de prestations ? Ce "ciblage" est devenu un euphémisme quand il s'agit de distribuer des prestations uniquement à ceux que les autorités jugent dans le besoin. Mais un tel "ciblage" est-il faisable dans les circonstances auxquelles sont confrontés les pays de la région, sans des conséquences sérieuses en matière de gestion et d'équité ?

86. Au début du processus de réforme, la plupart des nouveaux gouvernements ont été amenés à introduire des allocations chômage relativement généreuses. Mais les contraintes fiscales ont conduit à une reformulation des programmes et à un resserrement des conditions requises pour pouvoir en bénéficier. Cela restera très probablement une question controversée, à savoir : des prestations ciblées plus sélectives, versées aux bénéficiaires pendant une période de temps plus courte que la période présumée de recherche d'emploi sont justifiées dans les circonstances que connaissent les économies des pays d'Europe centrale et orientale. Que ces prestations soient justifiées ou non, on peut prédire qu'il y aura des débats déchirants sur le marché du travail et les effets de l'équité sociale avec des prestations plus restrictives.

87. Il y a peut-être également un autre principe qu'il convient de souligner. Plus le réseau d'administration locale de l'emploi et les services de Sécurité Sociale souffrent de sous-développement, plus le système des transferts de revenus de base doit être simple. Si l'aide sociale est appliquée par le biais de tests très stricts en matière d'admissibilité, nombreuses seront les personnes dans le besoin qui passeront au travers des mailles du filet de sécurité. Le renforcement du rôle des autorités locales en matière de protection sociale sera sûrement une tâche importante au cours des années à venir, mais, dans l'intervalle, il pourrait être discutable si des conditions d'admissibilité et un ciblage complexes étaient appliquées aux transferts visant à réduire la pauvreté, comme s'ils fonctionnaient déjà correctement.

Les "incitations" et la distribution

88. Il est généralement admis que l'ancien système ne prêtait que peu d'attention à la fonction d'incitation de la politique sociale. Cependant, la politique de protection sociale devrait-elle avoir un objectif incitatif comme caractéristique primaire et, dans l'affirmative, de quelle façon ? Quelles sont les implications d'une telle approche en matière de distribution et d'efficacité du marché du travail ?

89. Sous les régimes précédents, la politique sociale était extrêmement centralisée, et était également étroitement liée à l'emploi dans les entreprises et les organismes d'Etat. Avec le processus de privatisation, la montée du chômage et un taux d'activité de plus en plus intermittent, comment l'ancienne protection sociale unifiée, basée sur l'entreprise, pourra-t-elle être différenciée plus encore sans que certains groupes ne soient sérieusement désavantagés ? Il est probablement juste de dire qu'il s'agit là d'une des grandes questions non résolues de la politique sociale dans les économies industrialisées -- à savoir, parvenir à marier durablement une protection sociale équitable à des éléments d'incitation efficaces.

Les allocations forfaitaires et proportionnelles aux revenus

90. Dans quelle mesure la politique de protection sociale doit-elle s'appuyer sur des prestations forfaitaires ou liées aux gains ? Si les écarts de salaires sont étroits, un système lié aux gains des transferts de revenus n'est pas très différent d'un système de prestations forfaitaires. Mais si les écarts de salaires croissent, comme cela est attendu, au cours de la période actuelle de modifications structurelles, est-il approprié que l'Etat aille en direction de prestations forfaitaires ? Si oui, le ratio des revenus avec prestations (le ratio de remplacement) doit-il diminuer pour les groupes dont les revenus sont de plus en plus importants, ou la différenciation des revenus doit-elle être réduite par l'imposition ? Et quelles sont les implications si l'on s'achemine vers des prestations liées aux gains en matière de solidarité sociale au cours du processus de transition ?

91. Les prestations forfaitaires ont reçu l'aval de la plupart des organismes internationaux. Cependant, tous les pays de la région se sont sentis obligés d'introduire des programmes de prestations liés aux gains : la Hongrie en 1989, la Bulgarie et la Pologne en 1990, la Tchécoslovaquie, la Roumanie et l'URSS en 1991. Récemment, certains pays, tels que la Bulgarie, ont commencé à réduire la composante des programmes liés aux gains, mais la direction qui sera prédominante n'apparaît pas encore très clairement.

92. Bien évidemment, une question essentielle doit être résolue. Il serait bon que la session consacrée à la protection sociale puisse clarifier les avantages et les désavantages de chaque approche, en tenant compte de la montée de l'inflation et de l'existence d'une économie informelle. Le grand mérite des programmes de prestations forfaitaires semble être la simplicité, l'efficacité, la transparence et la facilité de gestion -- aussi bien en termes de mise en oeuvre que de fonctionnement -- avec, en outre, une équité probablement plus importante dans la mesure où ces programmes n'impliquent que peu, ou pas, d'examen des ressources. Bien que la distinction entre les programmes forfaitaires et ceux liés aux gains puisse diminuer au cours d'une période de

forte inflation et d'indexation partielle, un désavantage bien connu des programmes dont les prestations sont liées aux gains est que les chômeurs à long terme sont obligés de se rabattre sur une assistance sociale inadéquate, avec examen des ressources.

La politique en matière de libéralisation des prix et de compensation

93. L'empressement avec lequel les gouvernements ont coupé les subventions à la consommation et ont libéralisé les prix n'a pas seulement eu les conséquences inflationnistes prévues mais a peut-être également laissé plusieurs millions de personnes dans la région exposées à la pauvreté ou à l'insécurité des revenus. Peut-être une libéralisation des prix plus graduelle aurait-elle été plus aisée d'un point de vue social, mais il a été décidé qu'une libéralisation rapide était cruciale pour augmenter les incitations et supprimer les contraintes de l'offre.

94. Les gouvernements ont essayé de réduire l'impact au moyen de programmes de compensation, mais ceux-ci ne semblent avoir eu qu'un succès mitigé, en partie en raison de la difficulté à indemniser tous les groupes avec un succès égal. Quelle forme de compensation des prix doit-on préférer ? Cette compensation doit-elle être forfaitaire ou graduée pour les groupes en fonction des revenus, du statut de main-d'oeuvre ou des besoins perçus en fonction d'un statut socio-démographique ? Et qui doit payer les coûts directs de la compensation ? Si l'on s'attend à ce que les entreprises paient, celles-ci peuvent être incitées à réduire l'emploi à une période où le chômage augmente pour de nombreuses autres raisons. Si l'on s'attend à ce que ce soit le système de Sécurité Sociale qui règle la note par le biais d'une augmentation des pensions, prestations familiales, suppléments aux allocations chômage, etc., cela nécessitera alors presque certainement des transferts budgétaires de la part des gouvernements locaux ou centraux, et conduira probablement à une réduction des prestations ordinaires ou à un ciblage plus étroit, ce qui intensifie invariablement les problèmes d'exclusion sociale. Cette question a préoccupé les décideurs, en Tchécoslovaquie en particulier, mais tous les pays ont dû étudier des options de remplacement.

La réforme de l'assistance familiale, les retraites et les prestations d'assurance maladie

95. Comme nous l'avons noté dans la section II, la position des salariés les plus âgés est la cause de préoccupations dans l'ensemble de la région, nombre d'entre eux étant rejetés vers le chômage ou vers une retraite anticipée, et beaucoup d'entre eux ayant à devoir subsister avec une maigre pension qui, auparavant, était combinée à un emploi à faible rémunération. Les problèmes sont compliqués par la faible espérance de vie dans de nombreuses régions industrielles et, peut-être de manière paradoxale, par des rapports de dépendance très élevée en fonction de l'âge. La réforme des pensions se fait attendre. Outre un faible niveau de celles-ci, combiné au fait que les salariés y ont eu accès à un âge relativement jeune, les pensions ont souffert d'une inadéquation avec le comportement du marché du travail. Si les salariés prenaient une retraite anticipée, ils pourraient encore obtenir approximativement la même pension que ceux qui ne le pouvaient pas étant donné que le nombre des années de travail donnant droit à une pension complète était

réduit, avec seulement de petites augmentations pour une retraite ultérieure qui tombaient en dessous de ce qu'ils pouvaient gagner avec un emploi postérieur à la retraite. Il y a certes d'autres problèmes, mais, dans le cadre de cette conférence, les deux principes les plus cruciaux qu'il convient de souligner est que, pour les personnes entrant dans la catégorie d'âge des 50 ans, en particulier, il devrait exister des incitations à rester au sein de la population active et, pour tous les salariés, il devrait exister une perspective raisonnable d'une pension décente à un âge également raisonnable pour la retraite.

96. Bien que cela ait également été un phénomène largement répandu dans certains pays industrialisés, l'absence de travail en raison de la maladie est un phénomène considérable dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale. Par exemple, la Hongrie a l'un des taux d'absentéisme pour cause de maladie le plus important du monde. Il existe des rapports soulignant qu'une grande partie de cette absentéisme dans tous les pays de la région a été induit par le système d'indemnité de maladie, qui permettait aux salariés de s'absenter de leur travail en toute impunité, parfois pour prendre un emploi secondaire, ce qui était facilité par la pénurie artificielle de main-d'oeuvre. Bien que cela ait pu être le cas, il ne fait aucun doute qu'il existe des niveaux élevés de mortalité dans la région, en raison de la nature même des principales industries, de l'importance de la pollution et de la médiocrité des conditions de travail.

97. La tâche principale est facile à définir. Les salariés et les responsables doivent disposer de plus d'incitations visant à réduire l'absentéisme lié à la maladie et les dépenses des indemnités de maladie. Il est apparent que dans les entreprises d'Etat fonctionnant avec une contrainte budgétaire souple, la direction (sauf dans les périodes d'activité intense) n'a eu que fort peu d'incitation afin de réduire ce type d'absentéisme, dans la mesure où la compensation est venue d'un budget gouvernemental général, plutôt que des fonds salariaux. Avec la privatisation, si ce système persiste, les employeurs seront fortement incités à placer les salariés en excédent en congé de maladie plutôt que de leur régler des salaires ou de les débaucher, alors que les salariés eux-mêmes préféreront cela au chômage, dans la mesure où ils pourront conserver leur emploi et bénéficier d'un taux de remplacement des revenus plus important.

98. Les alternatives consistant à rendre les employeurs responsables en totalité ou en partie des prestations de maladie ou d'obliger les salariés à perdre leur salaire pendant quelques jours avant qu'ils ne commencent à recevoir leur indemnité de maladie. La Bulgarie, la Hongrie et la Tchécoslovaquie ont commencé à s'acheminer dans cette direction.

99. Les prestations familiales ont été élevées, en pourcentage du PIB, dans les économies d'Europe centrale et orientale, par rapport aux autres pays européens, bien dans un moindre mesure si l'on tient compte des crédits d'impôt dans ces pays. Dans le premier cas, un facteur important a été que les prestations familiales ont été développées par l'existence de prestations indirectes, telles que des logements préférentiels pour les familles. Quelle que soit leur valeur globale, les prestations familiales étaient destinées à venir compléter des salaires bas et, parfois, étaient parfois rationalisées par référence à une politique pro-nataliste. La politique de faible salaire et de prestations élevées était une tendance à long terme due à la vision

officielle qui prévalait, à savoir que dans un régime communiste, les salaires étaient supposés disparaître peut à peu. La question la controversée en matière de politique sociale est peut-être de savoir si les prestations familiales doivent être ciblées via un examen des ressources et un examen de la disponibilité des emplois ou doivent devenir une forme universelle de transfert des revenus. Comme dans le cas des autres prestations, les prestations familiales doivent-elles être liées à un salaire moyen ou à un indice de revenus de subsistance?

100. Nul doute que la liste de questions que nous avons établie est incomplète, et il faut espérer que les participants à cette conférence soulèveront d'autres problèmes s'ils pensent que ceux-ci méritent d'être traités en priorité et dans la mesure où ils ont trait aux comportements du marché du travail et à l'évolution de la politique. Il faut également espérer que les débats suggéreront un certain nombre de moyens avec lesquels les décideurs pourront clarifier leurs propres réponses en obtenant une évaluation complète des options et des arguments pour et contre.

V. Les salaires et la question de politique des revenus

101. Les salaires réels ont toujours été bas dans les pays d'Europe centrale et orientale, et avec le déclin économique des deux dernières années, la chute des salaires réels qu'ont connu de nombreux groupes de salariés a été un processus particulièrement douloureux. Au bout de l'échelle, les salaires réels ont chuté de 40 pour cent en Pologne entre décembre 1989 et décembre 1990, et, en 1991, certains pays devraient connaître un déclin de cette ampleur. Alors que dans les années 1980 les salaires réels de la région avaient décliné alors qu'un plein emploi était maintenu, plus récemment, ce sont ces deux éléments qui ont décliné. Bien évidemment, au cours des dernières années, il est difficile de dire si les salaires réels en termes de pouvoir d'achat ont chuté dans la même proportion que cela semble avoir été le cas. Les différents rapports des pays fournissent une mine d'informations sur les tendances récentes, mais l'une des difficultés a été que la base statistique permettant d'évaluer ces tendances et leurs implications était quelque peu hétérogène. L'un des aspects est que les données doivent être interprétées avec prudence, en particulier pour ce qui concerne les comparaisons internationales en matière de structure des salaires et d'écart de salaires.

102. Il ne fait aucun doute que les salaires réels devront, tôt ou tard, augmenter dans tous les pays de la région afin de rejoindre le niveau qui était le leur avant 1990, car si cela n'est pas le cas, la sous-évaluation de l'apport de main-d'oeuvre continuera et les perspectives de croissance de la productivité demeureront incertaines. Point encore plus important, le niveau de vie des salariés diminuera rapidement compte tenu de la diminution du rôle de l'Etat (et des entreprises) à l'égard de la fourniture directe des biens et services. Cependant, cela pose la question fondamentale des mécanismes appropriés afin de déterminer les salaires. Le débat est animé dans les économies de marché des pays industriels à propos des mérites et des désavantages relatifs d'une négociation des salaires centralisés et décentralisés, le point de vue traditionnel étant que dans le cas des

performances du marché du travail et des performances macro-économiques, un système très centralisé et un système très décentralisé se comportent beaucoup mieux que dans un cas intermédiaire.

103. Nous en venons maintenant à la question des écarts de salaires. A de nombreux égards, la structure des salaires et les écarts de salaires dans les économies des pays d'Europe de l'Est ont été similaires à ce que l'on trouve dans les pays industrialisés. Cependant, de nombreux économistes et politiciens sont estimés que les écarts de salaires avaient été trop étroits, qu'il y avait eu un nivellement excessif du fait des interférences administratives et qu'une utilisation effective de la main-d'oeuvre et de la mobilité avait été gênée par les écarts étroits et rigides qui prévalaient en matière de salaires.

104. Les preuves avancées ne sont pas très convaincantes. Dans de nombreux pays, le schéma des écarts de salaires a été similaire à celui que l'on a trouvé dans les économies des pays industrialisés, bien que certaines données laissent à penser qu'ils peuvent être un peu plus étroits. La question qui se pose maintenant est de savoir si un élargissement important des écarts est nécessaire ou souhaitable comme moyen pour assurer une réallocation de la main-d'oeuvre et une productivité plus soutenue. Et, de toute façon, aussi longtemps que la plupart des emplois resteront dans le cadre des grandes entreprises d'Etat, il est difficile de voir comment les systèmes des échelles de salaires régulés pourront être abandonnés, bien qu'à plus long terme, la base des écarts de salaires doit sûrement être modifiée afin de refléter les compétences, les performances et la productivité relative. La faisabilité d'une détermination des salaires relative par référence à des programmes de classification des emplois a été étudiée comme option possible dans de telles circonstances. Mais il demeure difficile de définir des échelles de salaires afin de refléter une productivité relative et le manque de main-d'oeuvre.

105. Les systèmes traditionnels de bonus qui étaient basés sur des objectifs de production matérielle se sont révélés inadéquats en Europe de l'Est, mais la tentative d'utilisation de programmes d'incitation à la productivité a été confrontée à différentes objections, liées essentiellement à la crainte d'une inflation rapide des salaires et à l'émergence d'une inégalité massive de ceux-ci, dans la mesure où certains salariés seraient capables d'augmenter très fortement leur productivité.

106. Alors que se poursuit l'effondrement des anciens mécanismes administratifs pour déterminer le salaire, un élargissement général des écarts des salaires et une érosion des revenus en bas de l'échelle, une question pressante se pose : Comment protéger au mieux les personnes ayant les revenus les plus faibles ? Cela soulève le débat encore non résolu quant aux salaires minimum statutaires et les avantages éventuels d'une indexation des salaires. L'argument de base en faveur de ces deux points est que les groupes vulnérables ont besoin d'être protégés contre un déclin du niveau de vie provoqué par l'augmentation des prix et contre l'amputation des salaires provoquée par le chômage ou tout autre facteur en vigueur sur le marché du travail, qui place ces groupes dans des positions de négociations très faibles.

107. La plupart des pays orientés vers le marché maintiennent une forme ou une autre de protection des salaires minimum. Mais cela soulève les objections habituelles de certains économistes, qui soutiennent que cette protection (i) chasse les salariés vulnérables en dehors des emplois, provoquant de ce

fait une montée du chômage ; (ii) qu'elle ne fait que protéger une faible minorité des salariés ; et (iii) qu'elle décourage certaines industries grosses consommatrices de main-d'oeuvre, gênant ainsi la création d'emplois.

108. Parmi les contre-arguments : cette protection aide à augmenter la productivité, en incitant les salariés à travailler de manière plus efficace et en encourageant les firmes à former les salariés plus efficacement et à leur attribuer une valeur plus importante. Plutôt qu'à les traiter comme une main-d'oeuvre bon marché. Bien que ce débat ne soit pas clos, il serait peut-être mieux d'assurer une sécurité des revenus de base par un moyen autre qu'un niveau statutaire de salaire minimum.

109. Alors que la protection des salaires a été un sujet qui a préoccupé certains économistes concernés par le bas de l'échelle de la main-d'oeuvre, beaucoup d'autres ont été préoccupés par les augmentations, presque sans précédent, des salaires nominaux au cours des derniers mois. Cela a été provoqué en partie par la libéralisation des prix et par l'érosion des anciens systèmes de gestion administrative centralisée de ces salaires, ainsi qu'à l'ouverture des économies de la région aux marchés internationaux. Quels que soient les facteurs impliqués, la pression des salaires a conduit à souhaiter la mise en oeuvre d'une forme de politique des revenus.

110. Depuis les années 1970, la plupart des gouvernements des pays industrialisés ont abandonné peu à peu les politiques de revenus en raison de la désillusion des politiques statutaires. L'opinion habituelle est que ce type de politique ne peut pas fonctionner pendant très longtemps, dans la mesure où elle refoule les pressions inflationnistes qui produisent une explosion des prix-salaires et une intensification des rigidités du marché du travail. Compte tenu de cet état d'esprit, il faut noter cependant que certaines formes de politiques des revenus ont fonctionné tout à fait correctement à certaines époques passées de reconstruction, en particulier après la seconde guerre mondiale. Et certains pays ont continué à utiliser et à peaufiner une politique des revenus au cours de la décennie 1980, entre autres la Finlande, avec un succès notoire ? Nous traiterons dans la section suivante, consacrée aux relations industrielles les problèmes liés aux négociations en matière de politique des revenus.

111. En ce qui concerne l'Europe centrale et orientale, la principale forme adoptée jusqu'à présent a été la variante d'une politique des revenus basée sur l'impôt. Cette technique a été avancée par différents organismes internationaux, mais il faut noter qu'elle n'a pas été introduite dans les pays industrialisés.

112. L'idée de base est que, afin de limiter la croissance nominale, toute augmentation des salaires au-dessus d'un niveau stipulé doit être imposée à un taux dissuasif et, si possible, progressif. La menace fiscale a pour objectif de dissuader les augmentations de salaire de manière à réduire les risques d'hyper inflation. Le raisonnement est simple. Dans la mesure où les grandes entreprises d'Etat prédominent encore dans la région, les directions n'agissent pas en qualité de représentants des propriétaires et sont ainsi trop facilement amenées à accorder des augmentations de salaire excessives qui ne sont pas justifiées par la croissance de la productivité, ou, si elles sont justifiées par la productivité de l'entreprise, sont inflationnistes dans la mesure où elles augmentent les revenus nominaux dans des circonstances où il n'y a aucune

augmentation de l'offre des biens de consommation et des services. La probabilité de telles concessions sur les salaires est d'autant plus grande que les entreprises d'Etat sont encore des monopoles nationaux. C'est seulement s'il existe la contrainte d'un budget serré, c'est-à-dire, s'il y a des conséquences défavorables pour les responsables si les salaires ou les coûts de main-d'oeuvre sont autorisés à augmenter de manière injustifiée, avec pour résultat une diminution des parts du marché ou un déclin des ventes ou du rendement, qu'il pourra y avoir un contrôle effectif de l'augmentation des salaires au niveau de l'entreprise ou de l'industrie. Cela a d'ailleurs été la justification principale pour une politique des revenus basée sur l'impôt.

113. Cependant, cela comporte certains désavantages qui peuvent s'avérer être suffisants pour rejeter l'idée. Le modèle standard d'une politique des revenus basés sur l'impôt consiste, pour les entreprises, à être autorisées à augmenter leur masse salariale jusqu'à un seuil permettant de compenser les augmentations de prix, ou un pourcentage des augmentations de prix passées ou prévisibles. Parmi les critiques avancées se trouve l'argument que cela ne permet pas de se concentrer sur les taux de salaires individuels, et que, ainsi il n'y a aucun lien avec l'inflation à un niveau individuel. De façon peut-être plus significative, la politique des revenus basés sur l'impôt peut pénaliser ou décourager la croissance de la production ou la productivité.

114. Il est également possible qu'une législation rigide de l'impôt conduise à une modification des salaires relatifs en faveur des personnes ou des groupes qui sont déjà dans la place, au détriment des groupes se trouvant dans une position de négociation plus faible. Et un impôt sur la masse salariale totale encourage une diminution de la main-d'oeuvre, ce qui n'est peut-être pas très souhaitable dans une période de montée importante du chômage. Cela semble avoir été une des raisons pour lesquelles la Pologne a modifié sa politique des revenus afin d'adopter une politique basée sur l'imposition du salaire moyen. Malheureusement, cette méthode également semble comporter certains désavantages, y compris la tendance à encourager l'utilisation d'une main-d'oeuvre peu qualifiée et à faible rémunération plutôt que de mettre en oeuvre une politique d'amélioration. Cela décourage également la négociation, au niveau de l'entreprise, entre les syndicats et les employeurs, en limitant l'ampleur des négociations de salaires susceptibles d'améliorer la productivité.

115. Les avantages d'une politique des revenus basés sur l'impôt devraient constituer une question importante. Certains gouvernements ont envisagé abandonner cette voie et ont recherché les moyens de limiter les conséquences inflationnistes des salaires élevés par le biais d'autres méthodes. D'autres gouvernements ont envisagé le couplage d'une politique des revenus basés sur l'impôt avec des mesures vers une politique des revenus négociés, qui dépend essentiellement de l'existence de négociateurs représentatifs, ce qui formera le sujet de la session suivante.

VI. L'évolution des relations industrielles

116. L'ancien système centralisé laissait très peu de place pour les négociations entre directions et salariés ; les conflits d'intérêt entre ceux-ci n'étaient pas reconnus de manière formelle, alors que les syndicats étaient davantage du côté de la direction que des négociateurs. Depuis lors, il

y a eu l'émergence expérimentale d'organisations indépendantes représentant des employeurs et de nouvelles formes de syndicats plus indépendants des organes gouvernementaux.

117. Il est encore trop tôt pour dire la forme institutionnelle des relations industrielles qui prédominera. Comme le montrera certainement la session consacrée à cette question, il s'agit d'une période d'expérimentation, dans laquelle la fragmentation des institutions précèdera probablement la consolidation et les négociations multiples au niveau national industriel et de l'entreprise. Dans un ou deux pays, un mouvement syndical unifié a été jusqu'à présent recréé, après des modifications radicales dans les organisations existantes, dans d'autres pays, tels que la Roumanie et la Bulgarie, la fragmentation a été très considérable. Dans ces derniers pays, on peut anticiper un processus de consolidation mais le résultat final est difficilement prévisible. Le processus d'apprentissage des négociations collectives augmentera-t-il la fragmentation ou ira-t-il même jusqu'à saper la légitimité à long terme du syndicalisme ?

118. Bien évidemment, l'une des craintes les plus importantes, est que quel que soit le niveau de négociation sur les salaires, il conduira à une inflation plus importante et à chômage accru, en particulier pendant la période de transition, au cours de laquelle de nouveaux syndicats et de nouveaux leaders syndicaux devront obtenir la légitimité auprès de leurs membres actuels et potentiels, et les employeurs ont le sentiment d'avoir à démontrer leur droit à la gestion, en faisant état de prouesses lors des négociations. Ces facteurs, couplés à un manque d'information mutuellement partagé à propos de ce que chacun des côtés a à offrir et à propos des conséquences probables de leurs actions, gêneront l'identification des points sur lesquels un compromis est possible.

119. La crainte d'accélérer l'inflation et le chômage pendant que se déroulent des négociations collectives libres, est perçue par certains comme un argument en faveur d'une politique des revenus basée sur l'impôt et pour que celle-ci soit maintenue pendant une période relativement longue. Toutefois, cela limiterait sérieusement l'ampleur et la signification des négociations collectives. Cela apporterait également une confusion plutôt qu'une clarification dans les rôles et les intérêts respectifs des travailleurs et des syndicats, des employeurs, de la direction et du gouvernement. Aussi longtemps que des mécanismes statutaires et administratifs sont utilisés pour déterminer les salaires, y compris les impôts, il y aura une tendance au regroupement de la part des salariés et de la direction afin de faire échouer les politiques gouvernementales.

120. Certains gouvernements ont été attirés par la politique de contrôle statutaire sur les salaires et prestations dans ce qu'il est convenu d'appeler les "industries et services essentiels", en particulier le secteur des industries de l'énergie. Les salariés de ces industries disposent d'une position de négociation forte, qui leur permet de pouvoir obtenir relativement aisément des augmentations de salaire importantes. Est-il approprié d'introduire des procédures d'arbitrage et de médiation obligatoires, comme l'ont fait certains gouvernements ? Et serait-il raisonnable, comme certains le pensent, de déclarer illégales les grèves survenant dans certains secteurs ou zones ? Un point qui mérite une réflexion approfondie à ce niveau de la

consolidation concerne les effets possibles de telles politiques sur le développement à long terme du tripartisme et des négociations collectives et, in fine, sur les institutions démocratiques dans leur ensemble.

121. Dans la recherche continue d'un système approprié de relations du travail, une forme de tripartisme finira par émerger, probablement avec le gouvernement jouant un rôle actif dans la quête de nouvelles formes de consensus social. Mais il serait très surprenant que les structures institutionnelles soient similaires dans les différents pays ou identiques aux structures de l'Europe occidentale.

122. Dans cette phase, il s'avèrera peut-être essentiel que les décideurs aident à déterminer les niveaux de négociation -- national, régional, industriel, local ou toute combinaison de ceux-ci --, qui sont les plus appropriés à certaines formes spécifiques de négociations -- salaires, prestations, conditions de travail, structures des emplois, et ainsi de suite. La prise en main, par l'Etat, de certaines fonctions qui étaient précédemment laissées en grande partie aux syndicats, fera également partie de ce processus de négociation sociale, en particulier en ce qui concerne la disposition de prestations non salariales.

123. Une question à long terme concerne la possibilité qu'une désyndicalisation étendue accompagne la transition vers un système de marché du travail plus ouvert, essentiellement en raison de la difficulté qu'éprouvent les syndicats à établir une légitimité parmi les travailleurs. Sans aucun doute, la proportion de la population active syndicalisée va décroître, ainsi que le pourcentage artificiel de 90 pour cent de syndiqués qui existait -- ce qui ne représentait guère l'attrait réellement exercé par les organisations contrôlées par l'Etat. Mais si l'érosion du syndicalisme en soi affaiblit la représentation des salariés, les implications seront profondes pour la législation et la réglementation du travail, la répartition des revenus et les mécanismes institutionnels, pour la protection sociale et pour de nombreux autres aspects du marché du travail.

124. Sans organisation efficace de représentations des salariés, les incertitudes du marché du travail, pour une grande partie de la population active, pourraient devenir très sérieuses, alors que cela pourrait être évité. C'est pourquoi, il sera toujours important que les gouvernements créent le cadre législatif permettant à des organisations représentatives et à des négociations collectives réelles de s'épanouir. La démocratie politique serait-elle en mesure de rassembler ses forces en l'absence de démocratie industrielle et d'un processus continu de négociations collectives dans un large éventail de questions relatives au marché du travail et aux affaires sociales ? Dans ce contexte, la participation croissante des syndicats indépendants dans le processus de réforme est un élément important.

125. La question finale que nous souhaitons soulever concerne la faisabilité d'une politique des revenus négociés, poursuivie au travers d'une négociation collective centralisée par des organisations représentatives des employeurs et des salariés, avec le gouvernement impliqué plus indirectement que directement. Les perspectives de telles négociations dépendent de l'existence de telles organisations, et de leur crédibilité et capacité à négocier. Dans la période de transition, tout au moins, il est douteux que de telles conditions existent, mais certains gouvernements se sont déjà attelés à la tâche -- difficile mais potentiellement précieuse -- de les mettre en oeuvre.

126. Même si ces conditions existent effectivement, les critiques soutiennent que cette forme de politique des revenus n'est pas souhaitable, en soulignant que cela introduit des rigidités dans les salaires et le marché du travail, avec l'inflation comme résultat final. Seuls quelques pays ont réussi à mettre en oeuvre une politique des revenus consensuelle pendant une période relativement substantielle. Toutefois, en ayant comme point de vue l'attitude changeante des pays industrialisés, peut-être cette politique de revenus sera-t-elle considérée plus favorablement dans les années 1990 qu'au cours de la décennie précédente.

127. Quelques questions dérivées se posent néanmoins. Premièrement, si le défaut principal concernait la représentativité des organisations négociatrices respectives dont on attendait qu'elles poursuivent un consensus social sur le marché du travail, que pourraient ou que devraient faire les gouvernements ? Fournir un cadre permettant l'évolution des relations industrielles devra inclure une réglementation définissant des standards de démocratie interne au sein des organisations, de manière à ce que, par exemple, des groupes de salariés plus vulnérables soient représentés de manière adéquate et que les petites entreprises soient représentées dans la même proportion que les grandes. Dans ce contexte, le problème de la propriété des syndicats précédents doit être résolu.

128. L'ampleur avec laquelle les gouvernements impliqueront les employeurs et les syndicats dans la conception et la mise en oeuvre du processus de réforme variera d'un pays à l'autre de la région. Il y a sûrement beaucoup à apprendre du large éventail d'approche que les autres pays européens ont développé à cet égard.

129. Enfin, il y a la question clé de la réforme des relations industrielles dans le vaste secteur public, un secteur qui restera probablement important pendant plusieurs années. Ici encore, il y a certainement beaucoup à apprendre de l'expérience des pays voisins, où de nombreuses et importantes entreprises sont depuis longtemps dans le secteur public.

VI. Conclusions

130. Comme nous l'avons précisé dès le début, cette communication est, par la force des choses, quelque peu sélective dans les points qu'il convient de souligner. Il s'agit d'une communication générale, correspondant à des informations de fond.

131. En général, les "problèmes" de politique sociale et de politique du travail ont été soulignés. Cela ne veut pas dire qu'il faut interpréter ces éléments comme étant le reflet d'une vision par trop sombre. Il y a de nombreuses raisons de croire que, si des politiques efficaces en matière de marché du travail et d'affaires sociales sont mises en place, un marché du travail régulé équitable et performant peut émerger, en accord avec la société high-tech plus souple qui prendra corps dans la décennie 1990. Nous espérons que cette conférence permettra d'aboutir à quelques initiatives dans chacun des domaines couverts par les sessions, et qu'il y aura de nombreux points recueillant un consensus suffisant pour être de quelque utilité à ceux qui sont confrontés à des défis quasiment sans précédents dans l'histoire.

NOTES

1. Selon l'Institut d'Etudes Comparatives de Vienne, la production industrielle en Europe de l'Est a été de 13 pour cent inférieure, à la fin du premier trimestre 1991, à ce qu'elle était dans la période correspondante de l'année précédente. Plus inquiétant encore, les investissements ont chuté d'environ 20 pour cent.
2. Le Bureau International du Travail et l'OCDE ont coordonné de nombreuses recherches sur les politiques actives de marché dans les pays industrialisés, tout comme l'ont fait d'autres organismes internationaux tels la Commission Européenne. Cela n'est guère surprenant, compte tenu du large éventail de politiques qui ont été essayées et du grand nombre de pays qui y ont eu recours.
3. En pratique, la "retraite anticipée" pour les catégories spéciales de salariés dans les pays d'Europe de l'Est, se situait à 50-55 ans pour les hommes et à 50 ans pour les femmes. Dans certains pays, jusqu'à 20 pour cent de la population en âge de travailler ont été mis en retraite anticipée compte tenu de certaines circonstances "difficiles".

e
END-OF-TEXT