



Vladimir Gligorov, Hermine Vidovic and Kosovka Ognjenović

Assessment of the Labour Market in Serbia

French Summary

For the whole report (in English language) see
<http://www.wiiw.ac.at/?action=publ&id=details&publ=RR371> (free download)

Vladimir Gligorov and Hermine Vidovic are Research Economists at the Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw); Kosovka Ognjenović is a researcher at the Institute of Economic Sciences, Belgrade.

This report was financed by and prepared for the use of the European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (Contract no. VC/2009/0755). It does not necessarily represent the Commission's official position.



Évaluation du Marché du Travail en Serbie

Rapport de synthèse

Introduction

Au cours de la période qui a suivi les changements politiques de l'année 2000, le pays a connu une croissance du PIB relativement rapide et soutient avantageusement la comparaison avec les autres pays en transition de l'Europe du Sud-est. Cette croissance découle principalement du développement des services dans un contexte de production industrielle et d'agriculture en stagnation pendant cette période. Les effets sur le marché du travail ont été les mêmes que dans les autres pays en transition : l'emploi a décliné dans le secteur public et augmenté dans le privé, avec une baisse de l'ensemble de la population active et une hausse du chômage, ainsi qu'un bond du nombre de retraités.

Cette tendance avait commencé à s'inverser au cours des dernières années, mais la crise de 2008-2009 a coupé court à cette amorce de changement. Bien que la baisse du PIB, de 3 % en 2009, n'ait pas été aussi forte en Serbie que dans de nombreux autres pays, la production industrielle a subi de lourdes pertes, dans le secteur de la construction notamment. Il en va de même pour les exportations. On observe une stabilisation depuis la fin de l'année 2009, mais la croissance du PIB ne devrait pas dépasser 1,5 % cette année, pour éventuellement atteindre 3 % en 2011. Le pays a subi l'une des plus fortes chutes des taux d'emploi de la région (-7 %) et la situation n'a pas connu d'amélioration en 2010.

On ne devrait cependant pas observer d'augmentation de l'emploi à court terme; la baisse devrait se poursuivre dans le secteur public et pourrait également toucher le secteur privé. De plus, une dévaluation significative au début de la crise, la dépréciation continue de la monnaie dans les mois qui l'ont suivie et le bond récent de l'inflation, qui devrait afficher deux chiffres à la fin de l'année 2010 et rester élevée à court terme, ont eu de lourdes conséquences sur les revenus. Ces derniers devraient stagner dans un proche avenir, de même que les salaires et les pensions de retraites, puis décliner en valeur réelle si les conditions de marché ne connaissent pas d'amélioration.

Le marché du travail fait donc face à d'importants défis. Dans la mesure où la croissance à venir devrait se fonder sur des exportations plus importantes, il sera nécessaire à moyen terme d'effectuer une restructuration significative afin d'augmenter la production et l'emploi dans le secteur des biens commercialisables. Par ailleurs, la structure des compétences devra être modifiée pour coïncider avec les investissements croissants dans le secteur des biens et services exportables. D'autre part une augmentation relativement lente des taux entraînera des tensions sur le marché du travail.



Une amélioration des politiques du marché du travail et de la capacité à rédiger et à mettre en œuvre ces dernières sera donc nécessaire, de même que l'élaboration et l'exécution de tout un programme de réformes structurelles. Cela fera écho au besoin de poursuivre la politique de consolidation du budget et de mettre en œuvre des réformes fiscales pendant la période qui suivra la crise et à moyen terme.

Cette étude examinera les évolutions du marché du travail, des politiques, et la capacité à résoudre ces problèmes. Elle présentera les déficiences et insuffisances identifiées, et proposera des recommandations.

Caractéristiques du marché du travail

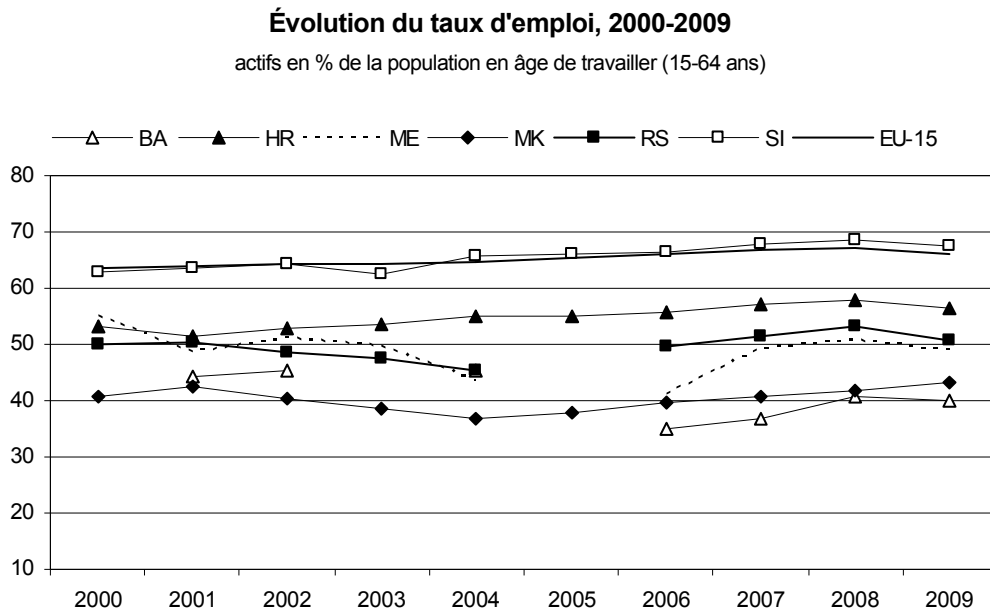
Le marché du travail serbe se caractérise par de faibles taux d'emploi et d'activité, en particulier dans la catégorie des femmes et des jeunes (Cf. Figure 1). Le problème du chômage a été très sérieux au cours de la période de transition, en particulier chez les salariés ayant reçu une éducation secondaire. Cela témoigne de la difficulté qu'a le système d'éducation secondaire à s'adapter aux besoins du marché du travail, mais également de l'inadéquation des compétences chez la majorité des chômeurs de longue durée. Dans l'ensemble, le niveau d'éducation de la main d'œuvre n'a changé que de manière marginale au cours des dernières années.

La crise a eu de lourdes conséquences sur le marché du travail serbe, ce qui s'est traduit par une hausse du chômage et une baisse du taux d'emploi, en particulier chez les jeunes. Dans le même temps, l'inactivité a elle aussi augmenté. L'agriculture, le commerce, la construction et l'industrie sont les secteurs qui ont le plus souffert de cette crise. Ses conséquences se sont répercutées essentiellement sur les salariés d'un niveau d'éducation bas ou moyen, tandis que l'emploi chez les personnes les plus qualifiées n'a cessé d'augmenter.

Les jeunes sont touchés de manière totalement disproportionnée par le chômage, qui n'épargne pas même les diplômés. Le programme d'apprentissage "Première Chance", lancé par le gouvernement en 2009 et visant à combattre le chômage chez les jeunes, a déjà fait ses preuves : depuis le milieu de l'année 2009, le nombre de jeunes travailleurs enregistrés dans des agences pour l'emploi est en baisse.

Les déplacés internes, les minorités ethniques (notamment les femmes roms) et les réfugiés subissent eux aussi de plein fouet la hausse du chômage.

Figure 1



Source : Statistiques nationales sur la population active. Pour les données d'enregistrement d'Albanie.

Les disparités régionales se sont accentuées pendant la période de transition. La Serbie centrale, où de nombreux emplois ont été supprimés dans l'industrie suite à la restructuration, est la région la plus durement touchée par le chômage, en particulier chez les jeunes travailleurs, alors que la capitale, Belgrade, occupe la meilleure place (Cf. Tableau 1).

Tableau 1

Chômage par région

Année	Serbie centrale hors Belgrade	Belgrade	Vojvodina
2009	18,2	13,5	17,3
2008	14,7	13,9	14,2
2007	20,3	14,4	19,5
2006	25,0	17,4	18,4
2005	23,3	20,4	20,3
2004	20,5	17,6	19,3

Source : Calculs réalisés par l'Institut sur la base de données des RSO et des statistiques nationales sur la population active 2004-2009

La mobilité des travailleurs, comme partout en Europe, est très faible en Serbie. À l'inverse, les migrations vers l'extérieur de la Serbie sont très importantes et les transferts d'argent par les émigrés constituent une part importante des revenus du pays. La fuite des cerveaux est devenue un problème majeur pendant la crise et au cours des années qui



ont suivi, bien que le phénomène n'ait rien de nouveau. Cependant c'est sur le marché mondial du travail que les travailleurs les plus diplômés sont actifs.

Le secteur de l'emploi informel, qui occupe depuis toujours une place prépondérante en Serbie, s'est encore développé au cours de la dernière décennie, avec une augmentation de la part des travailleurs âgés, des diplômés du secondaire ou au-delà, des indépendants et des travailleurs familiaux non-rémunérés. Cependant, l'emploi informel n'a pas non plus été épargné par la crise actuelle. La catégorie des travailleurs indépendants, dans laquelle entre la plupart des emplois informels, accuse une baisse marquée. Aucune information fiable relative aux effets de la crise sur d'autres types d'activités informelles n'est disponible, mais il est probable que ces dernières aient été, elles aussi, durement touchées, du fait de leur forte dépendance aux fluctuations de l'économie formelle.

À l'inverse, un renversement des relations entre salaires et productivité aurait dû apparaître. Au cours des années qui ont précédé la crise, les salaires ont entamé une hausse plus rapide que la productivité, en particulier dans le secteur public. La situation a changé avec la crise, l'emploi a chuté plus vite que l'activité économique et les salaires ont stagné ou même diminué en termes réels, ce qui a eu pour conséquence une amélioration de la compétitivité globale de l'économie, des services et des industries à forte intensité de main d'œuvre. Lorsque la reprise sera consolidée et que les investissements augmenteront, des effets positifs sur le développement du marché du travail devraient être observés.

Politiques du marché du travail

La Serbie n'a pas mis en place de politique du marché du travail cohérente et capable de relever le faible niveau d'emploi ni de réduire le taux extrêmement élevé de chômage. Des changements ont été introduits pendant et après la crise, mais leurs effets sont incertains et ne peuvent être quantifiés pour le moment.

Les investissements en matière de mesures actives et passives relatives au marché du travail, bien qu'en augmentation au cours des dernières années, restent faibles en comparaison avec la moyenne européenne, mais toutefois supérieurs aux dépenses observées dans la plupart des autres pays des Balkans occidentaux. La majeure partie du budget disponible est consacrée à des mesures passives.

Dans la mesure où les très nombreux chômeurs de longue durée et jeunes travailleurs à la recherche d'un premier emploi n'ont pas droit aux indemnités de chômage, le pourcentage de bénéficiaires de telles indemnités est très faible (11 %). Pour des raisons budgétaires, il existe généralement un délai d'environ 4 mois avant que ces allocations ne commencent à être versées. Actuellement, les bénéficiaires sont, pour l'essentiel, des salariés ayant perdu leur travail au terme de leur contrat, tandis qu'au début de la transition entamée en



2000, ils étaient dans leur grande majorité devenus chômeurs suite à la privatisation ou à des restructurations.

Tableau 2

Dépenses publiques consacrées à des mesures actives et passives, en pourcentage du PIB

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ¹	2010 ¹
Mesures actives	0,03	0,09	0,08	0,10	0,11	0,11	0.12 ²
Prestations de chômage, brutes	0,83	0,75	0,81	0,78	0,72	0,77	0.89 ²
Mesures passives, brutes	0,91	0,85	0,90	0,95	0,99	0,98	1.16 ²
Politiques du marché du travail, total	0,94	0,95	0,98	1,06	1,10	1,10	1.27 ²

1) La part des politiques actives dans le PIB est calculée selon les prévisions de PIB pour 2009 et 2010 (Gouvernement de la République de Serbie, Ministère des Finances, 2010). – 2) Calculs réalisés par l'Institut sur la base des plans de dépenses consacrées aux mesures relatives au marché du travail élaborés par le Service national de l'emploi pour l'année 2010 (Indicateur du Service national de l'emploi, mars 2010); données antérieures.

Source : Calculs réalisés par l'Institut sur la base de données du Service national de l'emploi, Rapport d'activité 2004-2009

La participation aux programmes de mesures actives du marché du travail s'est accentuée avec le temps, et la mise en œuvre des mesures planifiées s'est considérablement améliorée. Le taux de placement moyen six mois après la participation à de tels programmes s'élève à un tiers environ, mais diffère selon chaque mesure prise individuellement. Le taux de placement varie par exemple de 70 % pour les programmes relatifs au travail indépendant à 36 % pour le soutien financier à l'apprentissage. Pour en améliorer la planification, il serait nécessaire de développer un système de contrôle et d'évaluation qui permettrait une estimation de leur impact. Les femmes sont surreprésentées dans les programmes d'enseignement ou de formation complémentaire, tandis que les hommes sont majoritaires dans les programmes encourageant l'esprit d'entreprise et finançant la création de nouveaux emplois.

Une étape essentielle dans l'amélioration de l'efficacité des mesures relatives au marché du travail a été franchie en 2007, quand l'administration des régimes d'assurance santé a été séparée du Service national de l'emploi, dont la gestion nécessitait beaucoup de temps et d'effort par le passé.

En 2010, le Plan d'action national pour l'année 2010 a défini les priorités de la politique du marché du travail en Serbie. Ces mesures s'appuient sur trois grands piliers :



- (i) créer de nouveaux emplois, atténuer les effets de la crise économique sur les emplois existants et augmenter le nombre d'emplois formels;
- (ii) améliorer l'intégration sociale et l'égalité d'accès au marché du travail;
- (iii) développer les ressources humaines.

Dans le premier groupe de priorités, l'accent a été mis sur la promotion de l'emploi et la prévention du chômage, l'emploi des jeunes, le renforcement des pouvoirs des institutions agissant sur le marché du travail, le rôle des partenaires sociaux et la collaboration régionale des pays, le soutien aux mesures visant à réduire les disparités régionales.

Dans le second groupe, deux sous-ensembles ont été distingués: d'une part la mise en œuvre de mesures visant à soutenir l'égalité de statut des hommes et des femmes sur le marché du travail, et d'autre part l'insertion sociale et l'emploi des personnes handicapées et des autres groupes vulnérables (réfugiés et déplacés internes, minorités, bénéficiaires de programmes sociaux, etc.).

L'ensemble de mesures "développement des ressources humaines" comprend l'organisation de formations destinées aux chômeurs et visant à remplir les besoins à court terme du marché du travail, la promotion des politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie, le renforcement des pouvoirs institutionnels, etc. Les priorités de la politique du marché du travail pour l'année 2010 ont été mises en œuvre par le biais de mesures financées par un budget d'environ 10 milliards de dollars serbes (Ministère de l'Économie et du Développement régional serbe, 2010).

Parallèlement aux politiques destinées à encourager l'emploi des jeunes et des handicapés, il existe des politiques axées sur l'égalité des sexes. Cela signifie que les femmes représentent la moitié au moins des bénéficiaires de mesures relatives au marché du travail. La croissance du taux d'emploi de ces dernières est stimulée par la promotion de l'esprit d'entreprise et du travail indépendant, le soutien aux chômeuses pour lesquelles la recherche d'un emploi est plus difficile (les femmes jeunes, non-instruites, handicapées, roms, victimes de la traite des êtres humains, etc.), par des formes d'emploi flexibles permettant d'équilibrer vie professionnelle et vie familiale (temps partagé entre travail et obligations familiales) et par la création d'opportunités permettant aux femmes sans-emploi de mieux s'insérer socialement. La mise en œuvre de ces politiques se poursuivra en 2011 (Ministère de l'Économie et du Développement Régional serbe, Plan d'action national relatif à l'emploi pour 2011, 2010).

Le gouvernement serbe introduira en 2011 la nouvelle Stratégie pour l'emploi pour la période 2011-2020. Au nombre des priorités fixées dans le projet de stratégie figurent le soutien d'un modèle de nouvelle croissance économique, le soutien des salariés dans les sec-



teurs sans perspectives, l'amélioration de l'insertion professionnelle des groupes vulnérables et le renforcement du cadre institutionnel, afin de gommer les disparités entre les indicateurs du marché du travail serbes et européens. La nouvelle stratégie soulignera tout particulièrement la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail au détriment des politiques passives, par le biais d'investissements plus importants, d'une meilleure identification des éventuels bénéficiaires et de la promotion de programmes d'enseignement et de formation complémentaire. En parallèle, le renforcement des politiques actives du marché du travail permettra de mettre l'accent sur l'éducation et d'améliorer l'offre de main d'œuvre, qui devrait diminuer avant la fin de l'année 2020.

Le gouvernement a présenté un plan sur dix ans, Serbie 2020, qui devrait être étroitement lié au programme Europe 2020. Compte tenu de la progression du processus d'adhésion à l'UE, ce plan doit envisager des réformes structurelles conformes aux réglementations de l'Union. Le programme publié récemment appelle à une croissance significative de l'emploi au cours de la prochaine décennie; 400 000 nouveaux emplois devraient être créés. Cela suppose une forte augmentation du PIB, alimentée par une hausse des investissements et des exportations. Bien que le programme s'appuie sur une accélération du processus d'adhésion à l'UE, il est loin d'être aussi spécifique en ce qui concerne les politiques du marché du travail. D'importantes révisions du code fiscal sont envisagées, avec pour principal objectif la réduction de la charge fiscale pesant sur le travail. Des réformes de la retraite et de l'enseignement sont réclamées. En outre, il convient de s'appuyer plus qu'auparavant sur les politiques actives du marché du travail. Ce programme n'est pas suffisamment spécifique. Un dialogue politique avec l'UE pourrait donc être bénéfique pour proposer une approche plus stratégique des politiques relatives au marché du travail.

Évaluation des politiques et recommandations

Les évolutions générales du marché du travail serbe ne diffèrent pas beaucoup de celles qui ont été observées dans la plupart des pays en transition, notamment dans les Balkans. La plupart des problèmes d'emploi et de chômage sont structurels plus que cycliques. Le faible niveau d'emploi, le chômage important, en particulier chez les plus jeunes et les plus âgés, et le fort taux d'inactivité sont liés à des changements structurels de l'économie, qui découlent eux-mêmes du passage de la plupart des emplois publics au secteur privé et de l'importance croissante de la productivité.

Les politiques du marché du travail adoptées et appliquées au cours du processus de transition ont cependant été élaborées dans une optique de problèmes cycliques et non structurels. Cela explique la prédominance de politiques passives au détriment de politiques actives. Les mesures passives étaient elles-mêmes inadéquates puisqu'elles reposaient essentiellement sur les retraites anticipées et sur des allocations de chômage et autres prestations sociales. Dans une optique plus optimiste, le développement de l'éco-



nomie informelle peut également être considéré comme une politique passive, dans la mesure où cette évolution constitue une aide à l'emploi pour les travailleurs indépendants ou les salariés partiellement déclarés (c'est à dire ceux dont une part du salaire est versée en liquide).

Les politiques passives elles-mêmes n'ont pas toujours été très larges, en dehors du domaine de la retraite anticipée qui a causé de graves problèmes dans la gestion des fonds de pension et faussé le marché en réduisant les incitations à travailler. Le développement des retraites anticipées apparaît comme un problème social imminent, et complique les politiques fiscales, en particulier les politiques d'imposition.

Le gouvernement envisage de mener une réforme qui permettrait de rééquilibrer la charge fiscale pesant sur le travail grâce à celle qui pèse sur la consommation. Cette réforme fiscale a été suspendue pour le moment en raison de ses éventuelles répercussions à court terme sur la consommation et l'équilibre budgétaire en cette période d'après-crise. Cependant, on ne saurait nier l'impact négatif sur les salaires comme sur l'emploi. La difficulté réside dans le fait que sans une réforme conséquente du système des retraites, les possibilités de réduire les dépenses publiques restent limitées. En conséquence les éventuels effets à court terme de la réforme fiscale seront probablement limités.

Bien que les difficultés relatives au marché du travail soient globalement structurelles, certains effets de la crise actuelle sont sans aucun doute cycliques. Le gouvernement s'est efforcé de soutenir la demande globale avec une hausse du déficit actif, mais les possibilités sont réduites. En outre, les programmes visant à augmenter les investissements en infrastructures ont été lents à mettre en œuvre. La chute du niveau d'emploi, en particulier dans les secteurs de la construction et des services, n'a donc pas trouvé de réponse adéquate. A court terme, un ajustement et un assainissement fiscal paraît nécessaire, limitant de manière significative la possibilité de s'appuyer sur des politiques anticycliques pour soutenir la création d'emplois.

De même des tentatives de subventionner l'emploi des jeunes et d'éviter de nouveaux licenciements ont été observées, mais il s'agissait là de programmes temporaires qui ne pouvaient aboutir à une amélioration durable des conditions du marché du travail. De la même manière, les programmes déjà mis en place et consistant à subventionner les investissements étrangers avec les salaires financés par le budget ne sauraient améliorer ce sombre tableau.

Dans l'ensemble, les politiques anticycliques du marché du travail ont eu une portée limitée, et bien qu'elles aient temporairement été couronnées de succès, elles n'ont en rien modifié la structure générale et l'évolution du marché du travail.



Les actuels programmes visant à la mise en place des futures politiques du marché du travail reconnaissent clairement le caractère structurel du faible niveau d'emploi et du fort taux de chômage. On observe un passage à des politiques actives du marché du travail et à des stratégies de développement combinant ces dernières à diverses réformes structurelles, non seulement sur le marché du travail, mais également sur celui des biens, dans le domaine de l'éducation et dans d'autres secteurs. Ces programmes sont, dans l'ensemble, correctement conçus. Ils présentent cependant des objectifs forts mais des instruments relativement faibles. En d'autres termes, ces objectifs sont clairement définis, mais pas la manière de les atteindre.

L'accent est mis sur la réforme de l'éducation, qui vise à améliorer l'offre de compétences et à répondre à la hausse attendue de la demande de main d'œuvre dans les secteurs de l'industrie et du commerce. En outre, l'importance des investissements dans le domaine scientifique et dans celui des innovations est soulignée, les ressources allouées à ces secteurs étant actuellement très réduites. L'origine du financement de ces réformes et la manière dont ces dernières seront mises en œuvre restent encore obscures. Dans l'état actuel des choses, investir des sommes plus importantes dans les compétences équivaldrait à investir dans la fuite des cerveaux.

Les programmes de recyclage sont eux aussi mis en lumière, mais leur organisation et les incitations à y participer ne sont pas clairement définies. Jusqu'à présent, l'expérience, quoique limitée, n'est pas très encourageante. Les programmes publics de formation et de recyclage ne sont pas efficaces, en raison de la faible mise en place de partenariats publics-privés. La principale incitation à participer à ces programmes est la perspective de trouver un emploi à leur terme. Ainsi il pourrait être intéressant de les faire financer par les entrepreneurs en quête de compétences particulières. Cela permettrait de mettre en évidence les profils recherchés et de faire se rencontrer l'offre et la demande de travail.

De tels programmes favorisent également les initiatives de discrimination positive, par le soutien de l'emploi au sein des groupes vulnérables ou défavorisés, par exemple. Étant donné qu'il s'agit d'un problème majeur, dans ce contexte de marché du travail déprimé, les politiques actives mises en œuvre par le biais de coopérations entre les institutions publiques et le secteur privé pourraient s'axer sur l'amélioration des perspectives d'emplois au sein de divers groupes victimes de discriminations de la part des marchés ou des principales structures sociales.

De ces considérations découle une estimation des réformes nécessaires dans le cadre institutionnel du gouvernement comme de l'administration. Un certain nombre de déficiences dans les structures actuelles doivent être corrigées, dont trois semblent particulièrement importantes.



Premièrement, il existe de trop grandes divergences entre les différents ministères au sujet des politiques du marché du travail, pour ce qui concerne d'élaboration de ces politiques comme leur mise en place. Les responsables de ces divergences sont les gouvernants plus que la politique elle-même. Dans la mesure où le développement et la stabilité dépendent directement de l'état du marché du travail, il serait préférable d'avoir un ministère du travail et des politiques d'emploi solides et capables d'élaborer et de mettre en place des mesures visant tous les aspects des problèmes liés au marché du travail.

Deuxièmement, il est nécessaire de renforcer le Service national de l'emploi et les divers organismes de soutien. Une consolidation des politiques actives du marché du travail donnerait aux institutions le pouvoir de régler le problème de la recherche d'emploi et de la rencontre entre offre et demande. Pour cela leurs pouvoirs et leurs responsabilités doivent être renforcés de manière significative. La recherche de solutions novatrices pour les différents programmes et mesures actifs du marché du travail doit leur être confiée.

Troisièmement il est impératif d'augmenter le budget et les outils des institutions chargées d'élaborer et de mettre en œuvre les différents programmes et politiques relatives au marché du travail. Les principales défaillances du marché du travail étant structurelles, les mesures destinées à les corriger doivent concorder avec les autres réformes structurelles menées dans les domaines de l'éducation, des retraites, du marché des biens, et dans le secteur industriel dans son ensemble. Cela exige des instruments mieux adaptés et un financement plus important. Pour rendre la politique de l'emploi plus active, les institutions ayant vocation à faciliter cette dernière doivent se montrer plus dynamiques.

Conclusion

La période de transition et la crise actuelle ont donné naissance à d'importants problèmes structurels sur le marché du travail serbe. Les politiques menées jusqu'à présent, axées sur la résolution de problèmes cycliques et non structurels, sont apparues inadéquates. Cet état de fait doit changer et des améliorations significatives doivent être apportées dans l'élaboration des politiques et le soutien institutionnel à leur mise en œuvre.