

**L'ENTREPRISE POST-COMMUNISTE :  
GESTION PRIVÉE DE LA MAIN D'ŒUVRE ET  
POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EMPLOI EN POLOGNE**

FRANÇOIS BAFOIL

Prestatrice du lien social sous le régime communiste, l'entreprise est devenue une unité principalement dédiée aux tâches économiques dans la période ouverte en 1990. Des bouleversements radicaux ont ainsi affecté les statuts sociaux, qu'il s'agisse des salariés en interne dès lors qu'ils se sont trouvés confrontés aux situations de perte d'emploi, ou des institutions publiques en charge désormais de la lutte contre le chômage et contre l'exclusion. On se propose de suivre quelques aspects de cette différenciation des statuts et des politiques publiques de l'emploi à partir de l'examen de la situation polonaise durant la décennie quatre-vingt-dix.

Traditionnellement, l'entreprise de type soviétique ne remplissait pas une fonction strictement économique, mais beaucoup plus largement, elle assumait le rôle de pourvoyeur de l'emploi local et des conditions sociales pour d'importantes populations. L'emploi, la santé, le repos, l'éducation en dépendaient étroitement. Par conséquent, sa transformation à compter de 1990 ne s'est pas limitée à la sphère de l'activité productive, mais elle a induit de pro-

fonds bouleversements dans les environnements locaux et régionaux. Dix ans après la ruine du système de type soviétique, on peut essayer d'en suivre quelques effets en s'attachant à deux traits de la réalité polonaise : les transformations de la structure de la propriété d'une part, et la gestion privée de l'emploi, d'autre part. Leur examen nous permet de comprendre la variété des politiques publiques en matière d'emploi. A la forme quasiment unique de la propriété étatique industrielle avant 1989 a succédé dans la décennie quatre-vingt-dix une grande variété de droits de propriété dont l'un des phénomènes marquants a été de mettre en valeur plusieurs groupes sociaux, qu'il s'agisse des anciens salariés ou de leurs dirigeants, des responsables de la puissance publique ou encore des investisseurs étrangers (I). Leur émergence s'est accompagnée de stratégies de réduction d'emploi différenciées selon les types de droits, qui ont entraîné l'apparition d'individus dotés d'un statut inédit, celui de chômeurs (II), pour lesquels des politiques publiques ont été mises au point afin d'en contrer les effets négatifs (III). Leur examen permet de dresser, en conclusion, un premier état des lieux du développement territorial, caractéristique de la période post-communiste.

## LES TRANSFORMATIONS DE LA STRUCTURE INDUSTRIELLE

### Trois voies

Le processus de transformation de la propriété d'Etat a suivi trois voies, la dernière étant la plus simple, les deux premières comprenant plusieurs variantes. On relève d'emblée à la fois la complexité et la richesse des résultats obtenus, qu'on peut analyser comme autant de rapports de force entre différents groupes d'acteurs, parmi lesquels l'Etat n'a pas été le moindre.

La première est la voie indirecte par le moyen dit de « la commercialisation », c'est-à-dire par le passage de la propriété collective à une société dont le Trésor d'Etat (*Skarb Państwa*) est le propriétaire. L'entreprise devient ainsi une société par actions dont l'unique actionnaire public va s'efforcer de se séparer selon différentes modalités : vente, cession, restructuration, liquidation.

La seconde voie est dite directe. Elle s'opère par le moyen de la vente, par celui de l'association ou par celui du leasing. L'objectif est ici de privatiser le capital, selon plusieurs procédures : par le financement extérieur, par des actions, ou par la remise des sociétés à des Fonds Nationaux d'Investissement (FNI), chargés à leur tour de les privatiser ou de les restructurer afin de mieux les privatiser. La privatisation directe de la totalité ou partie des entreprises, selon diverses formules, va de la vente au prêt et jusqu'au leasing, que ce soit aux salariés ou à une partie d'entre eux, le plus souvent les cadres dirigeants et les managers. On parle alors de *Management Employee Buy Out* (MEBO) ou *Management Buy Out* (MBO).

La liquidation, enfin, des entreprises peut être prononcée pour celles jugées économiquement non viables.

### Les résultats

Considérons maintenant les résultats obtenus en 1998. Sur un total de 8 441 entreprises devant être transformées en 1990, le Ministère du Trésor d'Etat, en 1998, en a eu la disposition de 4 422, soit légèrement plus de la moitié du stock. Le reste est demeuré à la charge de l'Etat, qu'il s'agisse des entreprises des secteurs protégés (ceux des ministères de l'intérieur ou de la défense, par exemple) ou de celles relevant de l'autorité des collectivités locales. D'emblée, l'acteur public s'est donc réservé une marge d'intervention considérable. Pour les 4 422 entreprises transformées, les processus de transformation ont été les suivants :

La privatisation directe aux salariés qui a été réalisée selon l'article 39 de la loi de 1990, a connu une accélération jusqu'en 1991, puis a diminué peu à peu par la suite. Elle a concerné environ 1 600 entreprises, cédées par les voies de l'annonce publique (356), sous la forme de sociétés à responsabilité limitée (140) ou mixtes (67) et surtout comme MBO (1086). Le premier ensemble, celui qui a concerné 356 entreprises, a caractérisé les unités en mauvais état économique dont la méthode adoptée par offre publique ou par annonce à l'adresse des nationaux ou des étrangers, a visé la transformation la plus rapide. Le deuxième ensemble, opéré par offre publique, s'illustre par le mixage du capital, et par la remise aux salariés de l'entreprise de 15 % d'actions gratuites appartenant au

Trésor Public. Il s'est avéré, au rebours des attentes des responsables politiques, assez peu populaire puisqu'il n'a concerné que 140 entreprises, soit 8,5 % des ventes directes. En revanche, le troisième ensemble s'est avéré le plus populaire dans la mesure où il a concerné 66 % des entreprises privatisées sous cette forme directe. La cession en leasing a requis plusieurs conditions imposant que la moitié au moins des salariés l'acceptent, que les actionnaires soient des personnes physiques résidant dans le pays, que le capital en actions ne soit pas inférieur à 20 % du fonds de l'entreprise et que 20 % également soient dans les mains d'individus ne travaillant pas dans des entreprises d'Etat privatisées.

Le second bloc concerne les entreprises commercialisées, représentant environ 29 % de l'ensemble, soit 1 306 entreprises. On distingue dans ce groupe trois modalités de transformations :

— la remise à des Fonds Nationaux d'Investissement dirigés par des grands groupes nationaux et internationaux, le plus souvent adossés aux grands groupes bancaires internationaux. L'avantage représenté par les FNI tient à la confiance dont ils disposent en matière de capacité de restructuration avant cession auprès des futurs investisseurs, notamment étrangers. 512 entreprises, soit 40 % de ce second groupe ont été désignées pour être intégrées dans les 15 Fonds ;

— seconde modalité, celle illustrée par les investissements directs étrangers (IDE) dont ont bénéficié 237 entreprises (19%). Elle est considérée comme la plus efficace, dans la mesure où elle signifie un apport de capital et la promesse d'investissements, notamment technologiques. Des 237 entreprises privatisées selon ce moyen à la fin de l'année 1998, 196 relèvent de l'industrie, 29 de la construction, 5 du commerce, 1 du transport, 3 des finances et les 3 dernières d'autres activités. A cette date, 251 entreprises sont en transaction. La vente s'est faite soit par la cession complète des actions, soit par des lots de 45 %, 51 %, 53 %, 70 %, 75 %. On note, enfin, que 51 % du capital est polonais, 49 % étranger et que les IDE les plus importants sont d'abord allemands (16 %), puis américains (9 %), hollandais (5 %), suédois et français (3 %) ;

— enfin, un grand nombre d'entreprises — 41 % — demeure sous la responsabilité du Trésor d'Etat, dans l'attente de décision soit de cession aux FNI, soit de vente directe, soit de liquidation.

Le troisième bloc (35 %) renvoie aux entreprises en liquidation en raison d'insuffisances économiques, que le jugement de liquidation soit effectif ou qu'il soit en attente de réalisation. La liquidation est prononcée selon l'article 19 de la loi du 25 septembre 1981. 1 526 entreprises ont été désignées pour la liquidation et à la fin 1998, 745 d'entre elles ont déjà été rayées du registre des entreprises tandis que 527 doivent l'être dans le courant 1999. Cette procédure de liquidation concerne principalement les unités industrielles relevant du secteur de la métallurgie, notamment la production de machines-outils. 1 293 entreprises ayant moins de 200 salariés ont fait l'objet de cette procédure, le reste étant composé des grandes entreprises.

En somme, les voies juridiques de la transformation des droits de propriété ont été particulièrement complexes, même si en de nombreux cas, on a assisté au passage de la propriété d'Etat à la propriété publique. Sur ce point, plusieurs observateurs ont pu parler avec justesse d'« enchevêtrement » ou de « réarrangement » de la propriété pour souligner la complexité des formes de gouvernance qui ont davantage favorisé les anciens responsables placés aux postes de commande que les nouveaux venus, extérieurs aux entreprises. Cela posé, le statut d'entreprise publique ne garantit pas la pérennité des unités ainsi définies. Comme le montre l'examen de la situation de l'emploi, les changements accomplis dans l'ensemble des entreprises ont été profonds.

## LA GESTION PRIVÉE DE L'EMPLOI

Considérons les politiques de l'emploi en fonction des procédures examinées à l'instant, en isolant trois acteurs principaux :

1. l'acteur public avec le Trésor d'Etat qui conserve un grand nombre d'entreprises sous sa coupe mais dont un taux très élevé s'avère non rentable et promis à une disparition prochaine ;
2. les salariés avec les MBO, et parmi eux, principalement les managers dont différentes études montrent clairement qu'ils ont su, souvent à l'aide du conseil d'entreprise, diriger et s'approprier le processus de transformation ;
3. les investisseurs étrangers, relativement peu nombreux au début du processus puis, à compter de 1995 de plus en plus puissants. Ils

ont été souvent soumis à des contraintes de maintien de l'emploi qu'ils n'ont eu de cesse de contourner. En 1999, la Pologne a été le premier pays receveur des IDE sur toute la zone.

### **Les politiques de réduction de l'emploi**

Les entreprises demeurant sous la responsabilité de l'acteur public sont celles qui ont, à coup sûr, connu le moins de transformations au niveau de l'emploi, du moins jusqu'aux années récentes. Les procédures de rationalisation de la main d'œuvre se sont appuyées, dans la plupart des cas, sur les mesures de préretraites ou de départs en retraite sans renouvellement des postes vacants. Il n'y a guère de remarques à faire sur ce type d'entreprise, souvent de très grande taille, sinon qu'un consensus s'est dégagé en leur sein pour laisser en l'état les situations héritées de la période antérieure. Les directeurs, souvent soumis au pouvoir de nomination et de révocation des syndicats, ont cherché le salut de l'entreprise dans la poursuite des commandes publiques ; les organisations syndicales ont, quant à elles, su puissamment jouer de leur influence durant la décennie pour retarder des décisions de transformation. Les ministères techniques, notamment celui de l'industrie, enfin, ont cherché à conserver les pans entiers de leur ancienne puissance et se sont davantage affrontés au ministère du budget. Certaines entreprises ont su, dès le début de la décennie, se prémunir contre des bouleversements internes trop pénibles en se séparant de plusieurs départements, rentables ou non. Mais, dans l'ensemble, les grandes entreprises, autrefois privilégiées dans le cadre d'une économie de commandement, ont retardé au maximum les décisions de rationalisation de l'emploi qui, lorsqu'elles ont finalement été prises, ont entraîné de fortes résistances et des bouleversements très importants. Dans certains cas, la puissance publique, en l'occurrence le ministère du travail et des affaires sociales, a mis en place des programmes d'assistance le plus souvent sectoriels à l'image du plan de reconversion de l'industrie minière ou du plan de requalification pour l'industrie métallurgique.

Les unités devenues autonomes à la suite des procédures de séparation mentionnées à l'instant ont fourni le gros des MBO, dont

l'importance en Pologne par rapport aux autres pays de l'ancien bloc communiste est à souligner.

| 1995         | Entreprises sous contrôle des salariés (MBO) | % d'entreprises privatisées | % tenus par les salariés | Emploi dans les entreprises en MBO |
|--------------|--|-----------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| Rép. Tchèque | 3  | 1                           | 4,4                      | -                                  |
| Hongrie      | 187  | 43                          | 42,2                     | 36 000                             |
| Pologne      | 1 478  | 75                          | 50,8                     | 450 000                            |
| Roumanie     | 600  | 98                          | 95,0                     | 150 000                            |

[Earle, Estrin, 1996, p. 29]

Elles ont concerné notamment les ateliers d'entretien mécanique ou électrique, hypertrophiés sous l'ancien régime, les services sociaux ou encore de restauration, également surnuméraires dans une très large majorité. Ces entreprises ont, de la sorte, acquis l'autonomie juridique et comptable. Dans la plupart des cas examinés, les anciens responsables sont demeurés à la tête des nouvelles unités, à charge pour eux de conserver l'emploi durant une certaine durée tout en bénéficiant de contrats privilégiés avec leur ancienne maison mère. A cet égard, de nombreuses études ont fait mention de phénomènes d'entente, voire de corruption entre les anciens dirigeants des entreprises analysées — ceux des anciennes maisons mères et ceux de nouvelles sociétés — et les anciens responsables du commerce extérieur, autrefois seuls intermédiaires auprès de la clientèle extérieure [Frydman, 1998, Lavigne, 1999, Bafoil, 1999b, d]. Ce qui a souvent été analysé comme l'un des éléments du « chemin de dépendance », c'est-à-dire la capacité à retraiter les ressources liées aux anciennes positions hiérarchiques dans le nouveau contexte du marché de la part des responsables, ce « chemin » a reflété dans bon nombre de cas la dépendance des salariés vis-à-vis de hiérarchies inchangées [Stark & Bruszt, 1998, Bafoil, 1999a].

C'est la raison pour laquelle la théorie économique a critiqué très durement ce type de transformation au motif qu'il contribue à entretenir des confusions au niveau des droits de propriété, préjudiciables à l'efficacité. On dénonce en effet, l'obscurité des liens entre « principal » et « agent » dont la séparation, dans les économies occidentales, garantit la capacité du premier à peser sur le second à l'aide d'incitations en cas de réussite, et de sanctions en cas d'échec. La prime à la réussite incite, en effet, celui qui est l'agent des actionnaires — le directeur nommé par ces derniers — à dégager des profits dont la destination principale est bien la rémunération du principal (les actionnaires) et non pas nécessairement les salariés. Ce qui est reproché aux MBO, c'est en réalité de confondre les intérêts internes et externes au détriment du rendement du capital. L'acquisition d'une entreprise par ses salariés ne conduirait en réalité qu'à des situations de compromis entre les directeurs et leurs salariés, seulement préoccupés d'accroître leurs salaires (voire de les maintenir en cas de crise), et non pas d'augmenter les dividendes, ou l'investissement productif [Dianee, 1994]. Certains analystes dénoncent, en outre, la manipulation des ressources par les seuls employeurs, aux dépens des salariés, les premiers ne cherchant qu'à maximiser leurs profits, au risque même de liquider l'entreprise. Cela rend compte de la préférence donnée, dans le cas de cession, aux « outsiders » qui garantissent la clarté des transactions et surtout apportent le capital nécessaire à l'accès aux marchés, au changement technologique, aux qualifications [Aghion, Carlin, 1997, Aghion et Blanchard, 1998] et à l'inverse, la méfiance vis-à-vis des « insiders » liés par trop d'anciens liens de dépendance réciproques. Dans le premier cas de figure, il s'agit de favoriser le capital étranger, seul à même de permettre l'exercice du contrôle extérieur sur les agents. Dans le second cas, lorsqu'il est impossible d'éviter la cession aux « insiders », ne serait-ce que parce que le capital extérieur est manquant, alors les experts plaident pour que les salariés actionnaires soient protégés contre les visées des managers mal intentionnés [Earle et Estrin, 1996].

Ces limites adressées par la théorie économique à cette forme souvent qualifiée d'« hybride », ont fait l'objet, à leur tour, de critiques au motif que de semblables transactions entre les salariés favorisent la paix sociale [Jarosz, 1997], limitent les conflits [Maciaszek *et al.*, 1998], et donnent lieu à des réussites économiques indéniables [United Nation, 1998, Jarosz, 1998]. L'intérêt

de ces études est, en effet, de montrer que la notion de discipline financière et budgétaire n'est pas étrangère à plusieurs de ces MBO, et qu'à ce titre, les procédures de rationalisation des emplois ne le cèdent en rien aux entreprises acquises par des repreneurs étrangers. Ces entreprises cédées à leurs salariés — reprenant ainsi la vieille idée de l'autogestion que la théorie économique standard rejette comme source d'improductivité — supporteraient correctement la comparaison avec d'autres types de privatisation. C'est ce que tendent à confirmer plusieurs études internationales.

#### Avantages des différents modes de privatisation

| Méthode                | Meilleure corporate governance | Rapidité et faisabilité | Meilleur accès au capital et aux qualifications | Plus de revenu pour le gouvernement | Plus grand attrait |
|------------------------|--------------------------------|-------------------------|---|-------------------------------------|--------------------|
| Vente à des outsiders  | +                              | -                       | +   | +                                   | -                  |
| MBO                    | -                              | +                       | -   | -                                   | -                  |
| Privatisation de masse | ?                              | +                       | ?   | -                                   | +                  |

[Djankov, Pohl, 1998, p. 70]

Ces entreprises acquises par des repreneurs étrangers présentent, dans tous les cas, les bilans les plus importants en matière de rationalisation des emplois. Sans borne aucune au début de la décennie, l'action des investisseurs étrangers s'est vu peu à peu imposer plusieurs limites, au motif qu'elle s'avérait souvent plus destructrice qu'avantageuse pour les bassins locaux incriminés. Dans certains cas, on a assisté, en effet, à des réductions d'emplois ne le cédant en rien à ce qui avait caractérisé quelques années plus tôt la transformation est-allemande [Bafoil, 1999c]. Des entreprises ont ainsi perdu jusqu'à 90 % de leur personnel en l'espace de deux ou trois ans, avec cette différence notable que l'accompagnement social tant

privé que public a fait largement défaut. Sous l'effet conjoint de l'opinion publique, des élus politiques et de syndicats encore puissants dans certains secteurs, le législateur a imposé certains cadres à l'exercice des repreneurs. Les transactions ont ainsi stipulé plusieurs obligations pour l'investisseur étranger, qu'il s'agisse de l'obligation d'investissement et de celle de modernisation de l'appareil productif, ou qu'il s'agisse de la garantie d'emploi durant deux ou trois ans et de celle d'augmentation des salaires.

Dans de très nombreux cas, cette garantie d'emploi obligeant les repreneurs à laisser en l'état durant plusieurs années le niveau d'emploi a été l'occasion de négocier des plans sociaux avec les syndicats. A leur terme, les repreneurs ont proposé aux salariés de se séparer volontairement de l'entreprise en échange d'une somme fréquemment supérieure à un, voire deux ans de salaire, le plus souvent dégressive en fonction de l'étalement dans le temps de la décision de partir prise par l'individu. On note également que ces plans sociaux se sont accompagnés, en de nombreux cas, d'incitations à la création d'entreprise et à la requalification. En revanche, on ne dispose pas d'études précises pour évaluer la viabilité des entreprises ainsi créées, sinon que le taux de disparition des petites unités économique est très important.

### **Les traits caractéristiques du chômage**

Au total, la chute de l'emploi industriel dans la décennie quatre-vingt-dix a été considérable. Elle a affecté des régions entières autrefois centrées autour d'une entreprise, et dans ce cadre, les bourgades rurales de moins de 25 000 habitants ont eu le plus à souffrir de la liquidation de l'ancien employeur principal et de l'absence d'investisseur étranger. On a pu ainsi définir le chômage comme un phénomène massif, sélectif, récessif, de longue durée et différencié géographiquement [Bafoil, 1999c].

Taux de chômage 1990-1998

|      |        |
|------|--------|
| 1990 | 6,4 %  |
| 1991 | 12 %   |
| 1992 | 14 %   |
| 1993 | 16 %   |
| 1994 | 15,7 % |
| 1995 | 14,7 % |
| 1996 | 13,2 % |
| 1997 | 10,6 % |
| 1998 | 10,5 % |
| 1999 | 13,0 % |
| 2000 | 15 %   |

Le chômage a touché plusieurs catégories : les femmes, dont le taux de mise hors travail a dépassé les 50 % sur la décennie. Les jeunes, ensuite, non qualifiés mais également les diplômés pour lesquels à compter de 1995, des programmes spéciaux ont été mis en place. Les habitants de la campagne, dans la mesure où les emplois ont été massivement créés en ville. Les individus dotés d'une faible expérience de travail et pour cette raison également souvent âgés de moins de 45 ans. Enfin, les chômeurs de longue durée, c'est-à-dire exclus de l'emploi depuis plus d'un an. Sur la décennie, le profil du chômeur-type n'a guère évolué : il s'agit d'un individu jeune, majoritairement de sexe féminin, peu qualifié, ayant une faible expérience de travail, bénéficiant peu d'allocation, sinon de l'assistance, qui se trouve dans l'état de chômage depuis un an au moins et qui réside majoritairement à la campagne.

Ces différents éléments ont ainsi caractérisé le phénomène dit du « pool stagnant », largement répandu dans toute l'Europe centrale et orientale [Commander, Tolstopiatenko, 1997]. Il s'explique d'abord par le fait qu'il y a très peu de sorties et d'entrées dans le bassin du chômage. Le taux (entrées/sorties) est de l'ordre de 1,30-

1,35. Cela signifie que lorsque quelqu'un « tombe » au chômage, il a toutes les chances d'y rester, ce qui rend compte du taux élevé d'individus au chômage depuis plus d'un an (supérieur à 40 % en moyenne). Autrement dit, le taux de réinscription est très élevé, de l'ordre de 80 % dans certaines régions. Cela contribue à expliquer également cet autre phénomène marquant de la période, à savoir le très faible taux de couverture : moins de 30 % seulement des individus au chômage touchent des indemnités à ce titre, les autres étant, pour la plupart, tributaires de l'assistance délivrée par les communes.

Ce faible taux de couverture est de nature à expliquer cet autre phénomène de la période qu'est le travail au noir dont les rares statistiques et études disponibles sur le sujet soulignent l'ampleur dans l'économie nationale, de l'ordre de 15 % à 30 % du PIB. Il s'est trouvé largement entretenu par une série de comportements concordants, de la part de l'Etat, d'abord, pour lequel la faiblesse du taux de couverture — de l'ordre de 35 % du salaire moyen — constitue une incitation majeure pour la recherche d'un emploi ; de la part, ensuite, des employeurs pour lesquels les taux d'imposition sont trop élevés ou encore des individus isolés qui n'ont pas d'autre moyen d'assurer leur subsistance. Dans ces conditions, un consensus semble s'établir entre les différentes parties pour réduire les prestations publiques, tandis que l'initiative privée et la « débrouille » individuelle trouvent amplement matière à s'exprimer.

Face à ce phénomène radicalement nouveau, les responsables politiques ont dû répondre sur trois fronts : celui de la construction d'administrations compétentes ; celui de la définition de critères d'éligibilité aux droits d'assurance et d'assistance et enfin, celui des politiques publiques actives.

## **LES POLITIQUES PUBLIQUES**

### **Les incertitudes initiales**

Au début de la décennie, face au caractère totalement inédit et imprévu du chômage, le premier réflexe des responsables a été de favoriser des politiques visant à amortir les effets ravageurs des politiques de stabilisation macro-économiques. Aucun critère

d'ancienneté n'a ainsi été énoncé pour les bénéficiaires d'allocations dont les textes officiels promettaient le versement indéfini. Très vite, de telles politiques ont été définies par leurs adversaires — notamment par ceux siégeant dans les organisations internationales bailleurs de fonds — comme trop « généreuses » et par conséquent, dénoncées comme contraire à l'idéologie du « tout marché » prévalant à l'époque. Conjuguées à une absence d'administration compétente, les données sur le chômage ont été largement imprécises, voire erronées, de nombreux individus ne s'inscrivant pas sur les listes de demandeurs d'emploi faute d'être informés de leurs droits, tandis que d'autres, plus malins, s'y inscrivaient alors même qu'ils disposaient par ailleurs d'un emploi [RECEO, 1998, 3, 4]. De nombreux abus ont été dénoncés par ailleurs, en ce qui concerne les pratiques des employeurs, inscrivant six mois un salarié puis le licenciant facticement pour lui permettre de toucher l'indemnité, etc. Autant de phénomènes qualifiés d'« aubaine » dans la littérature occidentale pour souligner les « trous » béants dont faisait état le nouveau système d'assurance et d'assistance au début.

Très vite cependant, c'est-à-dire en l'espace de cinq à six ans, les autorités publiques ont construit de toutes pièces une administration de l'emploi sur le modèle allemand d'une agence nationale, relayée par des directions régionales — les 49 régions ou voïévoïes — elles-mêmes ayant autorité sur des bureaux locaux, dits de *rejon*, un *rejon* couvrant plusieurs communes. Chargées au début de l'expérience, soit en 1993-1994, du seul enregistrement manuel des demandeurs d'emploi et du versement des prestations, ces administrations locales ont su très vite se spécialiser grâce à une informatisation généralisée de leurs bureaux principalement financée par l'Union Européenne. Elles ont su, surtout, se diversifier grâce à la contractualisation des relations avec les principaux partenaires locaux, qu'il s'agisse des pouvoirs publics communaux, des entreprises, des organisations d'employeurs et d'employés, ou des populations cibles. En d'autres termes, à la seule politique dite « passive » de soutien aux chômeurs consistant en versement des prestations chômage, est venue s'ajouter à compter des années 1995-1996 une politique active dont l'importance est manifeste au niveau des dépenses du budget général de l'administration du travail, sous la forme du Fonds du travail. Alors que durant les cinq premières années de la décennie, les dépenses étaient presque inté-

géralement destinées aux allocations, à partir de 1996, la part destinée aux mesures dites « actives » a sensiblement crû jusqu'à atteindre 20 % en 1999.

### **Les mesures actives**

L'examen des différentes mesures permet de comprendre l'importance des relations sociales nouées par l'administration du travail, dont l'importance locale est considérable. Dotée de puissants moyens, elle compte parmi les principales administrations locales et par conséquent, représente un acteur de tout premier plan. On compte sept mesures actives d'aide à l'emploi qu'on peut distinguer en isolant ce que l'on appelle en France les emplois non marchands aidés (ils concernent ici les travaux publics) et les emplois marchands aidés, soit les six autres. Cela permet par ailleurs de distinguer les interlocuteurs des administrations, d'un côté les pouvoirs publics des communes et de l'autre, les employeurs et les populations visées.

**Les travaux publics.** L'assemblée de la commune en fait la demande au bureau du travail en fonction de ses besoins en matière d'infrastructure routière, de canalisation, de surveillance du trafic ou encore des écoles. Ces travaux publics sont très exactement ce qui existait en France sous la forme des Tucs, il y a une dizaine d'années. Ces travaux s'étendent sur une durée de six mois, au terme desquels dans la très grande majorité, les individus reviennent s'inscrire sur les listes des demandeurs d'emploi. La répartition des fonds entre les différentes communes se fait collégialement sous la responsabilité du chef du bureau du travail du rejon. Les publics concernés sont massivement des hommes en raison des travaux requis, le plus souvent chômeurs de longue durée, et circonstance aggravante, peu ou pas du tout qualifiés.

**Les travaux d'intervention.** Tous les sujets économiques peuvent en bénéficier. L'administration du travail assume les coûts salariaux avec obligation pour l'employeur d'assurer l'emploi durant un an au moins au bénéficiaire de la mesure.

**Les stages pour diplômés.** C'est un stage pratique d'une année, durant laquelle l'administration assume la bourse du stagiaire.

L'accord d'emploi pour les diplômés. Tous les employeurs peuvent prétendre à cette aide d'un an assumée par l'administration sous la forme du paiement d'une partie du salaire, sous réserve que l'employeur assurera également un travail ensuite au diplômé.

La formation et la qualification. Des cours sont organisés par le bureau à l'intention des demandeurs d'emploi, à partir de la détermination des besoins exprimés par les employeurs.

Les prêts. Ils sont remis sous deux formes. D'abord aux demandeurs d'emploi qui peuvent en bénéficier sous réserve que leur dossier de création d'entreprise ait été validé par une commission interne du bureau. Les taux du crédit sont de l'ordre de 5 % alors que celui de la banque se situe à 25 %. Un contrôle trimestriel, puis annuel est ensuite effectué. Des remises de dettes sont opérées en fonction du succès de l'entreprise et de la création d'emplois. Seconde forme, celle accordée aux employeurs afin de créer un poste dans l'entreprise, là encore sous réserve de l'établissement d'un plan de développement. Les taux de crédits s'établissent dans ce cas à 8,5 %.

A ces mesures de soutien à l'emploi, sont venues s'ajouter des mesures plus ponctuelles de politique industrielle visant à favoriser des régions particulièrement en crise. Des zones d'aménagement économique, une quinzaine au total, ont été établies, combinant à l'attention des repreneurs l'offre de services et l'exemption fiscale, sous réserve de créations d'emplois [Bafoil, 1999d]

### **Efficacité bureaucratique et conflits politiques**

De toutes les études établies sur l'action des administrations du travail, il ressort que les travaux publics sont les moins effectifs, compte tenu du très haut pourcentage de retour sur les listes de demandeurs d'emploi. Les plus efficaces sont les travaux d'intervention (supérieur à 50 %), et plus généralement tout ce qui touche l'aide économique.

De ce constat, on peut comprendre le conflit qui se joue autour de l'administration du travail, détentrice de fonds importants, d'autant plus dans cette période de pénurie des ressources publiques [Bafoil, 2000]. Les forces politiques locales (celles des communes)

cherchent à accroître le nombre de travaux publics à leur disposition, indépendamment de toute notion d'efficacité économique, tandis que l'administration vise davantage d'efficacité mesurable et plaide, pour cela, en faveur de la croissance des aides à l'économie. Ce mouvement est d'autant plus fort qu'une contractualisation interne entre les différents échelons de l'administration cherche à établir les niveaux de compétence de chacun, ce que sont en mesure d'illustrer les taux de réussites de retour à l'emploi. Autrement dit, un conflit traverse aujourd'hui le champ social en faisant s'opposer deux visions du développement, bureaucratique d'un côté et démocratique de l'autre, sur la base de clivages entre une politique « noble » conduite par l'administration pour tout ce qui satisfait aux critères de rentabilité et qui concerne les individus qualifiés et employables, tandis qu'une politique moins noble et qu'on peut qualifier de « vile » délègue aux communes les individus les moins employables. On assiste ainsi à la construction de coalitions entre d'un côté les acteurs administratifs bureaucratiques et les entreprises libérales bénéficiaires des aides publiques et de l'autre, les partenaires politiques forts de la légitimité démocratique, à différents niveaux de l'édifice décentralisé.

Mais on saisit du coup, également, le risque très fort que fait peser la nouvelle réforme des powiat sur l'administration du travail, adoptée à l'été 1998. La subordination des bureaux administratifs à l'autorité des assemblées locales et régionales, telle que le prévoit la loi de juillet 1998 doit marquer la prédominance du politique sur l'administratif, en d'autres termes celle des assemblées démocratiquement élues sur les organisations bureaucratiques et spécialisées. Cette loi est entrée pleinement en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2000, l'année 1999 ayant été une année de transition. La compétence technique accumulée durant les six dernières années par cette administration du travail risque, aux yeux de nombreux observateurs, d'être sabordée par des considérations politiques, voire strictement électorales. On comprend en effet l'intérêt immédiat des responsables de Powiat qui mettent en jeu leur siège tous les quatre ans. Ils chercheront sans doute à favoriser davantage leurs électeurs directs, c'est-à-dire les collectivités locales en leur attribuant plus de mesures de travaux publics, plutôt que les entreprises avec les mesures de moyen terme que sont la formation ou le prêt.

## CONCLUSION. LES DYNAMIQUES DE DÉVELOPPEMENT ET DE DÉCLIN

Au terme de ce travail on peut ainsi tenter de préciser les grandes lignes du développement en Pologne, en s'attachant à dépasser une vision trop simple qui fait de ce pays l'héritier continu des partages historiques et aboutit à une Pologne toujours polarisée entre une partie A, développée (correspondant aux régions soumises à l'empire allemand) et une partie B qui le serait moins en raison des pesanteurs russes et galiciennes. Sans ignorer l'importance de ces héritages, on peut surtout mettre en avant les clivages urbains et ruraux, également différenciés pour chacun d'entre eux. Ils permettent d'agréger les phénomènes de longue durée historique à ceux de l'investissement direct étranger, de la transformation des entreprises publiques et des taux de chômage. Une étude plus fine permettrait de corrélérer les phénomènes de développement à ceux d'action collective telle que peuvent la mettre en œuvre les acteurs locaux et régionaux, relevant des hiérarchies administratives des Powiat et des voïévodies, celles des bureaux du travail, les acteurs des partis politiques et des syndicats, enfin, les acteurs économiques, qu'il s'agisse des chambres consulaires, des agences de développement et des différentes initiatives économiques, de type incubateurs [Bafoil, 1999d].

On peut ainsi d'abord isoler les capitales nationale et régionales — Varsovie, Cracovie, Katowice, Wroclaw, Poznan, Gdansk — qui tirent leurs avantages assurément de leur antériorité historique sous les auspices de leur potentiel culturel et universitaire, mais également de leur capacité autant à transformer les grandes entreprises industrielles qu'elles possèdent en majorité, à attirer l'investisseur étranger qu'à promouvoir de nouvelles activités de services. C'est là que l'on trouve les taux de chômage les plus bas, souvent inférieurs à 5 %. Le nouveau découpage administratif renforce leur pouvoir d'attraction au sein de régions qui sont en mesure de rivaliser avec les entités régionales européennes.

Second groupe, celui représenté par les deux grandes villes de Katowice en Silésie et de Lodz au centre. Toutes deux offrent la particularité d'avoir abrité sur leur sol des secteurs industriels séculaires et d'être soumis à une crise sans précédent depuis dix ans. Il en va ainsi des mines et de la sidérurgie pour Katowice et de l'in-

dustrie textile pour Lodz. Or, la caractéristique de ces deux grands centres urbains est de donner lieu à une double dynamique, à la fois d'effondrement de ces secteurs dont les entreprises pouvaient compter jusqu'à 12 000 salariés avant 1990, et de croissance partielle, sous la forme de l'émergence d'un très grand nombre d'activités privées. Le cas de Lodz est intéressant sur ce point, dans la mesure où la liquidation des grands « molosses » du textile mais surtout de l'habillement a donné lieu à la croissance, et plus exactement à la renaissance de très nombreux petits ateliers privés de confection, largement tournés vers l'exportation, notamment à destination de l'Italie. Dans ce cas précis, les anciens responsables de l'industrie textile au sein des organisations du commerce extérieur en charge du monopole des échanges avec l'étranger ont su très habilement profiter des liens tissés avec leurs clients avant 1989 pour réorienter après cette date les productions sorties des petits ateliers, souvent d'origine familiale. Cela posé, une différence essentielle sépare les deux grandes capitales régionales. Alors que Katowice domine sans partage la Haute Silésie, Lodz n'est guère maîtresse de son développement : les IDE y sont encore largement insuffisants, et la présence de Varsovie à quelque 130 kilomètres accroît le phénomène de métropolisation à ses dépens. La capitale nationale ne connaît pour ainsi dire pas le chômage et attire la main d'œuvre dans un pourtour de 150 kilomètres, tandis que le taux de chômage à Lodz dépasse les 12 %, officiellement, sur la décennie.

Dans le même ordre d'idée mais sans atteindre les proportions précédentes, on peut citer le cas des grandes villes de dimension régionale qui ont conservé, à l'image de Bydgoszcz, leur statut de siège de voïévodie et exercent sur leur environnement des capacités d'attraction décisive en matière d'emploi. Là encore, les anciennes grandes entreprises se sont effondrées et les campagnes ont subi de plein fouet la dissolution des fermes collectives. Pourtant, les taux de chômage à l'intérieur de ces villes sont bas — inférieurs à 8 % — qui clivent profondément les milieux ruraux, là où le chômage peut atteindre 20 %, voire beaucoup plus.

A ce tableau, on peut ajouter le cas de figure des centres urbains qui exercent une importance régionale incontestable, sous l'effet du maintien d'une activité économique, moteur de l'emploi et du développement le plus souvent d'envergure nationale. Il en va ainsi du tourisme dans le Nord, pour Olsztyn et plus encore de la ville de

Kielce, siège des plus grandes entreprises du secteur de la construction et qui peuvent ainsi contrer les effets rigoureux par ailleurs de la ruine des secteurs de la métallurgie.

Enfin, dans le cadre des régions ou micro-régions effondrées, on doit distinguer plusieurs cas de figure. Le premier est celui de grandes villes pour lesquelles aucune alternative ne voit le jour en face de la ruine complète des industries qui ont fait le dynamisme antérieur. Leur sort est aggravé par la perte du statut de siège de la voïévodie dont elles disposaient antérieurement, et l'intégration dans des régions où elles se situent à la périphérie. C'est le cas exemplaire de la ville de Radom qui ne voit son salut que dans le dumping social, autrement dit, dans le fait que, située à 150 kilomètres de Varsovie, elle est en mesure d'offrir à une capitale saturée et hors de prix, des terrains et une main d'œuvre peu chers. Le second cas est celui des villes de taille moyenne, de l'ordre de 50 000 à 80 000 habitants, construites autour d'une activité relevant de l'industrie lourde, le plus souvent la métallurgie, la mine ou la sidérurgie. Les taux de chômage officiels dépassent ici les 20 %, les plaçant dans la situation de régions au chômage structurel pour lesquelles des plans publics d'assistance sont mis en place, reposant principalement sur la qualification d'individus très peu qualifiés et sur l'usage massif des préretraites. Le troisième cas est celui des bourgs ruraux, qui ne dépassent pas les 25 000 habitants pour lesquels le changement s'est traduit par la ruine des exploitations agricoles collectives, la cessation d'activité des unités industrielles, le retour à la terre sur des superficies n'excédant pas 5 hectares et dont l'impossibilité de faire subsister la famille avait déjà poussé, quelque vingt ans auparavant, les membres à chercher un revenu dans l'industrie locale. Pour eux, le vieillissement des populations, la faiblesse des taux de fertilité des sols, la taille microscopique des exploitations et la nécessité de se restructurer selon les pré-requis européens les condamne à un déclin, semble-t-il, irrémédiable.

CNRS  
IEP CERAT Grenoble  
CERI FNSP

## BIBLIOGRAPHIE

- AGHION, P. ; BLANCHARD, O-J. 1998. « On privatization Methods in eastern Europe and their Implications », in *Economics of Transition*, vol. 6, n° 1, May, p. 87-100.
- AGHION, P., ;CARLIN, W. 1997. « Restructuring Outcomes and the Evolution of Ownership Patterns in central and eastern Europe », *Lessons from the Economic Transition*, S. Zecchini editor, OCDE, p. 241-262.
- ANDREFF, W. 1996. *Corporate Governance of Privatized Enterprises in Transforming Economies : a Theoretical Approach*, MOCT-MOST, 6, p. 58-80.
- BAFOIL, F. 1999a. « Le Post Communisme en Europe », *Repères* n° 266, La Découverte.
- BAFOIL, F. 1999b. « De la corruption à la règle. Les transformations dans l'entreprise post-communiste », in *Privatisation des économies, privatisation des Etats*, (sous la direction de B. Hibou), Khartala, p. 85-110.
- BAFOIL, F. 1999c, (dir.), *Chômage et exclusion en Europe post-communiste, Allemagne et Pologne*, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques ».
- BAFOIL, F. 1999d. *Restructuration des sites industriels et développement local. Le cas des cimenteries polonaises dans les régions de Bydgoszcz, Radom et Kielce*, Cerat, Grenoble, 250 p.
- BAFOIL, F. 2000. « Administrations et démocratie locale en Pologne », in *Critique Internationale*, n° 9, p. 75-92.
- CHAVANCE, B. ; MAGNIN, O. 1996. « L'émergence d'économies mixtes "dépendantes du chemin" dans l'Europe centrale post-socialiste », in *A l'Est du nouveau*, dir. R. Delorme, L'Harmattan, p. 115-153.
- COMMANDER, S. ; TOLSTOPIATENKO, A. « Unemployment, Restructuring and the Pace of Transition », in *Lessons from the Economic Transition*, S. Zecchini editor, OCDE, p. 331-350.
- DJANKOV, S. ; POHL, G. 1998. « The restructuring of large firms in the Slovak republic », in *Economics of Transition*, vol. 6, (1), p. 67-85.
- EARLE, J.-S. ; ESTRIN, S. 1996. « Employee ownership in transition », in *Corporate Governance in Central Europe and Russia*, Frydman, Gray, Rapaczynski editors, vol. 2, edited by World Bank and Central European University Press, p. 1-61.
- FRYDMAN, R. 1998. *Capitalism with a Comrad's Face. Studies in the Post-Communist Transition*, Budapest, Central university press.
- JAROSZ, M. 1997. *Foreign Owners and Polish Employees of Privatized Enterprises*, PIS-PAN Warsaw.
- JAROSZ, M. 1998. *Prywatyzacja bezposrednia Inwestorzy. Menedzerowie. Pracownicy*, Badania zamowienie przez Ministra Skarbu Panstwa i finansowane przez Komitet Badan Nazukowych.
- LAVIGNE, M. 1994. *Les transformations à l'Est, un accouchement difficile*, Economica.

MACIASZEK, J. ; MIKOLAJCZYK, K. ; ROBERTS, B. 1998. *Some Consequences of Eliminating Unprofitable Output : Evidence from Polish Enterprises*, Europe-Asia Studies, vol. 50, n° 1, p. 141-152.

STARK, D. 1996. « Recombinant property in East european capitalism », in *American Journal of Sociology*, 4, p. 993-1027.

STARK, D. ; BRUSZT. 1998. *Postsocialist Pathways. Transforming politics and Property in East central europe*, Cambridge university press.

UNITED NATIONS. 1998. *Economic Survey of Europe*, n° 1, 213 p., n° 2, 161 p.