

# Pologne

## Indemnisation du chômage : le spectre de l'illégitimité

*Stéphane PORTET \**, *Karolina SZTANDAR-SZTANDERSKA \*\**

**P**endant de nombreuses années, la Pologne a affiché un record en Europe, celui du taux de chômage le plus élevé. Cependant, même lors des années les plus noires, la question du chômage n'a jamais fait l'objet d'une vraie confrontation politique. Les syndicats ont subi, certains ont même accepté les recettes libérales présentées comme miraculeuses, les politiques se sont souvent tus, les ministres ont fait des plans sans réels moyens. Le chômage semblait le prix à payer de la transformation dont il fallait essayer de limiter les effets néfastes sur les revenus des familles.

Le système d'indemnisation polonais est tout empreint de cette logique de l'assistance alors même qu'il est sur le fond un système d'assurance. De nos jours, une place majeure est faite aux politiques d'activation mais, là encore, dans un permanent mélange des genres, l'aubaine financière prend souvent le pas sur la quête d'une meilleure employabilité.

De fait, le système polonais d'indemnisation souffre du manque de légitimité du soutien apporté à ceux qui n'ont pas de travail, alors que ni leur âge, ni leur han-

dicap ne peuvent expliquer cette situation. Il est difficile de concevoir un système cohérent d'aide aux chômeurs dans une société où le travail est central tant du point de vue du temps, de sa part dans les revenus que des valeurs. Ainsi, ne pouvant légitimer les aides, les politiques, en gestionnaires de la pénurie d'emploi, ont cherché à masquer les aides en leur adjoignant le contrôle et l'obligation faite aux chômeurs de se former ou de travailler, rendant légitime l'illégitime.

Ainsi, en Pologne, l'assurance se fait assistance et les politiques actives cachent souvent de simples aides financières. La complexité du système polonais dépasse largement les cadres réglementaires pour ne se déployer pleinement que dans les pratiques sociales et le jeu des acteurs.

---

### Les caractéristiques du chômage

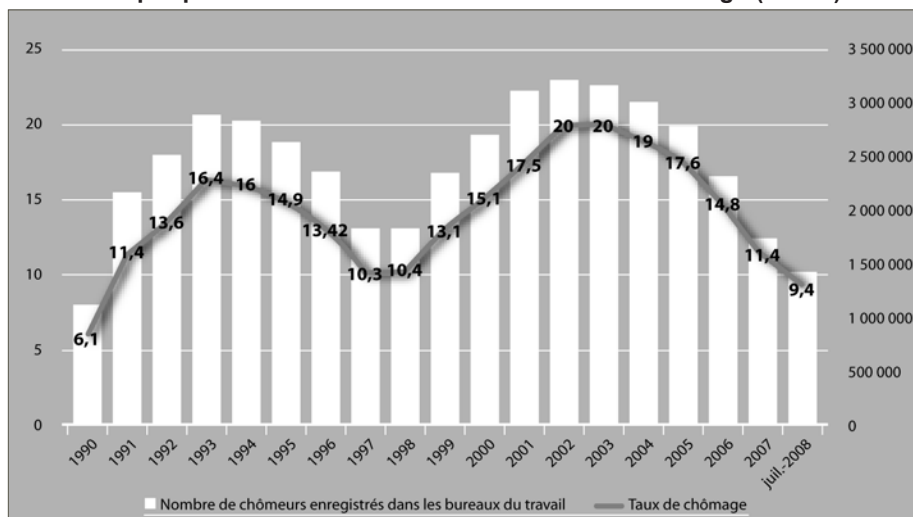
En juillet 2008, le taux de chômage (demandeurs d'emploi en fin de mois) relevé par les bureaux du travail était de 9,4 % (graphique 1). La Pologne qui a

---

\* Sociologue, directeur de S. Partner, filiale du groupe Syndex en Pologne.

\*\* Doctorante en sociologie, Université de Varsovie / CERI – SciencesPo, Paris.

Graphique 1. Nombre de chômeurs et taux de chômage (DEFM)



Source : Bureau du travail.

pendant de nombreuses années eu le taux de chômage le plus élevé d'Europe a fini par quitter cette place en 2007. Après avoir atteint plus de 20 % au cours de l'année 2003, le chômage a entamé une rapide décrue en lien avec la reprise de la croissance économique mais aussi et surtout l'émigration massive faisant suite à l'ouverture des frontières de plusieurs pays européens (Irlande, Grande-Bretagne, Suède...) <sup>1</sup>. Cependant, il serait abusif de voir dans l'émigration la seule raison de la baisse du chômage polonais. Entre le deuxième trimestre 2003 et le deuxième trimestre 2008, 2 032 000 emplois ont été créés sur fond de forte croissance économique <sup>2</sup>.

Cette baisse du chômage a cependant des effets très diversifiés selon les grou-

pes sociaux et les régions. Du point de vue géographique, le taux de chômage varie de 7,5 % en Wielkopolskie à 18,4 % en Warmińsko-Mazurskie. Les régions aujourd'hui les plus touchées par le chômage occupent cette place depuis les débuts de la transformation économique. Ce sont notamment les régions de l'ouest et du nord du pays, dont l'une des caractéristiques était l'importance des fermes d'Etat sous l'ancien régime. En fait, la baisse du chômage a entraîné une forte progression des inégalités face à l'accès à l'emploi creusant encore plus un fossé social déjà profond.

Les femmes sont plus touchées que les hommes par le chômage et l'écart a tendance à s'aggraver avec la reprise des créations d'emploi. En juin 2005, les

1 En 2002, 786 000 Polonais travaillaient à l'étranger. En 2005, ils seront 1 450 000 et en 2007 2 270 000 dont 1 860 000 en Europe (GUS, 2008a). Ainsi, le nombre de personnes travaillant à l'étranger a augmenté depuis 2004 de 1 270 000 personnes soit un chiffre comparable à la baisse du chômage entre 2004 et 2007 (1 253 000 personnes – DEFM).

2. Il faut aussi signaler l'important biais statistique que représente le fait que de nombreux émigrés restent inscrits comme chômeurs en Pologne.

femmes représentaient 53,4 % des chômeurs, elles en représentent 59,4 % en août 2008. Leur taux de chômage (selon l'enquête emploi) était de 7,7 % au second trimestre 2008 contre 6,5 % pour les hommes.

Le principal problème de la Pologne sur le front du chômage reste le haut niveau du nombre de jeunes sans emploi. En décembre 2007, les jeunes de moins de 25 ans enregistrés dans les bureaux du travail représentaient 19 % du total des chômeurs<sup>1</sup>. Les jeunes sont l'une des cibles privilégiées des programmes de soutien et de fait un grand nombre d'entre eux n'entrent plus dans les statistiques du chômage en raison de la participation à un stage ou à l'inscription dans des programmes de formation proposés par les bureaux du travail.

Le chômage de longue durée est l'autre élément de préoccupation. Malgré la reprise économique depuis 2003, le temps moyen de chômage reste élevé (13,1 mois au deuxième trimestre 2008). Le chômage de longue durée (plus d'un an) concernait 42 % des demandeurs d'emploi en juillet 2008. Enfin, 29 % des chômeurs sont au chômage depuis plus de deux ans.

#### **La polémique sur les chiffres du chômage**

En Pologne, comme dans de nombreux pays, le débat sur la validité des chiffres du chômage est permanent. Il est particulièrement renforcé par la présence d'une économie souterraine importante sapant *a priori* la fiabilité des statistiques officielles, mais aussi et surtout par une

vision du chômage renvoyant prioritairement aux caractéristiques individuelles des personnes concernées (sous-qualification, alcoolisme, attitude face au travail ...).

Ainsi, la critique de la méthodologie statistique va souvent de pair avec la très classique référence à l'existence d'un chômage volontaire mais aussi et surtout d'un faux chômage. Celui-ci caractériserait des personnes qui sont inscrites au chômage mais « ne sont pas des chômeurs » notamment en raison de leur activité professionnelle non déclarée. Ces personnes ne seraient inscrites au chômage qu'afin de pouvoir bénéficier de l'assurance maladie qui est octroyée aux chômeurs.

L'activité économique des chômeurs polonais est un secret de polichinelle. En effet, comment pourrait-il en être autrement quand 15,4 %<sup>2</sup> seulement des chômeurs sont indemnisés et que l'aide sociale est pratiquement inexistante ?

Il est cependant difficile de voir dans l'aide sociale un facteur de démobilitation des chômeurs, même si cet argument est parfois mobilisé dans le débat public, et c'est donc prioritairement sur le thème des « vrais » et des « faux » chômeurs – plus que sur celui des « chômeurs volontaires » – que s'engage la discussion. Les critiques vigoureuses des chiffres officiels émanant de certains experts de premier plan doivent être comprises en lien avec les politiques publiques. En effet, le droit du travail polonais, pourtant déjà fort peu contraignant, a connu dans la première moitié des années 2000 une très profonde libéralisation. Celle-ci a été présentée par les experts

1. Ce chiffre a beaucoup diminué au cours des dernières années. Au quatrième trimestre 2004, 38,9 % des 15-24 ans étaient au chômage, contre 17 % au deuxième trimestre 2008 selon les résultats de l'enquête emploi.

2. Source : Bureau du travail, juillet 2008.

## POLOGNE

comme la voie incontournable de la lutte contre le chômage, sur la base du principe bien connu selon lequel « plus les emplois sont protégés moins de nouveaux emplois émergent ». Les vertus de la dérégulation ont fini par convaincre la plupart des intervenants dans le débat public : politiques, experts, chercheurs, mais aussi certains syndicats comme l'OPZZ qui négociera avec le patronat cette profonde remise à plat du Code du travail. Contre toute attente, la libéralisation du Code du travail n'a pas mis un frein à la progression du chômage, au contraire celui-ci a même augmenté de façon encore plus rapide. La progression ne sera finalement enrayerée que par l'émigration massive après l'entrée de la Pologne dans l'UE et le retour à une forte croissance.

---

### **Le système d'indemnisation : de l'allocation universelle à l'assurance chômage**

Le système d'indemnisation en Pologne a été créé dans les années 1990 en réponse au chômage de masse qui est survenu pendant les premières années de la transformation économique. Mis en place dans la précipitation, il a dû faire face à un nombre de chômeurs bien plus important que toutes les projections ne l'avaient prévu. Le traitement du chômage constitua alors un défi important pour des équipes gouvernementales qui se concentraient essentiellement sur la politique macroéconomique sans que vraiment les programmes en matière de politique sociale ne suivent.

Dès sa phase initiale, le système d'indemnisation s'est caractérisé par un recours à une multiplicité d'allocations (les allocations chômage, les préretraites, les rentes d'invalidité...) combinée à une grande souplesse dans les critères d'éligibilité. Selon Pieter Vanhuysse (2003), grâce à cette stratégie politique qui consistait à « diviser » la masse des sans-emploi en groupes distincts (les chômeurs, les retraités, les invalides...) et à « pacifier » chacun de ces groupes en leur attribuant un minimum de ressources financières, les autorités ont acheté une relative paix sociale pendant les premières années de la transformation économique. Cependant, devant l'ampleur du chômage et le creusement des déficits publics, les critères d'accès deviendront plus restrictifs.

En 1989, l'allocation chômage était attribuée pour une période indéterminée à chaque personne enregistrée comme chômeur dans un bureau de travail dans les 7 jours suivant son enregistrement si le bureau du travail ne lui avait pas trouvé un emploi. La logique du système n'était ni celle de l'assurance chômage (aucune période d'emploi n'était exigée), ni celle de l'assistance chômage<sup>1</sup>. Les jeunes diplômés, y compris ceux en recherche d'un premier emploi, recevaient une allocation de 200 % du salaire minimum.

A partir de 1991, et du vote de la loi sur l'emploi et le chômage, de fortes restrictions seront imposées. La première mesure a consisté à limiter la durée maximale de versement des indemnités à 12 mois en général avec une prolongation possible à 18 mois dans les régions fortement touchées par le chômage ou selon

---

1. L'indemnité était calculée sur la base de la dernière rémunération – 70 % de celle-ci au départ avec un minimum équivalent au salaire minimum et un maximum équivalent au salaire moyen national – et diminuait avec le temps de chômage à partir du troisième mois.

## INDEMNISATION DU CHOMAGE : LE SPECTRE DE L'ILLEGITIMITE

des critères concernant la situation personnelle du chômeur. Les indemnités seront revues à la baisse (un minimum de 33 % du salaire minimum et un maximum équivalent au salaire minimum). En 1992, les indemnités chômage deviendront forfaitaires. Les changements introduits ultérieurement renforceront la logique de l'assurance en réservant les droits aux indemnités chômage aux personnes ayant cotisé suffisamment longtemps et pour un montant minimum. Le droit aux allocations chômage exige désormais une période de cotisation de plus en plus longue. La durée de l'indemnisation a été raccourcie plusieurs fois ; elle est aujourd'hui de six mois avec une possible prolongation dans les régions touchées par un fort chômage. En conséquence, la population ayant droit à cette allocation s'est considérablement rétrécie, passant de 79,2 % des chômeurs enregistrés en 1990 à 30,5 % en 1997 et 15,4 % en août 2008.

Les conditions d'éligibilité (voir encadré 1) sont assez restrictives et très défavorables pour les salariés à temps partiel et ceux alternant travail et chômage, notamment les salariés en CDD courts. Seuls 18 % des chômeurs qui se sont inscrits au mois de juillet 2008 ont été éligibles aux allocations chômage.

Le système d'indemnisation est géré par le Fonds du travail dont le budget en 2008 est d'environ 2,35 milliards d'euros et qui est alimenté principalement par les cotisations sociales (94,8 % du budget en 2008) et le Fonds social européen (3,8 %). Malgré la prédominance des cotisations sociales, le Fonds du travail est

un fonds d'Etat contrôlé directement par le ministre du Travail. Les partenaires sociaux ne jouent aucun rôle dans sa gestion. De façon générale, les partenaires sociaux sont peu présents dans le débat sur le chômage même si les organisations patronales dénoncent de façon permanente la concurrence que représentent les allocations chômage par rapport au salaire minimum. Elles plaident en conséquence pour une révision à la baisse de cette allocation. Toutefois, l'ensemble des partenaires sociaux s'est opposé en mai 2008 à la tentative du gouvernement polonais d'utiliser les surplus de l'assurance chômage pour financer les réformes du système de santé au moyen d'un amendement à la loi de 2004 visant à élargir le champ de compétences du Fonds du travail à la santé publique.

Les chômeurs n'ayant pas droit aux allocations chômage peuvent s'adresser aux organisations publiques de l'assistance sociale. L'allocation temporaire leur sera probablement attribuée si leurs revenus ne dépassent pas un seuil défini au niveau national<sup>1</sup>. En octobre 2008 ce seuil est de 140 € (477 PLN) dans le cas d'une personne vivant seule, de 100 € (351 PLN) pour une personne vivant en famille. En 2006, le montant moyen de l'allocation temporaire était approximativement de 40 € (164 PLN) par mois et la durée moyenne de l'indemnisation était de 6 mois. L'assistance sociale dispose aussi d'autres types d'allocations, mais leur rôle est marginal. L'attribution d'aide dépend aussi de la « coopération » du bénéficiaire avec les travailleurs sociaux. Le refus d'un emploi (même non convenable)

---

1. La loi laisse aux travailleurs sociaux un grand pouvoir discrétionnaire. S'ils jugent que la personne ou la famille considérée dispose d'autres ressources suffisantes, l'allocation temporaire peut ne pas être attribuée.

### L'accès à l'indemnisation du chômage

La loi sur *la promotion d'emploi et les institutions du marché du travail*, votée le 20 avril 2004 (et modifiée à plusieurs reprises) définit les conditions d'accès à l'allocation chômage .

#### Conditions d'éligibilité

- avoir travaillé au minimum 365 jours pendant les derniers 18 mois sur la base d'un contrat de travail ou de tout autre contrat, avec une rémunération au moins égale au salaire minimum (ce qui de fait exclut les anciens salariés à temps partiel dans les emplois les moins bien payés) ;
- avoir été licencié (la démission ne donne pas immédiatement droit au versement de l'allocation, mais seulement après 90 jours de chômage ou 180 jours en cas d'abandon de poste) ;
- avoir payé toutes les cotisations sociales sur une base au moins équivalente au salaire minimum ;
- être inscrit auprès des bureaux du travail et être disposé à occuper un emploi à plein temps.

#### Durée de l'indemnisation

- 6 mois : si le taux de chômage dans le territoire de compétence du bureau local du travail n'était pas supérieur à 125 % du taux de chômage moyen en Pologne au mois de juin précédant l'enregistrement ;
- 12 mois : si le taux de chômage dans le territoire de compétence du bureau local du travail était supérieur à 125 % du taux de chômage moyen en Pologne au mois de juin précédant l'enregistrement ou si le chômeur a plus de 50 ans et a travaillé pendant une période minimale de 20 ans ;
- 18 mois : si le taux de chômage dans le territoire de compétence du bureau local du travail était supérieur à 200 % du taux de chômage moyen en Pologne au mois de juin précédant l'enregistrement et lorsque le chômeur a travaillé pendant une période minimale de 20 ans ; ou s'il s'agit d'un couple de chômeurs ayant au minimum un enfant âgé de moins de 15 ans et que l'un d'entre eux a déjà perdu le droit à l'allocation de chômage à la suite de son expiration.

#### Montant de l'allocation chômage

L'allocation est (en principe) versée à partir du 7<sup>e</sup> jour de chômage ; en réalité l'attente est d'environ un mois. L'allocation ne dépend pas du salaire de référence et son montant varie en fonction de l'ancienneté dans l'activité professionnelle : les chômeurs ayant travaillé moins de 5 ans reçoivent 80 % de l'allocation de base, ceux qui ont travaillé entre 5 et 20 ans perçoivent l'allocation de base, ceux ayant travaillé plus de 20 ans reçoivent 120 % de l'allocation de base. L'allocation de base était au 1<sup>er</sup> septembre 2008 de 551,80 PLN (162 €), soit 48 % du salaire minimum brut et 18,7 % du salaire moyen. Le taux de remplacement en est forte baisse. En 2004 l'allocation chômage standard était équivalente à 61,1 % du salaire minimum brut et à 22,6 % du salaire moyen brut.

et le refus de la participation au programme d'activation peuvent souvent entraîner la suspension des paiements.

---

**Illégitimité des chômeurs et contrôle social : le poids de la suspicion**

Dans le débat public, les allocations chômage ne sont pas perçues comme un droit acquis en raison d'une cotisation à un système d'assurance. Au niveau symbolique, le système d'attribution d'une somme forfaitaire renvoie plus à la logique de l'assistance sociale qu'à celle de l'assurance. Les allocations chômage semblent liées à la situation de chômage sans référence à l'activité professionnelle passée si ce n'est de façon très générale au cumul des années de travail.

La stigmatisation sociale est rendue forte par la rupture entre le montant du salaire de référence et le montant de l'allocation chômage. Selon la sociologue polonaise Mirosława Marody, cette rupture est commune pour d'autres types de prestations, y compris les retraites. Selon elle, la représentation sociale de ceux qui sont à la retraite est la même que celle des

chômeurs : ils ont transformé leurs « handicaps sociaux » (l'âge, le manque du travail...) en ressources, ce qui leur permet de remplir les conditions d'accès à différents types de prestations. La vision normative implicite est celle d'une société où l'unique manière légitime de gagner sa vie consiste à travailler.

Dans cette situation, les allocations chômage sont fortement critiquées et une forte illégitimité entoure le statut du chômeur : dans l'inconscient collectif, dans les discours politiques et ceux des experts, il ne perçoit pas un revenu justifié par ses cotisations préalables (2,4 % de son salaire net payés par l'employeur) mais tout simplement l'argent des autres travailleurs.

Cette « illégitimité » des allocations chômage sert de prétexte à un contrôle pointilleux des chômeurs eux-mêmes. Ces derniers doivent faire preuve de recherche active d'emploi et le refus d'un « emploi convenable » (encadré 2) ou le refus de participer à un programme d'activation (stage, formation, emploi d'utilité publique...) sans justification raisonnable entraîne une radiation pour

Encadré 2.

**L'emploi convenable**

L'emploi convenable est défini selon les critères suivants :

- un emploi ou un travail rémunéré, soumis au paiement des cotisations sociales et pour lequel le chômeur dispose de l'expérience professionnelle ou des qualifications suffisantes ou qu'il pourrait exercer après une formation ;
- que son état de santé lui permet d'exercer ;
- qui n'impose pas un trajet aller-retour supérieur à 3 heures et qui soit accessible par les transports en commun.

La définition légale de l'emploi convenable laisse une marge de manœuvre importante à l'interprétation par les agents des bureaux du travail locaux.

## POLOGNE

une durée de 90 jours. Durant cette période, le chômeur perd, avec l'indemnité chômage, aussi le droit à la couverture sociale (assurance maladie) lié au statut de chômeur et qui est sans nul doute le motif principal de l'inscription auprès des bureaux du travail.

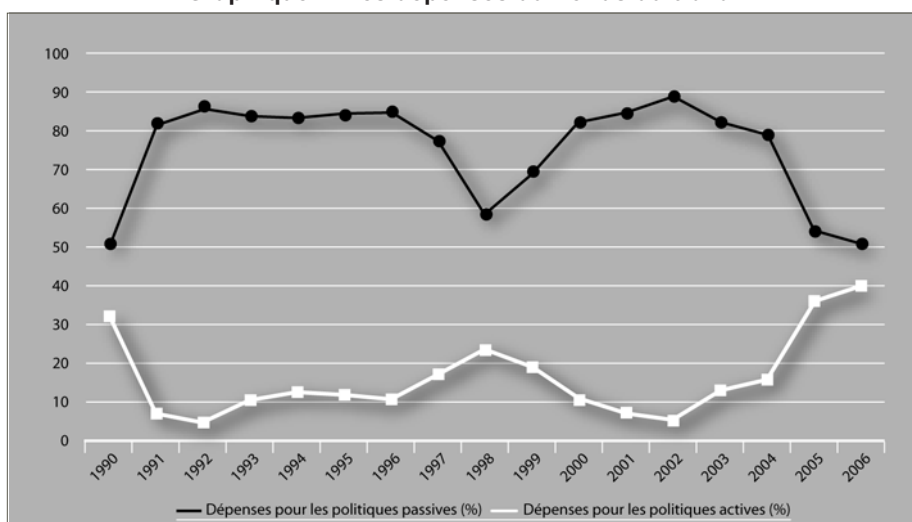
Si le traitement social reste très peu développé, il en va tout autrement du traitement administratif et statistique. En juillet 2008, seuls 33,7 % des chômeurs radiés des registres des bureaux du travail l'ont été après avoir trouvé un emploi (6,6 % un emploi subventionné et 2,2 % un emploi saisonnier). 34,5 % des chômeurs radiés l'ont été pour des raisons administratives – notamment parce qu'ils avaient refusé les propositions d'emploi émanant du bureau du travail. En 2007, ce sont près d'un million de chômeurs (949 210) qui ont ainsi été radiés administrativement.

### Le tournant de l'entrée dans l'UE et l'impact des fonds européens

L'idée d'une combinaison des politiques passives et actives de traitement du chômage est présente dès les premières lois sur l'emploi (1989 et 1991). Au tout début de la transformation, un nombre conséquent de chômeurs a bénéficié de ces politiques actives, que ce soit en termes de formation ou de soutien à la création d'entreprises. Près de 60 % des chômeurs en bénéficiaient en 1992 (Spieser, 2007).

Mais avec la montée en puissance du chômage de masse et la détérioration des comptes publics, les politiques actives ont vite tourné au saupoudrage, touchant moins de 20 % des chômeurs entre 1993 et 1996. Les mesures de politique active resteront jusqu'en 2002 limitées principalement aux emplois d'utilité publique subventionnés, à l'exclusion du pro-

Graphique 2. Les dépenses du Fonds du travail



Source : Sprawozdanie o dochodach i wydatkach FP (MPIPS-02) za lata 1990-2002, Sprawozdanie z wykonania FP za 2003 rok, MGIP 2004 (Szyłko-Skoczny, 2004, p. 117).



## INDEMNISATION DU CHOMAGE : LE SPECTRE DE L'ILLEGITIMITE

gramme spécial pour les jeunes diplômés mis en place en 1995 après l'abandon du système d'allocation généralisée pour les jeunes diplômés sans emploi. Le vrai tournant sera effectué en 2002 avec la mise en place du programme « Premier emploi » visant une meilleure participation au marché du travail des 15-25 ans. La loi de 2004 sur la promotion de l'emploi et plus tard le programme structurel ressources humaines servant de base au FSE, viendront instaurer des dispositifs spécifiques pour de nombreuses catégories : les plus de 50 ans, les femmes, les handicapés.

Le maître mot devient alors « l'activation des inactifs ». Une telle logique structure les orientations pendant la période 2004-2006<sup>1</sup> : il s'agit de passer du *Welfare* au *Workfare*. Cette nouvelle orientation est à l'unisson de l'évolution des politiques sociales en Europe et au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi.

Les recommandations tendant à un accroissement du taux d'activité des chômeurs et des retraités qui serait stimulé par une baisse des prestations sociales sont communes à l'ensemble des organisations internationales, l'OCDE, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et bien évidemment la Commission Européenne. Or l'influence de ces organisations est forte dans le débat politique notamment en raison d'une extrême faiblesse de la réflexion autonome au niveau des experts locaux.

Les dépenses pour les programmes d'activation sont pendant longtemps restées marginales ; elles constituaient moins de 20 % des dépenses totales du Fonds du travail entre 1991 et 2004 (à l'exception de 1998) (graphique 2). Depuis 2005, la structure des dépenses a profondément changé en raison de l'afflux des nouvelles ressources financières venant des fonds européens mais aussi de la baisse des dépenses pour les allocations chômage dans un contexte de reprise et de croissance économiques et d'émigration massive. En 2008, le budget du Fonds du travail prévoit d'attribuer 35 % des recettes au système d'indemnisation et 52,6 % aux politiques dites actives.

Pour les bureaux du travail, soumis à une politique de *benchmarking* en termes de nombre de personnes formées, de programmes mis en route, de placements de chômeurs et toute une série de critères quantitatifs, les politiques d'activation sont aussi rapidement apparues comme un moyen d'améliorer les statistiques du chômage (tableau 1). En effet, les participants aux programmes d'activation ne sont plus inclus dans les registres du chômage. Il serait cependant abusif de ne voir dans ces politiques qu'une forme de traitement statistique du chômage. En 2006, 444 760 chômeurs ont été rayés des registres du chômage parce qu'ils prenaient part à un programme d'activation. Cela ne représente que 14 % de tous les chômeurs rayés du registre du chômage dans cette période. Cependant, l'impact

---

1. Comme en témoigne cette citation extraite du Plan d'action pour l'intégration sociale : « La politique sociale concernant les personnes en situation d'exclusion menée jusqu'à aujourd'hui était insuffisante et alimentait la passivité des bénéficiaires. Il manquait [...] une affectation précise de l'aide vers des situations bien particulières. En conséquence, elle n'était que de faible secours pour la satisfaction des besoins d'éducation et d'activation professionnelle, elle ne permettait pas de sortir de la pauvreté et de l'exclusion. »

**POLOGNE**

**Tableau 1. Les politiques actives  
au service du traitement statistique du chômage**

	Juillet 2008	
	En millier	%
Chômeurs ayant quitté les registres du chômage	245,3	100,0
Causes :		
A trouvé un travail, dont :	82,6	33,7
Non subventionné	66,3	27,0
Subventionnée, dont :	16,3	6,6
Travail d'intervention	3,5	1,4
Emploi public	3,4	1,4
Aide à la création d'entreprise	5,5	2,2
Emploi privé subventionné	3,4	1,4
Autre	0,3	0,1
Formation	15,0	6,1
Stage	17,8	7,3
Apprentissage / formation sur site	7,1	2,9
Travaux d'utilité publique	4,6	1,9
N'ont pas donné preuve de leur disponibilité au travail	84,6	34,5
Départ volontaire	15,2	6,2
Ont atteint l'âge de la retraite	0,5	0,2
Ont obtenu le droit à la retraite ou à une rente d'invalidité	1,8	0,7
Ont obtenu le droit à la préretraite	1,1	0,4
Autres	15,0	6,1

Source : Bureau du travail.

de ces mesures sur l'employabilité des chômeurs semble être aussi très limité. En 2006, 434 096 chômeurs se sont de nouveau enregistrés après la participation à un programme de soutien.

En fait, il apparaît que la dynamique des formes actives tient avant tout au fait que l'accès aux programmes d'activation permet d'allonger la durée de versement du revenu de compensation mais aussi et surtout d'augmenter son montant (tableau 2). Ainsi, l'imbrication entre politiques passives et politiques actives est-elle forte et de fait une part importante des

mesures actives ne vise qu'à assurer un revenu à des personnes qui n'ont plus droit à rien. Cela est tout particulièrement le cas des emplois publics et d'intervention, souvent des emplois aux services des collectivités locales, dont la dimension inclusive au marché du travail est relativement faible notamment parce qu'il s'agit la plupart du temps d'emplois sans aucune perspective.

La promotion des politiques actives et la loi de 2004 ont fortement modifié le paysage du traitement du chômage en Pologne en encourageant l'urgence

**INDEMNISATION DU CHOMAGE : LE SPECTRE DE L'ILLEGITIMITE**

**Tableau 2. La part d'assistance sociale des mesures actives**

Type de politique active	Impact sur le statut de chômeur	Impact sur le revenu du chômeur	Impact sur la durée de versement l'allocation chômage
Formations	Le bénéficiaire reste formellement chômeur, mais il n'apparaît pas dans les statistiques du chômage	Le bénéficiaire peut toucher en même temps l'allocation chômage (s'il remplit des conditions formelles) et le supplément pour la formation. Le supplément standard ( <i>dodatek szkoleniowy</i> ) est de 20 % de l'allocation chômage, le supplément pour les moins de 25 ans ( <i>stypendium</i> ) est de 40 % de l'allocation chômage	Aucune influence
Stages	Le bénéficiaire reste formellement chômeur, mais il n'apparaît pas dans les statistiques du chômage	Le bénéficiaire du stage ne peut pas toucher l'allocation chômage. Il reçoit une rémunération au titre du stage ( <i>stypendium</i> ) d'un niveau de 140 % de l'allocation chômage mensuelle	Le versement de l'allocation chômage est suspendu pendant le stage. Il peut être repris à la fin du stage mais la durée du stage réduit d'autant la durée de versement de l'allocation chômage
Formation professionnelle sur site ( <i>przygotowanie zawodowe</i> )	Le bénéficiaire reste formellement chômeur, mais il n'apparaît pas dans les statistiques du chômage	Le bénéficiaire ne peut pas percevoir l'allocation chômage. Il reçoit une rémunération au titre de la formation professionnelle, soit 140 % de l'allocation chômage mensuelle	Le versement de l'allocation chômage est suspendu pendant la formation. Il peut être repris à la fin de la formation dont la durée réduit d'autant la durée de versement de l'allocation chômage
Travaux publics ( <i>roboty publiczne</i> ) et travaux d'intervention ( <i>prace interwencyjne</i> )	Le bénéficiaire perd le statut de chômeur, parce qu'il est titulaire d'un contrat de travail	Le bénéficiaire reçoit un salaire	La durée des travaux publics est traitée comme une période d'emploi, elle est décomptée comme temps donnant droit aux allocations chômage. Si dans l'année suivant un travail public, le bénéficiaire revient au chômage, il pourra toucher une allocation au minimum égale au montant qui restait à percevoir lorsqu'il a accepté le travail public, diminuée du temps pendant lequel il a effectué ce travail

## POLOGNE

d'agences privées pour l'emploi. Ainsi, en octobre 2008, 3 712 agences privées sont enregistrées au registre national des agences pour l'emploi dont 2 517 œuvrent comme intermédiaire sur le marché de l'emploi national et 2 269 à l'étranger (souvent les deux à la fois). D'autres se focalisent sur le conseil en développement personnel (1 749) ou le coaching professionnel (1 029). Il est intéressant de noter que les agences d'interim (2 108) sont aussi officiellement comptabilisées comme agences d'emploi. De fait, l'intermédiation entre l'offre et la demande sur le marché du travail polonais, le conseil et le soutien aux chômeurs ont été largement privatisés depuis 2004 et les bureaux publics du travail ne gardent plus qu'un nombre de prérogatives réduit comme la gestion des fonds pour le paiement des allocations, les aides à la création d'une entreprise, les aides pour les employeurs, ou la gestion des emplois dits publics et des emplois d'intervention. Si elles ne bénéficient que très rarement des subventions des pouvoirs publics, les agences privées ont par contre très largement bénéficié des fonds du FSE. Les partenaires sociaux, et notamment le syndicat Solidarnosc, ont tenté de s'implanter sur ce marché des agences privées de l'emploi mais sans véritable succès à ce jour. Avec la baisse du chômage, une part notable de ces agences privées ont disparu.

### **Remise en cause de la préretraite et des rentes d'invalidité**

Très critiquées, les rentes d'invalidité et les préretraites ont longtemps été des axes importants du traitement statistique et social du chômage. Elles ont été massivement utilisées par les autorités publiques pour limiter la progression du chômage, notamment dans le cadre de la

restructuration de l'agriculture collective et des grandes entreprises. De nombreux salariés dont l'employabilité semblait très limitée (faible qualification, situation familiale complexe...) se sont ainsi vus proposer une alternative à l'allocation chômage : une pension de préretraite ou une rente d'invalidité. Dans le même temps, de nombreuses entreprises ont utilisé notamment la préretraite pour rajeunir leur personnel et/ou assurer des restructurations de l'emploi en douceur. Une étude menée en 2005 a montré que 73 % des entreprises polonaises offrent à leurs salariés des plans de départ anticipés ; il s'agit de l'un des taux les plus élevés après ceux de la République tchèque et de la Finlande (Riedmann *et al.*, 2006:45)

Comparées aux allocations chômage, les pensions de préretraite et les rentes d'invalidité ont un avantage indiscutable : elles sont d'un montant supérieur, au moins 120 % de l'allocation chômage, et quasi permanentes alors que les allocations chômage ne sont généralement versées que pendant 6 mois. Après une révision de la loi en 2004, les conditions d'accès à la préretraite sont devenues plus restrictives ; depuis, le nombre des nouveaux entrants dans le système a tendance à diminuer. Il en va de même pour les rentes d'invalidité devenues plus difficilement accessibles à partir de 1999. Mais malgré ces restrictions, les retraités représentent encore en 2007 36,9 % des inactifs de plus de 15 ans et les invalides 20,9 %. 36 % des hommes inactifs âgés entre 55 et 65 ans (âge de la retraite) sont retraités, 40,5 % sont inaptes au travail (GUS, 2008d). Les préretraités représentaient, en 2006, 2,46 % de l'ensemble de la population active contre 2,92 % en 2005 (OCDE, 2008).

## INDEMNISATION DU CHOMAGE : LE SPECTRE DE L'ILLEGITIMITE

Au-delà du nombre très important des préretraités, la Pologne se distingue aussi par un nombre particulièrement élevé d'invalides. Au quatrième trimestre 2007, elle comptait 3 814 000 personnes en incapacité de travail parmi la population en âge de travailler. 16 % seulement de ces invalides sont actifs et 13,8 % ont un emploi. Ces taux sont en déclin permanent malgré les tentatives multiples d'activation des invalides.

Si la préretraite a essentiellement été utilisée pour faciliter les restructurations économiques, notamment au début de la transformation, la rente-invalidité est devenue depuis l'un des moyens essentiels du traitement social (et statistique) du chômage. Les cartes de la distribution des taux de chômage et des taux d'invalidité présentent d'ailleurs une grande proximité. Les taux d'invalidité sont ainsi les plus forts dans les anciennes régions où existaient, avant 1989, les grandes fermes d'Etat. La fermeture de ces dernières a mis au chômage des milliers de personnes dont les chances de retrouver un emploi étaient très minces. Pouvant difficilement s'insérer sur le marché du travail, beaucoup ont ainsi bénéficié du statut d'invalidité et de la rente qui lui est associée.

En septembre 2008, le gouvernement polonais a défini un plan limitant l'accès à la préretraite en prenant comme critère la pénibilité des emplois. Ce plan très largement critiqué par les organisations syndicales vise à limiter le nombre de personnes pouvant bénéficier des préretraites à 250 000. De façon concomitante, un nouveau plan de promotion de l'emploi des plus de 50 ans a été adopté. Il prévoit des abattements de charges sociales, des programmes de formation et vise à augmenter de 50 % d'ici 2030 le taux d'activité des jeunes seniors polonais.

Cette réforme a constitué un véritable passage en force du gouvernement libéral polonais. Il marque un tournant qui laisse entrevoir une remise en cause plus globale des droits des chômeurs à l'assurance chômage au profit d'une rétribution liée au travail quel que soit ce dernier pourvu qu'il soit un travail. Cela dans un pays qui avait su résister à l'obligation de travail pour tous les citoyens sous le communisme...

---

### Conclusion

A l'instar de la plupart des éléments de la politique sociale et du droit du travail en Pologne, le système actuel de l'indemnisation chômage est le produit de la précipitation des débuts de la transformation. Il porte aussi la marque de la dérive ultralibérale des années 1990 et des plans d'ajustement inspirés des préconisations internationales : consensus de Washington, stratégie de Lisbonne, doctrines de la Commission européenne, intervention décisive de l'outil fondamental du succès de ces dernières, le Fonds social européen.

Il en résulte un système fondamentalement hybride dont il est difficile de faire apparaître les lignes directrices. Au-delà des grandes déclarations sur la priorité accordée aux mesures actives sur la société du travail, apparaît un système aux ambitions très limitées. La tendance principale est celle d'un désengagement constant de l'Etat et du désintérêt de la classe politique que masquent pour le moment la baisse actuelle du chômage et l'apport des fonds européens.

Car en fait, s'il y a changement c'est avant tout celui de la baisse du chômage ; sans elle la mutation apparente des politiques de lutte contre le chômage n'aurait sûrement pas la même dimension. L'effet

## POLOGNE

de structure joue sûrement autant que la transformation des orientations politiques.

### Sources :

Commission des Communautés européennes (2004), *Commission Staff Working Paper – Social Inclusion in the New Members States – A Synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion*, Brussels.

Góra M. (2004), « Trwale wysokie bezrobocie w Polsce. Refleksje, próba częściowego wyjaśnienia i kilka propozycji », in Boni M. (dir.), *Elastyczny rynek pracy w Polsce : jak sprostać temu wyzwaniu?*, Zeszyty BRE Bank-CASE, 73, Warszawa, CASE, 123-144.

GUS (2008a), Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2007, Warszawa.

GUS (2008b), Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2008 r.

GUS (2008c), Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności.

GUS (2008d), Labour Force Survey in Poland IV Quarter 2007.

International Monetary Fund (2004), Republic of Poland: 2004, Article IV, Consultation-Staff Report ; Staff Supplement ; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion.

Marody M. (2002), Wymiary życia społecznego: Polska na przełomie XX i XXI wieku, Warszawa, Scholar.

Ministerstwo Polityki Społecznej (2004), *Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej na lata 2004-2006*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz (2007), Polska 2007, Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Warszawa.

OECD (2008), *Employment outlook*, Paris, OECD.

Riedmann A., Bielenski H., Szczurowska T., Wagner A. (2006), *Working Time and Work-Life Balance in European Companies*, Dublin, Fondation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

Spieser C. (2007), « Labour Market Policies in Post-Communist Poland: Explaining the Peaceful Institutionalisation of Unemployment », *Politique européenne*.

Vanhuyse P. (2006), *Divide and Pacify: Strategic Social Policies and Political Protests in Post-Communist Democracies*, Budapest, Hungary, New York, Central European University Press.

World Bank (2004), *Growth, Employment and Living Standards in Poland*, Warsaw, World Bank.