

# Pologne

## Le dialogue social à l'épreuve de la crise économique

*Stéphane PORTET \**

**L**a Pologne se perçoit, et est perçue par les différentes institutions internationales (Commission européenne, FMI, EBOR) comme le pays qui résiste le mieux à la crise économique actuelle. Jamais le taux de croissance du PIB n'aura été autant discuté, analysé, disséqué, dans les arcanes du pouvoir, dans la presse mais aussi dans la rue, dans les discussions quotidiennes. La Pologne est en effet le seul grand pays européen qui peut se vanter d'une croissance positive sur les douze derniers mois et surtout d'un pronostic de croissance positif pour l'année 2009. Après une période de doutes, voire de panique, au début de l'année 2009, où certains ont avancé des chiffres de baisse de PIB de 2 % sur l'année, nous assistons depuis la fin de l'été à une surenchère inverse, où dans un mouvement de balancier, tout aussi infondé, les pessimistes d'hier sont devenus les optimistes d'aujourd'hui pronostiquant des taux de croissance frôlant les 2 % en 2009 et les 3 % en 2010. Le gouvernement table quant à lui sur une croissance de 1 % sur l'année 2009 avec une hypothèse haute de 1,5 %. Ainsi, sur le

papier la Pologne ne connaît pas la crise et pourtant la crise est partout à commencer sur le marché de l'emploi qui ne cesse de se détériorer. La crise se traduit avant tout par des licenciements et c'est sûrement pour cette raison que la réponse à la crise a été portée par les acteurs sociaux face à un gouvernement qui ne cache pas sa fierté d'être à la tête d'un pays qui a justement gardé la tête hors de l'eau.

---

### Quelques repères

Le maintien d'une dynamique de croissance en Pologne suppose une explication, d'autant que la Pologne avait par le passé adopté les mesures les plus radicales promues par les responsables de la faillite actuelle : déséquilibre fort dans le partage de la valeur ajoutée, rendement excessif des capitaux investis, privatisation des systèmes de retraite, privatisation du système de santé, contrôle très souple du crédit bancaire et notamment des crédits en devises étrangères, incitation forte à l'endettement des ménages, politique contra-cyclique essentiellement fondée sur la politique monétaire, sans parler des

---

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

Tableau 1. Quelques indicateurs économiques

	2008				2009		
	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.	I trim.	II trim.	III trim.
PIB (base 100 = 12 mois auparavant)	106,2	106,0	105,1	103,0	100,8	101,1	
Inflation (Variation annuelle)	104,1	104,3	104,7	103,8	103,3	103,7	103,5
Salaire brut moyen (base 100 = 12 mois auparavant)	106,0	107,2	105,1	103,2	103,7	100,9	
Taux de chômage bureaux du travail (demandeurs d'emploi en fin de mois) %	10,9	9,4	8,9	9,5	11,1	10,6	10,9
Taux de chômage BIT %	8,1	7,1	6,6	6,7	8,3	7,9	
Taux d'activité professionnelle selon l'enquête emploi %	53,7	53,9	54,6	54,7	54,5	54,7	
Taux d'emploi selon l'enquête emploi %	49,4	50,1	51,0	51,0	50,0	50,4	

Source : Office central des statistiques ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)).

tentatives de mise en place d'un impôt linéaire. Et pourtant la Pologne affiche au deuxième trimestre 2009, un provocant 1,4 % de croissance en rythme annuel. Certes la croissance polonaise actuelle est comparable à la dynamique d'un bateau à voile qui commence à traverser des espaces moins ventés mais bénéficie toujours de la force d'inertie. Cette force, la Pologne la puise dans un rythme de croissance de près de 6 % en rythme annuel juste avant la crise (tableau 1). Depuis, le rythme se ralentit, alors même que d'autres pays repartent et finalement la crise commence à prendre place alors que d'autres la voient s'éloigner.

Pendant les années 2005-2007, la croissance polonaise a été tirée aux deux tiers par la hausse de la demande intérieure et notamment des ménages sur fond d'augmentation rapide des salaires.

Le marché du travail était favorable aux salariés, notamment en raison des tensions créées par l'émigration de plus de 2 millions de Polonais. Les salariés ont pris leur revanche après des années de vaches maigres et de chômage. Les investissements étrangers ont afflué et les fonds européens sont venus s'ajouter à cette conjoncture très dynamique<sup>1</sup>. Cependant au quatrième trimestre 2008, la croissance polonaise a très fortement reculé (2,7 % en rythme annuel) marquant ainsi la fin des années fastes. Le chômage a commencé à faire reparler de lui. En janvier 2009, 200 800 salariés ont perdu leur emploi pour des raisons économiques<sup>2</sup>, en février 157 800. Le rythme s'est peu à peu ralenti pour atteindre 40 100 en juillet 2009 et est ensuite remonté à 68 000 en septembre. Ainsi plus de 684 000 personnes ont perdu leur emploi sur les neuf

1. Pour la période 2007-2013, la Pologne sera le plus grand bénéficiaire en Europe de fonds européens de cohésion. La somme totale sera de 63 milliards d'euros servant à financer des infrastructures mais aussi l'investissement dans le capital social. Compte tenu des critères de cofinancement, les fonds européens représentent un surplus de croissance de 3 % par an en moyenne sur la période.

2. Ce chiffre ne prend en compte que les personnes qui se sont enregistrées auprès des bureaux du travail après un licenciement économique.

## POLOGNE

premiers mois de l'année 2009. La crise n'a pas eu en Pologne le visage de la tempête sur le système bancaire, bien qu'elle n'ait pas épargné la Bourse ; elle a avant tout pris la forme de faillites et de licenciements. De septembre 2008 à septembre 2009, le nombre d'emplois dans le secteur privé a baissé de 2,4 %<sup>1</sup>.

---

### La réponse du gouvernement à la crise

Malgré l'approfondissement de la crise financière, la loi de finances du 9 janvier 2009 avait pour objectif principal de respecter les engagements pris par la Pologne dans son programme de convergence actualisé en décembre 2008, et visant à limiter le déficit des administrations publiques pour 2009 à 2,5 % du produit intérieur brut avec une réduction du déficit de l'Etat de 22,9 milliards à 18,2 milliards de zlotys<sup>2</sup> (soit de 1,9 % à 1,3 % du PIB).

Pour le gouvernement, la priorité était celle de l'entrée dans l'euro. Le gouvernement polonais était ainsi l'un des rares gouvernements des pays développés à prévoir une baisse du déficit budgétaire en 2009.

Les choix budgétaires pour atteindre cet objectif ont porté sur la baisse des prestations sociales qui ont été réduites de 9,2 % en valeur nominale et passent de 1,8 % à 1,5 % du PIB, finançant ainsi 2 des 4,7 milliards de la réduction du déficit budgétaire.

Outre le respect des équilibres budgétaires, la loi de finances effectue un arbitrage clair au profit des ménages aux plus forts revenus. La baisse des impôts et taxes sociales représente un manque à gagner de plus de 35 milliards de zlotys depuis 2007 dont plus de 5 milliards pour les 5 % les plus riches. La baisse des impôts représente à elle seule une baisse des recettes de 8 milliards pour l'année 2009. Face au ralentissement économique, la loi de finances renonce au rôle de stabilisateur des dépenses publiques et relève d'une logique uniquement comptable et financière.

Dès les premiers jours de la crise financière alors que les systèmes bancaires étaient mis sous pression, le gouvernement polonais met en route un « Plan de stabilisation et de développement » visant principalement à donner des assurances sur la stabilité du système bancaire polonais. Loin d'être un véritable plan de relance, contrairement à ce qui a pu être écrit dans la presse étrangère, ce plan de 91,3 milliards de zlotys est une accumulation de mesures dont les sources de financement et les effets sont totalement disparates. Il comporte par exemple 40 milliards de garanties du Trésor sur les emprunts des banques auprès de la Banque centrale. Une autre mesure prévoit de porter à 20 milliards de zlotys les capacités de garantie pour les PME-PMI. Ces deux mesures qui représentent 65,7 % du plan visent à fluidifier le marché du crédit. Les autres mesures consistent notamment à

- 
1. Emploi dans le secteur privé des entreprises de plus de neuf salariés (soumises à déclarations mensuelles). Il s'agit de chiffres parcellaires mais les seuls qui soient à peu près fiables. Les données de l'enquête emploi (reprises par Eurostat) reposent sur une généralisation des résultats d'une enquête trimestrielle sur la base du recensement de 2002 donc bien avant l'émigration massive (1,5 à 2 millions de personnes) à partir de 2004. Malgré cette émigration massive évaluée à 1,2 million en 2007 par l'office des statistiques, les chiffres de la population active ont continué à progresser selon la même source.
  2. 1 euro = 4,13 zlotys.

augmenter de 6,8 milliards les fonds européens 2007-2013 contractés en 2009, à la suite de la décision de la Commission européenne d'autoriser le paiement anticipé d'une partie des fonds attribués à la Pologne et enfin une aide de 1,5 milliard pour les énergies renouvelables, financée par une taxe sur la distribution électrique. A cela le gouvernement ajoute 12 milliards de réduction des prélèvements obligatoires, soit 8 milliards au titre de la baisse des impôts sur le revenu et 2 milliards au titre de la réforme de la TVA.

Dans la continuité des choix budgétaires arrêtés en octobre 2009, le plan anticrise du gouvernement ne prévoit qu'une seule mesure sociale avec la constitution d'une « réserve de solidarité sociale » pour les ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté et les investissements dans des projets à caractère social<sup>1</sup>. Cette réserve, d'un montant de 1,14 milliard de zlotys, est financée par une augmentation de la taxe sur les alcools et sur certaines catégories de véhicules<sup>2</sup>. Au final, les objectifs de rigueur budgétaire resteront toutefois des vœux pieux. Compte tenu principalement de la baisse des recettes liée au ralentissement de l'activité (et notamment des recettes de TVA), le déficit budgétaire de la Pologne en 2009 sera supérieur à 6 % du PIB, malgré l'absence de plan de relance...

---

**Chômage partiel,  
baisse des salaires et licenciements**

A partir du mois de novembre 2008, l'annonce des plans de restructuration va s'accélérer avec notamment les plans de

réduction de la production engagés par les groupes mondiaux du secteur industriel. ArcelorMittal va annoncer en novembre un nouveau plan de départ volontaire de 1 480 personnes ; le même mois le sous-traitant automobile Groclin rendra public un plan de restructuration de 650 personnes. Le secteur des sous-traitants automobiles sera particulièrement touché. Le groupe Léoni licenciera 1 250 de ses 1 650 salariés. Les constructeurs suivront assez rapidement en décembre, avec par exemple une réduction de 150 personnes chez MAN. Certains constructeurs automobiles cependant tirent leur épingle du jeu dans la nouvelle conjoncture. C'est notamment le cas de FIAT qui, produisant de petits modèles, a réussi à bénéficier pleinement des primes à la casse mises en place par divers pays européens.

Le début de l'année 2009 sera marqué par des plans de réduction du personnel dans les banques, malgré des résultats financiers particulièrement bons. Au mois de mars, les licenciements et faillites se multiplieront dans les secteurs manufacturiers (textile, habillement et ameublement) travaillant principalement pour l'exportation, notamment vers l'Allemagne, la Russie et l'Ukraine, ainsi que les autres pays de l'UE-10. Autant de destinations dont les importations sont en berne. Swedwood, le producteur de meubles pour IKEA, va entériner un plan de réduction du personnel (150 personnes) en mars 2009. Le même mois, le sous-traitant de Chantelle (Sopolfam) devra mettre la clé sous la porte et licencier 485 personnes. Dans le sillage de ces grandes entreprises, ce sont des dizaines

---

1. En 2007, 14,6 % de la population vivaient en deçà du seuil de pauvreté défini par la loi polonaise.

2. Cette réserve a été remise en cause et liquidée au troisième trimestre 2009.

## POLOGNE

de PME qui seront obligées d'arrêter leurs activités. Mais la crise frappe aussi des entreprises historiques en Pologne, tel le fabricant de verre Krosno, qui avait participé à la première cotation de la Bourse de Varsovie en 1991 et finira en liquidation en 2009, ou encore les chantiers navals de Szczecin et de Gdynia, victimes indirectes de la crise et de la mauvaise conjoncture mondiale du secteur ayant rendu difficile toute opération de reprise<sup>1</sup>. Bilan : 8 000 licenciements directs et des dizaines de milliers d'emplois supprimés dans la région mais aussi au-delà, comme l'illustre la mise en liquidation en octobre 2009 de Cegielski Poznan. Cette entreprise, producteur de moteurs pour bateaux, est tout aussi importante dans l'histoire polonaise que les chantiers de Gdansk parce qu'elle fut le point de départ de la révolte ouvrière de 1956.

La crise a donc fini par frapper tous les secteurs et son impact sur l'emploi s'est accéléré tout au long de l'année 2009. Parmi les secteurs les plus touchés on trouve le bâtiment, l'industrie lourde et l'industrie manufacturière travaillant pour l'export ou dans une relation de sous-traitance, ainsi que les transports. Cette géographie des secteurs implique aussi une géographie des régions avec en tête les régions à forte densité industrielle comme la Silésie et le nord-ouest de la Pologne et les régions proches de la frontière ukrainienne au sud-est. Au-delà des plans de licenciements, de nombreuses entreprises ont réduit les heures de travail et les salaires. Aux premiers jours de la crise, très peu d'entreprises ont mis en

place de vrais dispositifs de chômage partiel. Avant la crise il n'existait pas en Pologne à proprement parler de dispositif de chômage partiel. Le droit du travail prévoyait la possibilité pour l'employeur de recourir au dispositif dit du « temps d'attente » (*czas przestoju*) (encadré 1). Cependant la baisse de l'activité nécessitant des arrêts de travail ne permettait pas de légitimer le passage au temps d'attente.

Dans les PME-PMI privées rencontrant des difficultés, les solutions proposées par les employeurs ont souvent été beaucoup plus radicales. La mise en congé d'office a presque toujours été la règle (mais ceci fut aussi vrai pour les grands groupes ArcelorMittal, Volkswagen, Opel), sur la base de la liquidation des jours dus et de l'anticipation des jours de congés à venir (tout ou partie, l'anticipation pouvant concerner aussi les années futures). La fin des contrats d'intérim a elle aussi été générale d'autant plus que le préavis pour les CDD n'est que de 15 jours, quelle que soit la durée du contrat. La fin de contrat ne requiert par ailleurs aucune raison précise. Enfin de nombreuses entreprises ont mis fin aux heures supplémentaires et parfois ont réduit le temps de travail (de 2 à 3 jours par semaine par exemple) en imposant une réduction proportionnelle du salaire. Certaines ont demandé à leurs salariés de continuer à travailler à temps plein mais avec une baisse de salaire généralement de 10 à 20 %. Dans un sondage réalisé par l'institut CBOS en février 2009, 52 % des salariés polonais se disent prêts à accepter une baisse du temps de travail avec baisse

---

1. L'incompétence du ministère du Trésor qui pendant des mois s'est attaché à soutenir un hypothétique repreneur du Qatar dont on ne saura peut-être jamais s'il a réellement existé a aussi joué un rôle important dans le sort des chantiers.

## Encadré 1

**Le dispositif légal sur les « temps d'attente »**

Le dispositif du « temps d'attente » concerne les périodes durant lesquelles le salarié n'est pas en mesure de travailler soit par sa faute (par exemple il a cassé une machine) soit par celle de l'employeur (panne de courant, manque de matière première). Dans le cas où le salarié est en faute, il ne perçoit aucune rémunération. Dans le cas où le salarié n'est pas responsable de la situation, il reçoit une rémunération équivalente à son salaire de base horaire ou mensuel (sans autres primes que celles liées à sa fonction et non à son activité – arrêts du Tribunal suprême du 30/12/1986, II PZP 42/86 et du 16 novembre 2000, I PKN 55/00) ou 60 % du salaire habituel si la différence entre salaire de base, suppléments et primes n'existe pas. Le salaire payé ne peut être inférieur à 60 % du salaire minimum. L'employeur peut par ailleurs demander au salarié d'effectuer d'autres tâches correspondant à sa qualification pendant le temps non travaillé. Dans le cas d'une baisse de la production, le temps non travaillé est donc considéré comme une simple « pause dans le travail en raison de difficultés rencontrées par l'employeur » (régulée par l'article 81-1 du code du travail). Ce temps doit être rémunéré de la même façon que le temps d'attente. D'autre part, l'employeur a le droit de demander au salarié qui ne peut travailler en raison du manque de commandes de travailler sur un autre poste sur la base de l'art. 42 du code du travail. L'employeur peut aussi demander à ses salariés de prendre leurs congés payés lors des phases de baisse de la production. La perte de salaire qui résulte de la baisse d'activité n'est nullement compensée par une source supplémentaire (provenant par exemple de l'Etat). Cependant, dans de nombreuses entreprises, et notamment les entreprises publiques et dans les secteurs clés (mines, énergie, transport...) les périodes de chômage partiel sont régulées par les accords d'entreprise ou des accords de branche et les compensations sont généralement supérieures à celles définies par le code du travail. Ainsi, une entreprise comme le groupe ArcelorMittal qui a eu recours au chômage partiel en 2008 et 2009, compense à hauteur de 80 % le salaire habituel. D'autres entreprises comme Volkswagen (Polkowice) ont des dispositifs d'annualisation du temps de travail (incluant des périodes de chômage partiel) avec salaire garanti qui ont permis d'éviter à la fois les pertes de salaires et les licenciements. Cependant de tels exemples étaient avant la crise très peu nombreux.

du salaire pour sauvegarder leur emploi<sup>1</sup>. La baisse des salaires avait été un dispositif très largement utilisé pendant la crise précédente (1997-2003) et avait laissé une amertume palpable dans les négociations salariales des années 2005-2007 où les salariés espéraient qu'avec le retour de la prospérité les entreprises leur redon-

neraient ce qu'ils avaient accepté de perdre quelques années auparavant.

**Le dialogue social face à la crise**

Face à la réticence du gouvernement à prendre les choses en main et à l'augmentation des difficultés dans les entreprises,

1. N=845. CBOS, 2009, *Reakcje na kryzys gospodarczy*, Warszawa.

## POLOGNE

les partenaires sociaux vont commencer à se mobiliser avec d'un côté les associations d'employeurs des secteurs les plus touchés, comme la sidérurgie et l'automobile et de l'autre les organisations syndicales et notamment Solidarnosc qui a très vite critiqué la passivité du gouvernement et appelé à la mise en place d'un plan anticrise susceptible de défendre l'emploi et le pouvoir d'achat des plus modestes.

### **Les syndicats face au chômage**

La mise en avant de la question de l'emploi constitue un tournant important dans les thématiques des organisations syndicales qui ont subi les grandes phases de restructuration des années 1990 sans finalement trop de résistance. Pendant les années 1997 à 2003, lorsque le chômage a touché jusqu'à 20 % de la population active, les organisations syndicales n'ont pas réussi à placer la défense de l'emploi à un autre niveau que celui du discours. L'une des raisons d'une telle absence sur le terrain du chômage est qu'au moment de la crise des années 1990, Solidarnosc assumait la direction politique du pays avec l'Union pour la liberté, sous la houlette du Premier ministre de l'époque, Jerzy Buzek (1997-2001), devenu depuis président du Parlement européen. L'OPZZ (ancien syndicat officiel de la période communiste, lié actuellement à la sociale-démocratie polonaise) a tenté de mobiliser sur les questions d'emploi mais sans véritable succès. Le caractère massif et brutal des destructions d'emplois a surpris les organisations syndicales qui pendant les années 1990 avaient surtout appris à négocier des plans sociaux se résumant dans la plupart des cas à des indemnités de licenciement.

Le niveau du chômage a toutefois largement altéré les capacités d'action des organisations syndicales. Ces dernières ont perdu un nombre important de membres (plusieurs centaines de milliers) ; la pression du chômage a réduit à néant les capacités de résistance et ouvert la voie à une flexibilisation profonde du code du travail au début des années 2000. Cette flexibilisation, et notamment la dérégulation des contrats à durée déterminée, avait été alors soutenue par l'OPZZ qui avait adoubi les propositions de la sociale-démocratie revenue au pouvoir en 2001. L'impact principal a été une très forte augmentation du nombre de contrats à durée déterminée. En 1987, 4,5 % des salariés travaillaient en CDD, 12,7 % en 2001, 16,8 % en 2002, 24 % en 2004, 26,5 % en 2005 et 25,3 % en 2006. Entre le quatrième trimestre 2001 et le premier trimestre 2006, le nombre d'emplois en CDD a augmenté de 110 %. Avant le déclenchement de la crise (2<sup>e</sup> trimestre 2009) 26,7 % des salariés travaillaient en CDD. Lors des années de baisse du chômage (2005-2008), les organisations syndicales ont mis en avant deux revendications : les salaires et la stabilité de l'emploi. Ce sont ces deux éléments qui constitueront la trame de la stratégie syndicale au premier jour de la crise : la défense du pouvoir d'achat mais surtout la défense de l'emploi et des emplois de qualité.

La défense du pouvoir d'achat s'inscrit dans une logique de soutien à la demande qui fut les années précédentes le principal moteur de la croissance polonaise. Le ralentissement économique intervient après des années fastes où la très forte rentabilité des entreprises polonaises leur avait permis d'accumuler une trésorerie importante. Par ailleurs, la crise

est loin de toucher tous les secteurs de la même façon et un certain nombre d'entreprises continuent à accumuler de bons résultats comme par exemple l'agroalimentaire en raison de la baisse des prix des matières premières. L'accent mis sur les salaires peut être par ailleurs analysé comme un avertissement tendant à montrer que les organisations syndicales n'étaient pas disposées à accepter sans résistance les baisses de salaires comme cela fut le cas lors de la crise de la fin des années 1990 et du début des années 2000.

#### **Dialogue régional et sectoriel**

La réaction des partenaires sociaux prendra des formes diverses. Dans plusieurs régions vont émerger des comités anticrise avec pour objectif d'assurer un suivi de l'impact de la crise sur les entreprises locales et de pouvoir répondre au cas par cas dans l'urgence. Au centre des discussions au niveau régional se trouvera aussi l'utilisation des fonds européens gérés par les régions et la révision de certaines priorités de façon à prendre en compte la progression du chômage. Les instances naturelles du dialogue social au niveau régional seront les commissions régionales de dialogue social (WKDS)<sup>1</sup>. Dans la région de Kielce par exemple, les employeurs ont accepté de rendre compte régulièrement devant le WKDS de la situation économique de leurs entreprises afin de pouvoir anticiper les éventuels

problèmes. Cependant, une fois la pression médiatique autour de la crise retombée les vellétés de dialogue ont eu tendance à s'amoindrir. Certaines branches ont réuni leurs groupes de travail rattachés à la Commission tripartite<sup>2</sup>; tel fut le cas notamment de la sidérurgie. C'est en particulier sous l'impulsion de cette branche que s'est développée la discussion sur le chômage partiel et de la nécessité de doter la Pologne d'un dispositif similaire à celui de nombreux pays européens. C'est aussi dans la sidérurgie qu'a commencé à être discutée la façon dont les fonds sociaux européens pouvaient être utilisés pour atténuer les effets du ralentissement économique.

#### **Le manifeste de Solidarnosc**

Les grandes organisations vont entrer en jeu au début de l'année 2009. Au mois de janvier, les partenaires sociaux demandent à ce que la question de la crise et de ses effets soit mise à l'ordre du jour de la Commission tripartite. Mais en vain. Le gouvernement refuse à plusieurs reprises à mener une telle discussion. Solidarnosc lance en février 2009 une campagne nationale intitulée « Solidarité face à la crise ». Les axes de revendications contenus dans un « Manifeste pour la solidarité face à la crise » sont les suivants :

- défense de l'emploi sur la base d'un plan d'aide aux entreprises et aux salariés ;

1. Commissions tripartites consultatives sous la direction du Wojewoda (préfet). Elles ont un rôle de suivi de la politique régionale de développement et de médiation dans le cas de conflits sociaux locaux.
2. La Commission tripartite est une instance réunissant les partenaires sociaux représentatifs et le gouvernement. Sa mission initiale était de négocier les évolutions du salaire minimum et des prestations sociales. Cependant depuis 2001 sous l'impulsion du ministre du Travail de l'époque, Jerzy Hausner, la Commission tripartite s'est imposée comme le lieu central du dialogue social au niveau national et de fait tous les projets de lois impliquant la politique de l'emploi et la politique sociale y sont discutés. La Commission garde toutefois un simple caractère consultatif et le gouvernement et le Parlement restent maîtres de la décision finale.



## POLOGNE

- soutien à la demande intérieure grâce à la défense du niveau des salaires et augmentation des dépenses d'investissement public ;

- utilisation plus rapide des fonds européens surtout dans le cadre de la lutte contre les effets de la crise sur le marché du travail ;

- mise en place d'un système d'aide pour les plus modestes et les victimes de la crise ;

- renforcement de la confiance, de la solidarité et du droit à l'information.

Ce manifeste témoigne à la fois de la rupture consommée avec le libéralisme économique qui avait convaincu de larges pans du monde syndical à la fin des années 1990 (notamment dans sa version blairiste), mais aussi des inquiétudes vis-à-vis d'un système social dont tout le monde s'accorde à dire qu'en cas de crise profonde il ne constituera nullement un amortisseur. Seuls 12 % des chômeurs sont indemnisés, pendant six mois, à hauteur de 576 zlotys (125 €) et la plupart des collectivités locales responsables de la politique sociale n'ont tout simplement pas les moyens de payer les maigres prestations qui n'existent de fait que sur le papier<sup>1</sup>. Ce manifeste fait du dialogue social et du droit à l'information l'une des pierres angulaires d'une réponse collective à la crise. Enfin, il met l'accent sur ce qui finalement permettra à la Pologne de tenir la tête hors de l'eau en 2009, les fonds sociaux européens, dont le montant potentiel représente plus de 1,5 % du PIB pour 2009. La campagne de Solidarnosc

fera écho à celles des autres acteurs sociaux, les syndicats OPZZ et FZZ mais aussi les employeurs (Business Center Club, Lewiatan - Business Europe, Confédération des employeurs polonais KPP). Tous en appelleront au gouvernement pour mettre en place un plan anticrise.

Pour les employeurs l'enjeu principal réside dans la flexibilisation de la relation d'emploi et du temps de travail. Ils se montrent généralement réticents à l'idée d'un plan de relance au nom de la discipline budgétaire et mettent essentiellement l'accent sur la nécessité d'accélérer l'utilisation des fonds européens.

### **Quel plan anticrise ?**

Le 24 février 2009, la question de la réponse gouvernementale à la crise prend un nouveau tour politique avec l'organisation par le Président Lech Kaczyński<sup>2</sup> d'un sommet économique et social pour analyser les réponses à la crise. Ce sommet réunit les dirigeants de chaque grande organisation syndicale, des organisations d'employeurs, les présidents des grandes banques, le président de la Banque nationale, des représentants des collectivités locales, ainsi que quelques universitaires et quelques experts. Le Premier ministre ainsi que le ministre du Travail et le ministre du Développement participent aussi aux débats. La tonalité est unanime : le gouvernement ne peut attendre que la crise passe, un plan est nécessaire. De plus en plus de voix s'élèvent pour critiquer la passivité du

1. Ainsi, depuis le mois de septembre 2009, en raison de la baisse des recettes fiscales et de la hausse du chômage, de nombreuses villes ne sont plus en mesure de prendre en charge les cotisations à l'assurance maladie des chômeurs, ces derniers n'étant donc plus assurés.

2. La Pologne est dirigée depuis 2007 par une coalition de centre-droit libérale dirigée par le Premier ministre Donald Tusk et vit une situation de cohabitation avec un Président de la République, Lech Kaczyński, issu de la droite conservatrice.

gouvernement dans le traitement social de la crise. Sa réponse se limite à une proposition, très controversée, de prise en charge du paiement des mensualités d'emprunt immobilier pour les personnes ayant perdu leur emploi depuis le début de la crise<sup>1</sup>. Devant l'absence de réaction du gouvernement, les partenaires sociaux entament, à partir du mois de février, une série de discussions bipartites, notamment dans le groupe « droit du travail » de la Commission tripartite. Cette commission réunit les personnes les plus ouvertes à l'innovation et au dialogue social, du côté patronal comme du côté syndical. Elle est souvent à l'initiative de négociations qui peuvent ensuite impliquer les directions centrales des diverses organisations<sup>2</sup>.

Lors de ces négociations, les organisations syndicales demandent la mise en place d'un système de chômage partiel, la limitation du recours aux CDD et la reconnaissance des paquets sociaux<sup>3</sup> comme éléments constitutifs du droit du travail et donc du contrôle des tribunaux du travail. Les employeurs proposent d'étendre le décompte du temps de travail de trois à douze mois, et de mettre en place un compte individuel de temps de

travail<sup>4</sup>. Les syndicats se sont opposés à la mise en place d'un compte individuel de temps de travail mais ont accepté l'idée de discuter d'une annualisation du temps de travail. Les employeurs se sont montrés intéressés par le chômage partiel et ouverts à la discussion sur les CDD. Les deux parties étaient d'accord pour des mesures simplement temporaires et réservées aux entreprises en difficulté. La crise ne devait pas servir de prétexte à une remise en cause des acquis sociaux. Un accord était donc possible et il a été vite obtenu. Le 13 mars 2009, les partenaires sociaux signent le deuxième pacte national de l'histoire de la Pologne post-communiste après celui de 1993 concernant la transformation des entreprises d'Etat. Cet accord énonce treize grands principes dont la mise en œuvre est confiée au gouvernement (encadré 2).

Dès la signature de cet accord, le gouvernement s'engage à faire adopter une loi visant à atténuer les effets de la crise, appelée communément paquet anticrise. Ce paquet a été voté le 1<sup>er</sup> juillet 2009 après des mois de tensions et de critiques des acteurs sociaux<sup>5</sup> sur la lenteur du processus. Pendant le processus législatif, l'accord initial a été démembré et la plu-

- 
1. Les mensualités sont prises en charge pendant douze mois. La somme devra ensuite être remboursée sur plusieurs années. La mesure n'a pas eu vraiment d'effet.
  2. Cette commission a été en 2006 le lieu d'élaboration du consensus entre les organisations d'employeurs et de salariés sur la loi de transposition de la directive 2002/14 sur l'information et la consultation des salariés. Il s'agit du seul exemple de négociation bipartite et d'accord cadre entre les partenaires sociaux polonais.
  3. Les « paquets sociaux » sont des accords signés entre les employeurs et les organisations syndicales lors de privatisations et de rachats d'entreprises. Ils prévoient très souvent des garanties de maintien de l'emploi mais qui en réalité ne constituent qu'une injonction très faible du point de vue juridique.
  4. Seul le Business Center Club n'a pas soutenu cette proposition en arguant notamment du fait qu'on ne pouvait imposer aux salariés des horaires trop décalés et fluctuants car il n'existe pas en Pologne suffisamment d'infrastructures de prise en charge de la petite enfance et des personnes âgées.
  5. Mais aussi de l'opposition. Le Président de la République a organisé un deuxième sommet économique et social en avril.

**Les 13 points de l'accord  
entre les partenaires sociaux du 13 mars 2009**

L'accord de crise des acteurs sociaux comporte treize points :

1. soutenir les familles modestes et augmenter les prestations sociales des salariés licenciés ;
2. exempter d'impôts les aides financières versées par les organisations syndicales ;
3. exclure les bons d'achat de l'assiette de l'impôt sur le revenu ;
4. réformer le système de négociation annuelle des salaires et supprimer la limite des salaires pour les cadres dirigeants des entreprises publiques ;
5. augmenter le salaire minimum graduellement à 50 % du salaire moyen ;
6. introduire l'annualisation du temps de travail ;
7. mettre en place un fonds pour la formation dans les entreprises ;
8. rationaliser la notion de journée de travail ;
9. reconnaître les paquets sociaux comme des sources du droit du travail ;
10. introduire des horaires flexibles en vue d'une meilleure conciliation travail-famille ;
11. stabiliser l'emploi en impliquant des contraintes sur les CDD ;
12. introduire des règles d'amortissement accéléré des investissements ;
13. mettre en place des subventions à l'emploi comme alternative aux licenciements.

part des revendications des organisations syndicales ont été oubliées. Les organisations patronales se félicitent, elles, de cette loi.

**Les effets très limités  
du paquet anticrise**

Les principales mesures du paquet anticrise sont les suivantes :

- la mise en place d'un dispositif de chômage partiel ;
- l'utilisation des fonds européens pour former les salariés notamment pendant les phases de chômage partiel ;
- la flexibilisation, l'individualisation et l'annualisation du temps de travail ;
- la limitation de la durée des CDD<sup>1</sup>.

Le projet gouvernemental prévoit le recours au chômage partiel pour les entre-

prises ayant accusé une baisse de 25 % de leur chiffre d'affaires ou de leurs ventes en volume pendant trois mois consécutifs à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2008 comparé à une période similaire entre le 1<sup>er</sup> juillet 2007 et le 30 juin 2008. Le chômage partiel donnera droit à compensation d'une partie de la perte de salaire à hauteur des indemnités chômage (soit environ un cinquième du salaire moyen) pendant une durée maximale d'un an. Le salaire total perçu par le salarié ne pourra être inférieur au salaire minimum. Les temps chômés ne pourront être supérieurs à un mi-temps. Les entreprises bénéficiant de cette aide ne pourront licencier pour raisons économiques pendant une année. Le paiement des indemnités compensatoires sera assuré par le Fonds du travail qui gère les allocations chômage. Le temps

1. D'autres mesures ont été adoptées, hors du paquet anticrise, comme la défiscalisation des bons d'achats et des aides émanant des organisations syndicales. D'autres sont encore en discussion telle la suppression de la limite des salaires pour les cadres dirigeants des entreprises publiques.

de chômage partiel pourra être utilisé pour assurer la formation des salariés notamment sur la base d'un recours plus facile aux fonds sociaux européens. Les simulations du gouvernement prévoient que 240 000 salariés environ bénéficieront de ce dispositif. Les CDD seront limités à une durée maximale de deux ans à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009, par contre la limite de deux CDD avant transformation en CDI a été temporairement levée.

Cette loi fait l'objet de très nombreuses critiques à la fois pour son manque de précision et les possibilités d'abus qu'elle offre<sup>1</sup> mais aussi pour son caractère inadapté à la situation. Les effets de la loi sont pour l'instant très limités. En ce qui concerne l'aide en cas de chômage partiel<sup>2</sup> et les aides à l'emploi, seule une entreprise avait vu son dossier accepté au 21 octobre 2009. Il s'agit d'un bureau comptable, pour une aide d'environ 22 000 €. A cette date, seules 29 entreprises avaient déposé un dossier et 26 sont encore en cours d'instruction pour une somme de 1,5 million d'euros et concernent 3 200 salariés. Les résultats sont donc très éloignés des attentes. Le budget global du paquet anticrise était de 1,5 milliard de zlotys (360 million d'euros) dont 1 milliard pour le financement du chômage partiel, 0,5 milliard pour le financement des formations (cofinancement des fonds européens), 0,3 milliard pour le paiement des mensualités de prêt pour les personnes licenciées, 0,4 milliard pour l'exemption d'imposition sur les aides octroyées par les organisations syndicales et les bons d'achat. Le plan anticrise de-

vait initialement concerner 250 000 salariés.

Dans le même temps, de très nombreuses entreprises ont tenté de mettre en place les mesures de flexibilisation du temps de travail, parfois sans que la situation économique de l'entreprise ne l'exige. Ce que de nombreux salariés considèrent comme un détournement de la loi est en passe d'être un pôle de conflit important dans les entreprises. Ces mesures, comme d'ailleurs l'ensemble des mesures du paquet anticrise, ne peuvent être mises en place sans l'accord des organisations syndicales. Celles-ci sont absentes de plus de la moitié des entreprises polonaises. On ne compte que quelques centaines de comités d'entreprise dans les entreprises sans syndicat. La capacité des salariés à résister à ce type de mesures est donc très limitée. Ceci est d'autant plus vrai que le chantage à l'emploi est fréquent et qu'en l'absence d'un vrai droit à l'information il est souvent difficile pour les salariés, comme pour leurs organisations, de vérifier la véracité des risques mis en avant par les employeurs pour justifier la flexibilisation du temps de travail.

---

#### La fin du dialogue bipartite ?

Le paquet anticrise largement initié par les organisations syndicales donne finalement un cadre juridique et une certaine légitimité à des mesures dont la plupart des entreprises n'ont pas besoin pour leur survie. Cet épisode laissera des marques dans le dialogue social bipartite. Cet accord *a minima* s'est avéré un piège

- 
1. Ainsi, un employeur peut proposer à ses salariés de baisser leur temps de travail et leur salaire et, si ces derniers n'acceptent pas, il peut les licencier sans indemnités. Certains n'ont pas hésité à invoquer le paquet anticrise pour mettre en place des licenciements sans indemnités.
  2. Pour le moment la question de savoir si seules les entreprises ayant recours au chômage partiel peuvent bénéficier de l'aide n'a pas encore été tranchée et reste ouverte à interprétation.

## **POLOGNE**

pour les organisations syndicales. Ces dernières ont fait l'expérience de la supériorité des organisations patronales dans le lobbying politique. Ce constat a donné un nouvel écho à ceux qui au sein des syndicats et notamment au sein de Solidarnosc pensent que le chemin de l'indépendance des organisations politiques et l'absence de représentation syndicale au sein du Parlement sont une erreur stratégique. Si l'OPZZ conserve une (très faible) représentation parlementaire dans le cadre d'un accord avec les partis de gauche lors des dernières élections (2007), Solidarnosc n'a quasiment plus aucune représentation parlementaire. Seul un député est directement lié à Solidarnosc et lors des dernières élections Solidarnosc n'a officiellement soutenu

aucun parti en lice, sans toutefois cacher une préférence pour le parti Droit et Justice des frères Kaczynski. La direction actuelle de Solidarnosc fait de la question de l'indépendance syndicale l'une des conditions centrales du renforcement du syndicalisme en Pologne.

Cependant, une partie de l'opposition interne ne partage pas cette analyse et surtout tire un bilan très négatif de la période où la Pologne était dirigée par Droit et Justice, plaidant pour une représentation syndicale au sein du Parlement. Pour le moment ces voix sont assez minoritaires. Cependant le paquet anticrise et ses effets pèseront sur les débats des prochains congrès des organisations syndicales en 2010 lorsque le temps du premier bilan sera venu.