

PROMOTION ET RÉGLEMENTATION DE LA CRÉATION DES POSSIBILITÉS D'EMPLOI EN POLOGNE*

Henryk Lewandowski**

1. A l'époque du socialisme réel, c'est le principe du plein emploi qui était en vigueur: il fallait assurer l'emploi à toutes les personnes qui le désiraient et qui étaient capables de travailler. Par malheur, ce plein emploi n'était pas toujours rationnel; ses avantages économiques, ainsi que le contenance et le profit des salariés, étaient souvent douteux. En réalité, il y avait un suremploi qui prenait la forme d'un chômage dissimulé. Selon de différentes évaluations, on estime que dans les années 80 ce type de chômage concernait de 20 à 25% des employés.

Dans la première moitié de 1989, les transformations politiques et sociales fondamentales mettant fin au régime socialiste avaient bouleversé l'ancien ordre sur le marché du travail. Le phénomène du chômage s'était manifesté et avait vite pris une ampleur importante.

Ce phénomène allait croissant surtout durant les deux premières années de la réforme économique. Le taux de chômage montait de 0,3% (55,8 mille personnes) en janvier 1990 à 3,1% (568 mille) vers la moitié de la même année et jusqu'à 6,1% (1.126,1 mille) de la population active à la fin de 1990. Dans le courant de 1991, le nombre de chômeurs a presque doublé, en atteignant 11,4% (2.155,6 mille) en fin de décembre.

En 1992, l'accroissement du chômage était trois fois moindre qu'au cours des deux années précédentes. Au 31 décembre de cette année-là, le taux de chômage s'élevait à 13,9% (2.509,3 mille) de la population active. Cette tendance s'est poursuivie en 1993 où, en juin, le chômage a atteint 14,8% (2.701,8 mille) et 15,7% de la population active (2.889,6 mille) en fin de décembre.

Il y avait trois causes principales qui déterminaient cette situation sur le marché du travail en Pologne: une récession économique, une rationalisation de l'emploi et les processus structurels. Le rôle qu'a joué chacune d'entre elles dans la généralisation du chômage variait selon les phases de la transformation de la réalité polonaise. Un saut-record du chômage, enregistré dans la première phase de cette transformation,

* Rapport polonais pour le XIV^e Congrès Mondial de la Société Internationale du Droit du Travail et de la Sécurité Sociale (Séoul, septembre 1994).

** Professeur à l'Université de Łódź,

était lié surtout à une récession économique générale. Déjà dans le premier trimestre de 1990, il y avait une grande chute de productivité: de plus de 25% par rapport au premier trimestre de 1989. Une inadaptation de la production aux besoins actuels, les technologies dépassées et le manque d'éléments concurrentiels par rapport aux produits étrangers ont été mis en évidence. Cette récession résultait aussi de la perte du marché traditionnel de l'industrie polonaise, à savoir celui de l'ancienne URSS.

Une autre source du chômage, qui jouait un rôle important dans la première période de transformation, c'était la réduction de l'emploi non-effectif. Cependant, cette réduction rencontrait de grands obstacles. Certaines entreprises d'Etat, ne prenant pas au sérieux la transformation engagée et se faisant guider par des raisons sociales, ne saisissaient pas l'opportunité créée par la réforme pour licencier les effectifs superflus. La meilleure preuve en est que la chute de la production était plus importante que la baisse de l'emploi. Il en découle que la situation sur le marché du travail aurait été beaucoup plus grave, si l'on avait réduit les effectifs superflus d'une façon plus conséquente.

Par contre, dans cette période initiale le chômage n'était que très secondairement lié à la restructuration de l'économie nationale. Cette relation ne commence qu'à avoir de l'importance à l'heure actuelle, où la restructuration contribue à la croissance du chômage.

Les relations entre les "effets" respectifs des causes évoquées ci-dessus dans l'ensemble du chômage variaient et elles changent toujours. Actuellement, il n'en compte que deux: le processus de restructuration de l'économie nationale et la rationalisation de l'emploi. Il est difficile d'apprécier laquelle des deux l'emporte sur l'autre. Dans un proche avenir, les processus de restructuration vont jouer sans doute un rôle primordial; en cette occurrence, on peut s'attendre au chômage technologique. Toutefois, il faut remarquer que l'emploi excessif dans le secteur public se maintient toujours à un niveau relativement élevé. On estime que les entreprises de ce secteur "cachent" encore 1.500 mille chômeurs au moins. L'élimination de ce chômage dissimulé peut durer jusqu'à l'an 2000.

2. En Pologne, le poids du chômage tel quel et les risques sociaux inhérents sont renforcés par une grande différenciation de ces phénomènes. Ils touchent davantage certains groupes sociaux et certaines régions du pays que d'autres. Cette remarque concerne avant tout les jeunes gens dont le pourcentage dans la population des chômeurs est assez élevé. Selon les données de la fin de 1992, 35% des chômeurs étaient des gens de moins de 24 ans. Le taux de chômage parmi les jeunes entre 18 et 24 ans représentait à l'époque presque 28%, soit le double du taux de chômage général. Cette situation continuait aussi en 1993. En septembre, l'indice de chômage pour cette tranche d'âge par rapport au nombre général de chômeurs n'a crû que de 0,3% et à la même proportion (0,3%) à la fin de l'année.

Une autre catégorie de la population particulièrement touchée par le chômage ce sont les femmes, qui représentent, presque depuis le début de la transformation, la majorité des chômeurs. Malheureusement, la participation des femmes dans le nom-

bre général de chômeurs continue à grandir. En fin de 1990, elle représentait 50,9%, en décembre 1991 — 52% et en fin de 1992 — 53,4%. En 1993, cet indice se maintenait au même niveau, légèrement supérieur à 53%.

Cette image sombre de la situation des femmes est d'autant plus dramatique qu'elles sont visiblement majoritaires parmi les chômeurs de longue durée, c-à-d. de plus de 12 mois. Dans cette catégorie des chômeurs, la part des femmes s'élève à plus de 58%. Ajoutons aussi que les femmes sont plus souvent privées du droit à l'allocation de chômage (34,2%) que les hommes (27,6%).

Les handicapés constituent un autre groupe à risque élevé de rester sans emploi. Nous ne disposons pas de statistiques qui définissent le taux de chômage parmi les handicapés aptes à travailler, mais les chiffres qui illustrent la part des handicapés dans le nombre général de chômeurs en disent long. Cette part est considérable et elle va croissant; en fin de décembre 1991, les handicapés constituaient 1% des chômeurs, en fin de 1992 — 1,3% et à la fin de 1993 — 1,5% du total des chômeurs.

La complexité du chômage en Pologne se traduit aussi dans la différenciation territoriale de ce phénomène. Le taux moyen de chômage dans le pays étant inférieur à 16%, il y a des voïvodies où il est doublé. Sur 49 voïvodies, on en trouve 13 où le taux de chômage dépasse 20% et seulement 4 où il est inférieur à 10%.

Cette différenciation ne rend pas exactement compte de l'importance du problème. Les voïvodies ne constituent pas des marchés de travail intégraux. Dans plusieurs d'entre elles le taux de chômage diffère sensiblement d'un endroit à l'autre. Il y a des communes et des villes où le nombre de chômeurs est proche du nombre de travailleurs. Et ce ne sont pas seulement les différences économiques (présence de l'industrie, du secteur tertiaire) qui en sont la cause. La raison principale c'est la pénurie de logements, qui entrave la mobilité de la main d'oeuvre et qui rend impossible les changements d'emplois dans un délai raisonnable.

Un autre trait caractéristique du chômage en Pologne, qui influe sur les menaces qui en résultent, c'est la grande dimension du chômage à moyen terme — de 6 à 12 mois — et du chômage prolongé, qui dépasse 12 mois et qui doit être considéré comme la forme la plus choquante et la plus pathologique de chômage. On sait qu'il est extrêmement frustrant et qu'il entraîne souvent chez l'individu une perte de capacité à travailler. Ses conséquences économiques et sociales sont donc très graves. Selon les données pour la fin de 1993, le pourcentage des chômeurs à moyen terme était de 22,9%, et à long terme — 44,8%.

Le chômage de longue durée comporte encore un élément qui fait grandir son impact social. A savoir, les dispositions en vigueur stipulent que les personnes qui restent sans emploi pendant une période dépassant douze mois perdent le droit à l'allocation de chômage. Les exceptions à cette règle sont très rares. Ces chômeurs, si les moyens de survie leur font défaut, peuvent solliciter des prestations d'assistance sociale. Mais l'obtention de ces prestations est incertaine, leur montant est inférieur à celui de l'allocation de chômage et la procédure formelle est humiliante pour les prestataires.

Pour en terminer avec la caractéristique du chômage en Pologne, il faudrait ajouter encore quelques mots sur sa répartition sectorielle dans l'économie nationale. Il s'agit des secteurs d'activité dans lesquels les chômeurs travaillaient juste avant de perdre leur emploi. L'industrie est la première à générer le chômage: en premier lieu viennent de grandes entreprises industrielles représentant les branches traditionnelles en déclin, qui exigent une restructuration ou une liquidation. En fin de 1993, les personnes licenciées par les entreprises industrielles représentaient 30,9% de la population globale de chômeurs. Vient ensuite le commerce où 16,8% des chômeurs actuels ont perdu l'emploi. Le bâtiment et la construction occupe la troisième position dans ces statistiques avec 12,2% de la participation dans le volume global du chômage.

Bien que la présentation de cette structure du chômage par secteurs d'activité du dernier emploi soit très sommaire, elle fait tout de même ressortir un trait atypique de ce phénomène en Pologne. Une partie importante de chômeurs n'a aucune chance de trouver un emploi qui réponde à leur formation professionnelle. Ceci concerne avant tout ceux qui travaillaient dans les branches industrielles en voie de disparition. En confrontant cette constatation avec la faiblesse générale du système de formation pour les chômeurs en Pologne, qui n'est pas suffisamment développé et ne permet pas aux chômeurs une reconversion professionnelle rapide en fonction des besoins courants du marché du travail, on touche à l'aspect fondamental de la problématique du chômage structurel dans notre pays.

3-4. Les auteurs de la réforme économique réalisée depuis le début de 1990 supposaient l'apparition du chômage, mais ils avaient sous-estimé l'étendue de ce phénomène et formulaient des pronostics assez optimistes. Selon la première loi relative au chômage (la loi sur l'emploi du 29 Décembre 1989. J. des L. N° 75, texte 446) tout chômeur avait droit à l'allocation de chômage, indépendamment de la durée de son emploi précédent. De plus, ce droit n'était pas limité dans le temps. La loi ne se prononçait d'une façon relativement exhaustive que sur les moyens de lutte contre la perte de l'emploi et sur les facilités offertes aux chômeurs pour trouver un nouvel emploi.

Un tel libéralisme du droit à l'allocation de chômage était l'une des causes d'une véritable explosion du chômage déjà dans la première phase de la réforme. On estime que dans la première moitié de 1990, de nombreux chômeurs qui touchaient leur allocation de chômage, n'étaient pas du tout intéressés à trouver un emploi quelconque. Cette erreur évidente du législateur, ainsi que d'autres défauts de la loi du 29 décembre 1989 étaient à l'origine du vote d'une autre loi, à savoir celle du 16 octobre 1991 sur l'emploi et sur le chômage (J. des L. N° 106, texte 457). Cette nouvelle loi, fait dépendre le droit à l'allocation de chômage de la durée minimale de 180 jours d'emploi du chômeur durant les 12 mois précédant son inscription et elle limite à 12 mois la période au cours de laquelle l'allocation est versée. Néanmoins, ce qui est plus intéressant pour nous ici, la loi prévoit un éventail plus large de moyens

stimulant les chômeurs à obtenir un emploi. Ce système comprend les options suivantes:

- 1) permettre aux chômeurs de suivre les cours de formations en vue d'apprentissage d'un savoir-faire nouveau ou d'une reconversion professionnelle,
- 2) organiser les travaux d'intervention et les travaux publics pour les chômeurs,
- 3) accorder des crédits aux entreprises qui créent des emplois nouveaux pour les chômeurs,
- 4) accorder des prêts aux chômeurs qui veulent créer leur propre entreprise.

Les composants particuliers de ce système sont financés, intégralement ou dans une majeure partie, du Fonds du Travail dont les moyens proviennent des cotisations d'employeurs et des subventions d'Etat. Le système de formation professionnelle destiné aux chômeurs est gratuit aussi pour les chômeurs qui n'ont pas droit à l'allocation de chômage. Ceux qui remplissent les conditions requises touchent une allocation de formation pendant la période d'apprentissage; celle-ci est supérieure à l'allocation de chômage ordinaire. Il faut encore ajouter que la formation professionnelle est accessible aussi aux salariés qui sont en période de préavis donné par l'employeur.

L'emploi réalisé dans le cadre des travaux d'intervention, des travaux publics ou aux "postes de travail supplémentaires" ne signifie pas, bien sûr, que l'on cesse d'être chômeur; il ne fait qu'interrompre la période d'inactivité de la personne privée de travail. Cependant, cet emploi, mis à part les travaux publics, peut se transformer en un emploi stable. La loi prévoit même des solutions financières avantageuses permettant à l'employeur de transformer un emploi intérimaire en un emploi permanent.

Il faut souligner que les moyens de mobilité professionnelle évoqués ci-dessus ne sont opérationnels que lorsqu'on ne peut pas assurer au chômeur un "travail convenable". Il est à remarquer que ces moyens sont liés au droit à l'allocation de chômage. Lorsque le chômeur refuse sans motif apparent de suivre une formation ou d'accepter un emploi substitutif, il perd le droit à l'allocation de chômage.

L'efficacité de ces outils est assez limitée. La mauvaise situation économique générale, notamment l'insuffisance des moyens financiers, en est la raison principale. A cela s'ajoutent d'autres barrières: juridiques, organisationnelles, ainsi que psychologiques. Le lien mental avec la formation acquise est une cause importante de l'impopularité de diverses formes de formation. Par exemple, en 1993, les agences d'emploi ont recommandé à 72,7 mille personnes des stages de formation, soit en vue d'apprentissage d'un nouveau savoir-faire, soit en vue d'une reconversion professionnelle. En fin de décembre, il n'y avait que 11 mille personnes qui participaient à ces formes de formation. Au 31 décembre 1993, 48,3 mille chômeurs travaillaient dans le cadre des travaux d'intervention et 23,6 mille dans celui des travaux publics (rappelons ici que le nombre général de chômeurs en décembre 1993 était de 2.889.601 personnes).

Les moyens de promotion de l'emploi des handicapés relèvent d'un régime à part, en vertu de la loi sur l'emploi et la réadaptation professionnelle des personnes

handicapées du 9 mai 1991 (J. des L. № 46, texte 21). Elle met un accent particulier sur la réadaptation professionnelle qui, outre la formation professionnelle proprement dite, en tenant également compte de l'aptitude générale au travail de la personne concernée, ainsi que de ses capacités d'acquérir une autonomie physique et psychique. Le Fonds National pour la Réadaptation des Personnes Handicapées soutient les actions engagées en vue d'une réadaptation ainsi conçue.

Une autre solution qui mérite d'être soulignée dans ce contexte c'est l'obligation imposée aux entreprises, dont les effectifs dépassent 50 personnes, d'employer 6% des handicapés. L'employeur peut ne pas respecter cette obligation, mais dans ce cas il doit payer une cotisation mensuelle d'un montant fixé par la loi, au profit du Fonds National pour la Réadaptation des Personnes Handicapées.

Depuis la mise en oeuvre de la réforme économique en 1990 jusqu'à 1993, on n'a pas créé en Pologne de programme national global, qui ait pour objectif primordial de lutter contre le chômage et qui soit orienté sur la création de nouvelles possibilités d'emploi. Plusieurs éléments ont contribué à cet état des choses et nous en avons indiqué quelques-uns: les pronostics erronés quant à l'échelle du chômage et de ses effets sociaux, quant à la durée et l'étendue de la crise économique.

Si le gouvernement a entrepris quelques efforts en ce sens, ils consistaient généralement à conseiller aux autorités locales d'élaborer des programmes régionaux de la lutte contre le chômage, qui devaient faire partie des programmes régionaux de restructuration économique. Néanmoins, les autorités à l'échelle des voïvodies avaient toute la liberté de décider si, où, quand et dans quelle mesure elles allaient mettre de telles initiatives en oeuvre. A présent, nous ne disposons d'aucune information sur les résultats de ces démarches, ce qui peut justifier la constatation que ces résultats font défaut.

En 1993 seulement, le Ministère du Travail et de la Politique Sociale a élaboré un programme global de la lutte contre le chômage. Ce programme, ayant un caractère directif, fait partie des principes de la politique sociale et économique du gouvernement à réaliser en 1994. Comme le Ministre du Travail et de la Politique Sociale de la coalition gouvernementale actuelle a déclaré qu'il réaliserait le programme de son prédécesseur, il faut croire que ce document n'a pas perdu d'actualité.

Il précise quatre objectifs principaux auxquels doivent être assujettis toutes les démarches:

- créer des emplois,
- rendre le marché du travail plus dynamique,
- rendre le système de la protection sociale plus performant,
- intégrer les activités de tous les sujets présents sur le marché du travail.

L'accent principal dans le programme visant la création des possibilités d'emploi est mis sur la stimulation d'une reprise économique à travers, entre autres, l'accroissement des investissements, des exportations et la diminution des coûts de revient. Cette reprise suppose quelques instruments économiques qui la favorisent: les allègements fiscaux liés à cette partie du bénéfice qui est réinvestie, le taux d'intérêts préférentiel des crédits destinés aux investissements, la promotion des expor-

tations (par les allégements fiscaux entre autres) et l'appui donné par l'Etat aux PME/PMI.

On accorde aussi une attention particulière au développement du bâtiment d'habitation. La réalisation du programme gouvernemental dans ce domaine assurera l'emploi à des centaines de milliers de chômeurs et stimulera aussi un accroissement de l'emploi dans une partie importante de l'industrie et dans le secteur tertiaire. Le développement du bâtiment doit favoriser aussi une plus grande mobilité de la main d'oeuvre.

Le marché du travail doit être dynamisé par une extension et une meilleure exploitation des outils de promotion que prévoit la loi sur l'emploi et le chômage. Il s'agit des services d'orientation professionnelle, des stages de formation qui améliorent les aptitudes professionnelles déjà acquises et celles qui favorisent une reconversion des travailleurs, c-à-d. de cet ensemble d'instruments qui sert à rendre plus compatible la structure du chômage et les emplois disponibles. Il s'agit aussi des différentes formes de l'emploi substitutif des chômeurs, qui leur permettent de soutenir une activité professionnelle, c-à-d. des travaux publics, des travaux d'intervention et des nouveaux postes de travail destinés surtout aux personnes privées d'emploi depuis longtemps. Cette partie du programme prévoit aussi une extension des fonctions des offices de l'emploi, dont l'activité, jusqu'ici, se limite presque au paiement de l'allocation de chômage.

Nous devons souligner que le programme gouvernemental comporte aussi des actions détaillées, adressées aux groupes sociaux particuliers, qui sont plus menacés par le chômage et ses effets que d'autres. Ces programmes concernent les jeunes chômeurs et les diplômés, les chômeurs qui restent longtemps sans emploi, les handicapés, les femmes au chômage, les personnes licenciées dans le cadre des licenciements collectifs liés à la restructuration sectorielle et les chômeurs dans les régions au taux de chômage élevé.

Les auteurs du programme partent du principe que l'efficacité de la lutte contre le chômage exige une action intégrale à tous les niveaux et qu'une coopération entre tous les acteurs présents sur le marché du travail: organes et institutions d'Etat, syndicats, agents et organisations économiques, est indispensable.

En même temps que le programme gouvernemental, un programme d'auteur de la lutte contre le chômage a été élaboré par le professeur M. Kabaj. Ce programme a été très apprécié par l'Institut du Travail et des Affaires Sociales, qui est une unité de recherche agréée auprès du gouvernement. Il a obtenu une recommandation de nombreux membres du Conseil chargé de la politique sociale, organe consultatif du Président de la République de Pologne.

Ce programme est aussi intégral. Il présente en même temps une approche micro- et macroéconomique du problème du chômage, en le considérant sur le plan social et économique. Cependant, les solutions proposées ne présentent pas d'alternatives à part entière par rapport au programme gouvernemental. Les deux programmes convergent sur plusieurs points. La différence essentielle consiste dans l'approche du phénomène de l'inflation. Le programme gouvernemental fait

étroitement lier la lutte contre le chômage à la lutte contre l'inflation. D'où l'évaluation de tous les outils à travers leur impact possible sur l'inflation. Le programme d'auteur, au contraire, paraît faire subordonner la problématique de l'inflation à la réduction du chômage, considéré comme un fléau bien plus grave au sens économique et social.

Bien que le programme du professeur Kabaj n'ait pas de force obligatoire, il peut exercer quand même une influence sur la réalisation du programme gouvernemental.

La présentation des programmes pour la création des possibilités d'emplois ne peut négliger ni les initiatives, ni les actions entreprises par divers organismes extra-gouvernementaux. Ce sont, peut-on dire, des mini-programmes qui se limitent à une seule ou à plusieurs activités ponctuelles. A titre d'exemple je ne cite ci-après que quelques-uns des projets dans ce domaine:

1) Banque d'initiatives Socio-Economiques (Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych). Son devoir statutaire est de porter l'assistance aux initiatives économiques qui visent la création de nouveaux emplois. Cette Banque accorde des crédits préférentiels surtout à de petites entreprises dans les régions particulièrement menacées par le chômage.

2) Fondation pour les Initiatives Socio-Economiques (Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych) ayant ses filiales dans plusieurs voïevodies. Son objet social est de mobiliser économiquement les collectivités locales et d'organiser les stages de formation professionnelle.

3) Fondation Economique du syndicat "Solidarité" (Fundacja Gospodarcza "Solidarność"). Son objectif est d'aider les chômeurs, membres du syndicat "Solidarność" à entreprendre une activité économique indépendante. Elle le réalise en organisant des cycles de formation pour les futurs chefs des PME/PMI et en accordant des crédits aux conditions avantageuses. Elle organise aussi des stages de formation qui permettent aux participants de perfectionner leur savoir-faire professionnel ou de se reconverter.

On réalise aussi des programmes spéciaux en vue de favoriser la création de nouveaux emplois avec le concours des organisations et institutions internationales. Le programme "PHARE" n'en est qu'un exemple. Son objectif est de stimuler le développement du secteur des petites entreprises. Un autre exemple, c'est le programme de la création de petites entreprises par les personnes ou chômage, financé avec le crédit de la Banque mondiale. On peut citer encore le programme britannique "KNOW-HOW", qui soutient les activités des bureaux d'emploi.

Nous ne pouvons pas évaluer l'importance de ces différents types de mini-programmes en tenant compte uniquement du nombre d'emplois créés, qui reste probablement, très faible. Mais leur importance c'est aussi le fait d'introduire de nouvelles solutions, inconnues jusqu'ici en Pologne et mieux adaptées à la réalité économique du marché du travail en mutation.

5. En Pologne, on n'a pas recouru, jusqu'à présent, à la réduction du temps de travail pour atténuer les effets du chômage élevé. Depuis plusieurs années, la norme

de 42 heures de travail par semaine et de 8 heures par jour est en vigueur. De surcroît, elle est souvent dépassée, notamment dans de petites entreprises privées. Il en découle que la durée du travail présente une réserve importante, qui peut être utilisée pour diminuer les effets du chômage. Le programme gouvernemental de la lutte contre le chômage en tient compte.

6. Depuis la mise en oeuvre de la réforme économique, on pratiquait largement un autre moyen de lutte contre le chômage: la retraite anticipée. Dans un premier temps, on permettait de bénéficier de cette forme de retraite aux salariés des entreprises d'Etat en liquidation. Les salariés pouvaient en profiter indépendamment de leur âge. Leur ancienneté seule était prise en considération: elle ne pouvait pas être inférieure à 40 (hommes) ou à 35 (femmes) ans. Peu de temps après, en vertu des dispositions en vigueur (Arrêté du Ministre du Travail et de la Politique Sociale du 26 janvier 1990), cette solution a été élargie sur tous les salariés licenciés pour motifs économiques. Ceci veut dire qu'elle concerne maintenant non seulement les licenciés des entreprises d'Etat en liquidation. Evidemment, le salarié licencié pour motifs économiques doit avoir l'ancienneté évoquée ci-dessus.

Pour mieux illustrer cette solution, il faut dire que selon le régime général des retraites en vigueur en Pologne, le salarié acquiert le droit à la retraite à l'âge de 60 (femmes) et de 65 (hommes) ans et après avoir travaillé pendant 20 (femmes) et 25 (hommes) ans.

On estime qu'avant la fin de 1992, plus de 400 mille salariés ont profité de leur droit à la retraite anticipée, en libérant ainsi une part importante du marché du travail. En 1993, ce processus a sensiblement perdu d'intensité; avant la fin de cette année-là, on n'a accordé qu'environ 73 mille retraites.

Bien que le problème de la retraite anticipée, à cause des difficultés économiques, suscite de nombreuses controverses, cette solution persiste et le programme gouvernemental l'énumère parmi les outils disponibles qui doivent contribuer à la réduction du chômage. De plus, on propose d'introduire, pour atténuer les effets négatifs du chômage dans des régions menacées d'un chômage structurel particulièrement élevé, une allocation de pré-retraite pour les chômeurs; elle serait accordée selon un régime moins rigoureux que la retraite anticipée.

7-9. Les modalités contractuelles ayant pour but la création de nouveaux emplois et qui auraient une caractéristique spécifique sont encore absentes du système juridique polonais. En l'occurrence, nous ne pratiquons pas de contrats qui favoriseraient la formation dans l'entreprise, au début d'un emploi permanent en qualité de travailleur.

Le système d'apprentissage dans l'entreprise, destiné aux adolescents et prévu dans le code du travail, n'est pas générateur d'emplois directs, même si l'on conclue avec l'adolescent un contrat de travail en vue de la formation professionnelle, qui lui accorde le statut de travailleur. Un emploi "normal" ne commence qu'après la période d'apprentissage et seulement dans le cas où l'adolescent reste dans l'entreprise.

La relation entre l'apprentissage et l'emploi qui peut en résulter dépend du genre de contrat d'apprentissage, conclu pour une durée déterminée ou pour une durée indéterminée. C'est l'employeur qui choisit le genre du contrat à signer, en fonction de ses propres besoins dans le domaine des effectifs. Conformément aux dispositions du code du travail de 1974 et du règlement d'application (arrêté du Conseil des Ministres du 12X1 1989: J. des L. de 1989, №56, texte 332), le contrat d'apprentissage à durée déterminée ne peut être conclu que dans le cas où le nombre des apprentis dépasse les besoins de l'employeur.

Bien qu'il n'y ait pas de disposition explicite dans ce domaine, on considère que l'employeur est tenu, la période de formation venue à son échéance, de continuer à employer l'apprenti qu'il formait en vertu d'un contrat de travail en vue de la formation professionnelle, conclu à durée indéterminée. S'il refuse de satisfaire à cette obligation, laquelle constitue un élément essentiel du contrat d'apprentissage à durée indéterminée, l'adolescent peut intentar une action en justice. Par contre, le contrat de travail en vue de la formation professionnelle conclu pour une durée déterminée ne fait naître aucune obligation du côté de l'employeur quant à sa relation juridique avec l'apprenti après l'expiration de ce contrat.

On retrouve certains traits de ces modalités contractuelles dans le contrat d'emprunt aux termes duquel les offices d'emploi locaux peuvent accorder des prêts financiers aux entreprises qui s'obligent à créer de nouveaux emplois, destinés aux chômeurs. Ces prêts sont financés du Fonds du Travail et ils étaient déjà mentionnés dans le passage consacré aux moyens de lutte contre le chômage, prévus par la loi sur l'emploi et sur le chômage du 16 octobre 1991. Ils sont accordés aux conditions préférentielles et leur montant atteint vingt salaires moyens, ce qui correspond au coût ordinaire de l'organisation d'un poste de travail.

Bien que la loi sur l'emploi et le chômage n'utilise que le terme de *contrat d'emprunt*, il présente, à la fois, le caractère d'un contrat stipulant la création d'un (des) emploi(s) et d'un contrat d'embauche. L'employeur s'oblige à employer un chômeur au poste ainsi créé pendant, au minimum, vingt-quatre mois.

L'efficacité de ce moyen de lutte contre le chômage est très restreinte: en 1992, on n'a créé dans tout le pays que 1.700 emplois nouveaux, basés sur ce type de contrats. En 1993, ce nombre a doublé (3.430), mais cela ne modifie pas notre avis exprimé plus haut. La raison principale de cet état des choses c'est que les fonds alloués à cette activité restent très modestes. En 1992, on n'a destiné que 4,7% des moyens disponibles du Fonds du Travail à toutes les formes d'activation des chômeurs; tout le reste a été absorbé par les allocations de chômage. En 1993, cette partie du Fonds du Travail a atteint, il est vrai, 10% mais elle représentait toujours une somme insignifiante.

Une construction juridique similaire est instituée par la loi précitée du 9 mai 1991 sur l'emploi et sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées. L'employeur qui organise de nouveaux emplois pour les chômeurs handicapés pendant, au minimum, une période de trois ans, peut bénéficier du remboursement des frais supportés pour la création de ces emplois, jusqu'à l'équivalent de trente salaires

moyens mensuels pour chaque nouveau poste. En cette occurrence, il est remboursé par le Fonds National pour la Réadaptation des Personnes Handicapées. Outre cela, l'employeur peut bénéficier du remboursement des frais salariaux liés à l'emploi des handicapés, enregistrés chômeurs par les offices d'emploi. Cette récompense ne comprend que les salaires moyens payés pendant la période de dix-huit mois et les charges sociales associées.

Les effets pratiques de cette solution sont meilleurs que ceux de la solution prévue par la loi sur l'emploi et le chômage. Pourtant, au niveau national, ils restent toujours modestes: en 1993 on a créé ainsi 23.148 nouveaux emplois.

10. Les normes générales qui accorderaient des avantages et/ou facilités particulières en raison de la création de nouveaux emplois ou de la participation au programme favorisant l'emploi des chômeurs, font défaut dans le droit polonais. Certains droits avantageux sont liés soit à des initiatives définies, soit réservés aux entreprises agissant au profit des groupes sociaux particuliers, soit encore aux actions réalisées dans des régions au taux de chômage élevé. Ces avantages prennent le plus souvent la forme d'une réduction des impôts sur le revenu et sur les sociétés, mais leur importance réelle est assez restreinte parce que l'état des finances publiques ne permet pas une politique fiscale libérale.

Voici quelques exemples de ce type de droits. L'un d'entre eux c'est l'allègement de l'impôt sur le revenu, accordé à la personne physique qui assure la formation complète d'un apprenti. Le montant de l'allègement, qui varie en fonction de la durée de la formation, constitue l'équivalent de six ou neuf rémunérations minimales admises à l'échelle nationale pour la préparation professionnelle d'un apprenti. Il est majoré de 20% lorsqu'il s'agit d'un nombre plus important d'apprentis. Il est remajoré de 20% suivants, si l'activité économique est menée dans de petites localités au nombre d'habitants inférieur à 5.000 ou dans les régions reconnues menacées d'un chômage structurel élevé.

Chaque employeur menant ses activités dans une région reconnue menacée du chômage structurel élevé a le droit de déduire de son assiette imposable 50% des dépenses pour les investissements, au cas où ces investissements feraient accroître ses effectifs au cours de l'exercice d'un coefficient défini par les règlements (de 20% à 8% par rapport à l'emploi initial).

La mise en place d'une activité économique dans les régions à taux de chômage élevé constitue une opportunité pour les sociétés à capital étranger qui peuvent obtenir une exonération complète d'impôt sur les sociétés. Néanmoins, elles doivent remplir encore deux conditions: 1) l'apport du capital étranger doit dépasser 2 millions d'ECUS, 2) elles sont obligées soit d'introduire de nouvelles technologies, soit d'exporter au moins 20% du volume total de leurs ventes.

Divers avantages sont également accordés aux entreprises qui emploient les personnes handicapées. Outre les bénéfices dont il a déjà été question, elles ont droit à l'allègement du régime de l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu, dont l'importance varie en fonction du nombre des handicapés par rapport aux autres travailleurs. Si

leur nombre dépasse 50% des effectifs, l'entreprise ne paie pas d'impôt sur les sociétés/revenu. En plus, la rémunération des personnes handicapées n'est pas soumise à l'impôt spécial sur l'augmentation exagérée des salaires, qui a été introduit en tant qu'outil antiinflationniste. Le troisième droit de cette catégorie, c'est la réduction des cotisations d'assurance. Dans le cas des handicapés qui sont des invalides du I^{er} ou du II^e groupe d'invalidité, les cotisations sont abaissées de moitié par rapport aux charges normales.

Les unités économiques occupant 20 travailleurs au moins, lesquelles, compte tenu d'un nombre élevé d'handicapés employés (40 pour-cent au minimum) et d'autres conditions prévues par la loi, sont reconnues entreprises dites *de travail protégé*, bénéficient des avantages encore plus importants. A titre d'exemple, nous pouvons préciser qu'elles ont l'obligation de ne payer que 5% de la cotisation d'assurance ordinaire pour chaque handicapé employé. Elles ont également de plus grandes facilités pour accéder aux lignes de crédits bancaires, car le Fonds National pour la Réadaptation des Personnes Handicapées peut leur financer jusqu'à 50% de la valeur totale des intérêts.

11. En Pologne, la problématique juridique du chômage et de toutes les formes d'activité en vue de la création des possibilités d'emploi est régie par les normes légales, c-à-d. dans le droit qui est statué par l'Etat. Les conventions collectives de travail n'y jouent aucun rôle. A présent, on ne conclut plus de conventions collectives de travail. Le système du droit conventionnel qui, du point de vue formel, reste toujours en vigueur, est né dans la période du socialisme réel et il n'est pas compatible avec la réalité d'aujourd'hui. Le projet du nouveau droit conventionnel, qui remplacera le régime ancien, est déjà prêt et nous attendons son adoption par le Parlement.

12. L'impossibilité de conclure les conventions collectives de travail fait sensiblement rétrécir l'espace d'action potentiel des partenaires sociaux en vue de l'élargissement du marché du travail. Malheureusement, ceux-ci ne manifestent pas d'activité suffisante dans les domaines où ils pourraient agir déjà de manière efficace, surtout dans celui de la formation professionnelle. Cette remarque concerne en particulier les employeurs et ses syndicats. Il paraît que ces derniers ne sont pas encore assez mûrs pour se rendre compte qu'ils doivent participer plus activement à l'organisation de différentes formes de formation professionnelle des travailleurs. Et cela non seulement pour des raisons purement sociales, mais aussi dans l'intérêt économique de leurs entreprises. Néanmoins, il est vrai aussi que la solution de ce problème rencontre également des obstacles liés au financement: les entrepreneurs qui mettraient volontiers en place ces activités de formation n'ont pas souvent de moyens matériels suffisants.

Les syndicats de travailleurs se montrent un peu plus engagés dans l'organisation des activités de formation et d'autres initiatives qui facilitent l'emploi des chômeurs. Le syndicat "Solidarité", par exemple, développe un système d'actions diverses, vi-

sant des groupes précis de chômeurs. Les effets de ces activités à l'échelle nationale restent pourtant très faibles.

13. Nous pouvons affirmer que c'est l'essor des petites entreprises privées qui contribue d'une manière essentielle à freiner la croissance du chômage. Sans la prolifération des petites entreprises, créatrices de nouveaux emplois, le nombre de chômeurs aurait sans doute été beaucoup plus considérable.

Les chiffres en disent long sur la dynamique du développement de ce secteur. S'il est vrai que les données disponibles comprennent également des entreprises moyennes, il faut souligner que leur participation à ce développement est minime (de l'ordre de quelques pour cents). On estime que les effectifs des 90% des entreprises privées ne dépassent pas 10 personnes. Ce sont souvent les entreprises familiales qui, au fur et à mesure de leur développement, commencent à embaucher les tiers.

A la fin de 1990, il y avait déjà 1.135.000 entreprises privées et en fin de décembre 1992 elles étaient au nombre de 1.630.000. Au 30 juin 1993, il y avait 1.689.063 agents économiques. A présent, leur nombre dépasse toujours le seuil de 1.600.000. On estime que tout le secteur privé, dominé par de petites entreprises, emploie presque la moitié des salariés.

Les formes par lesquelles on soutient le développement de ce secteur sont très diverses. Comme nous l'avons déjà remarqué, telle est la mission de certains organismes extragouvernementaux, supportés souvent par les moyens financiers d'origine étrangère. Parmi les formes qui sont prévues par la loi, il faut mentionner les crédits préférentiels, accordés aux chômeurs qui veulent créer leurs propres entreprises. Ils reçoivent des prêts du Fonds du Travail, conformément à la loi sur l'emploi et le chômage. Ces prêts sont accordés pour la période de quatre ans à un taux d'intérêts préférentiel et leur montant atteint vingt salaires moyens pour un nouveau poste de travail. La somme empruntée peut être annulée jusqu'à 50% de sa valeur, sous réserve que l'intéressé maintient son activité économique pendant deux ans.

Une possibilité analogue est prévue aussi par la loi sur l'emploi et la réadaptation professionnelle des personnes handicapées. L'intéressé qui veut entreprendre sa propre activité économique peut bénéficier d'un prêt financier représentant l'équivalent de vingt-cinq salaires mensuels. Le taux d'intérêts et la période de remboursement sont définis dans le contrat. Le montant de ce prêt, tout comme dans le cas précédent, peut être annulé jusqu'à 50%, sous condition que le bénéficiaire mène son activité pendant deux ans.

Dans ce contexte, il faut également prendre en considération les prêts accordés dans le cadre de l'assistance sociale, conformément à la loi sur l'assistance sociale du 29 novembre 1990 (J. des L. 1990, N° 84, texte 87). Cette loi stipule que les communes peuvent accorder l'aide financière aux individus ou aux familles pour les encourager à devenir économiquement indépendants. Cette aide consiste dans l'octroi d'un prêt financier pour l'achat des machines et des outils indispensables pour l'organisation de sa propre entreprise, lequel peut être intégralement annulé.

Contrairement aux apparences que créent le nombre impressionnant de petites entreprises, les prestations sous forme de prêts, accordés des fonds spéciaux ci-dessus mentionnés, ainsi que les crédits bancaires et d'autres moyens disponibles dans le cadre de différents programmes, ne contribuent que d'une façon très réduite à la création de nouveaux emplois par le biais de la création de petites entreprises. En 1993, par exemple, le Fonds du Travail a accordé 8.300 prêts financiers et le Fonds National pour la Réadaptation Professionnelle des Personnes Handicapées 2.024 aux chômeurs qui voulaient entreprendre leur propre activité économique. En ce qui concerne les causes possibles de cette situation, il faut remarquer que le Fonds du Travail a mis à la disposition des chômeurs des moyens très modestes, et dans le cas des handicapés, qu'il leur est très difficile d'organiser leur propre société. L'évaluation actuelle du secteur de petites entreprises en Pologne ne peut nullement ignorer ses origines. La chute de l'ancien régime a donné une impulsion suffisante pour que des centaines de milliers de personnes se mettent à mener des activités économiques pour leur compte personnel; elles s'appuyaient sur leurs propres invention, savoir-faire, enthousiasme et ressources économiques.

14. La période récente démontre l'accroissement de la participation du capital étranger dans la création de nouveaux emplois. Ce capital est présent sous forme d'entreprises du type joint-ventures (agents polonais associés aux agents étrangers) ou de sociétés étrangères. Dans la première phase de la réforme, l'arrivée de ce capital était très lente, car la Pologne comptait parmi les pays à risque élevé. Au fur et à mesure de la stabilisation, tant politique qu'économique, les entrepreneurs étrangers montrent de plus en plus de confiance à l'égard de notre pays. Les chiffres sont très éloquentes à cet égard: en fin de 1991 il y avait 4.796 sociétés; en 1992, il y en avait déjà 10.131 et en fin de 1993, elles étaient au nombre de 15.053. Pour la plupart des cas il s'agit des entreprises moyennes dont les effectifs atteignent de 100 à 500 salariés, qui assurent des postes de travail à une partie importante de la population active en Pologne.

15. Les entreprises à participation unique du capital étranger, comme celles où ce capital représentait au moins 20%, ont obtenu des conditions fiscales très préférentielles quant à l'impôt sur les sociétés. Les entreprises de ce type, créées depuis 1989 jusqu'à la moitié de 1991, étaient de plein droit exonérées de cet impôt pour trois ans (la loi du 23 décembre 1988, J. des L. N° 41, texte 325). Elles pouvaient bénéficier d'une prorogation de cet avantage pour trois années suivantes, sous réserve de mener leurs activités dans les domaines reconnus prioritaires par le gouvernement.

La nouvelle loi sur les sociétés à capital étranger (la loi du 14 juin 1994, J. des L. N° 60, texte 253) a fait réduire ces privilèges. L'exonération en question n'est plus automatique, elle peut être accordée par l'organe compétent, qui vérifie si l'entreprise remplit les conditions prévues par la loi. La condition la plus importante, c'est le

montant de l'apport du capital étranger, qui doit être supérieur à deux millions d'ECUS.

Par contre, ni la loi actuelle, ni la loi précédente ne privilégiait ces entreprises dans le domaine du droit du travail et de la sécurité sociale. Les rapports de travail dans ces entreprises sont régis par le droit du travail polonais, sans aucune exception possible.

* * *

Les pronostics sur le chômage dans les années à venir sont très divergeants. Basé sur les indices économiques favorables (l'accroissement du PNB de 4% en 1993) et démographiques (une croissance importante du nombre de la population active), le programme gouvernemental suppose qu'en 1994 le nombre de chômeurs va croître de 200.000 personnes environ. Mais ce sera la dernière année où le chômage ira croissant. A partir de 1995, il doit décroître jusqu'à un certain seuil constant, en tant que phénomène permanent de l'économie de marché. Cette limite va être sans doute supérieure au chômage dit *fictif*. Cependant, si l'on veut faire baisser le chômage jusqu'à ce seuil et de l'y maintenir, il faut exploiter au maximum tous les outils et tous les moyens disponibles, juridiques et extrajuridiques, ainsi que déployer l'action intégrée de tous les acteurs présents sur le marché du travail pour promouvoir l'emploi.