

**INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE GRENOBLE
UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE- GRENOBLE**

Master de recherche
Politiques Publiques et Changement Social
Spécialité : Sciences de gouvernement comparées

LA PARTICULARITE DE NON-RECOURS EN POLOGNE.

LES JEUNES CHOMEURS FACE AUX POLITIQUES DE L'EMPLOI

Mémoire réalisé sous la direction de Monsieur PHILIPPE WARIN

BARCIK Bartłomiej

Année universitaire 2007/2008

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	2
PARTIE 1. LE NON-RECOURS ET SES PREMISSES EN POLOGNE.....	11
1. NOTION DE NON-RECOURS.....	11
1.1. Définition et typologie.....	11
2. LES CIRCONSTANCES D'EMERGENCE.....	13
2.1. La genèse anglo-saxonne, USA (ciblage, stigmatisation).....	14
2.2. France, Allemagne (la nouvelle pauvreté).....	16
2.3. Non-recours au niveau européen.....	17
3. LES PREMISSES DE LA QUESTION DU NON-RECOURS EN POLOGNE	20
3.1. Les difficultés de traduction.....	20
3.2. Le problème de l'Etat moderne.....	27
3.3. Les prémisses du débat sur le non-recours.....	31
PARTIE 2. LES ENQUETES DE TERRAIN – « UN LENDEMAIN MEILLEUR ».....	35
1. L'OBJET DE RECHERCHE.....	35
1.1. Les cadres institutionnels.....	37
1.2. La place du projet « Un lendemain meilleur » dans le Plan national pour le développement...41	
1.3. Les actions prévues.....	43
1.4. Les mécanismes de fonctionnement du programme.....	45
1.4.1. Les critères d'éligibilité.....	46
1.4.2. Entre le recrutement et le remplissage.....	49
1.4.2.1. L'effet du calendrier et l'effet pervers du système de financement.....	50
1.4.3. La logique d'individualisation qui s'estompe.....	55
1.5. Entre les intentions et les résultats – les chiffres.....	58
1.5.1. La routinisation et le suivisme.....	60
1.6. Conclusion.....	61
2. L'ABANDON DU PROGRAMME ET L'ABANDON DU STATUT DE CHOMEUR.....	63
2.1. Les explications de l'abandon par les fonctionnaires.....	63
2.2. La perception de l'abandon par les anciens chômeurs.....	67
2.2.1. La perception du Bureau Local du Travail par les jeunes.....	67
2.2.2. Les contacts formalisés.....	69
2.2.3. Les raisons de l'abandon explicitement évoquées par les chômeurs.....	72
3. LES TROIS TENDANCES QUI S'ESQUISSENT.....	74
3.1. Les changements générationnels.....	74
3.1.1. Le rôle de l'argent.....	76
3.1.2. Le statut et l'offre peu valorisant.....	79
3.1.3. L'importance des projets personnels et la faiblesse de l'offre proposée.....	80
3.2. L'effet de stigmatisation.....	85
3.2.1. Les enquêtés : « les autres » et « nous ».....	85
3.3. La légitimité par l'eupéanisation.....	88
3.3.1. L'Union Européenne perçue par les jeunes.....	88
3.3.2. « L'eupéanisation » dans le discours des fonctionnaires.....	90
CONCLUSION.....	94
BIBLIOGRAPHIE.....	98

INTRODUCTION

Les changements politiques, économiques et sociaux suscités par le processus d'adhésion à l'Union Européenne, achevée le 1^{er} mai 2005, sont pour la Pologne, visibles et indéniables. Pour donner quelques exemples, nous pouvons énumérer la stabilité géopolitique, la mise aux normes démocratiques, économiques, institutionnelles et administratives¹ ou encore le flux de fonds européens et structurels dont la Pologne est le bénéficiaire majeur². L'élargissement de l'Union Européenne, souvent considéré comme le grand enjeu historique à côté des discussions autour de la nouvelle constitution polonaise ou l'intégration avec l'OTAN, a déterminé les clivages politiques et les sujets des débats publics des années 1990 et du début du XXI siècle. L'une des platitudes et des clichés répétés, a été l'idée que l'Union Européenne serait le remède miraculeux à tous les problèmes y compris aux problèmes sociaux. Ces fausses convictions consistaient en la croyance que les solutions européennes dites « occidentales » appliquées en Pologne, comme de « bonnes recettes », allaient résoudre les problèmes locaux. Déjà à l'occasion de la période de transition, « l'occidentalisme » est devenu le mot-clé pour renforcer la légitimité de certaines politiques publiques³. Parmi les plus fortes attentes des Polonais liées à l'adhésion à l'Union Européenne, figurait celle du changement de fonctionnement des institutions dites d'administration⁴.

Les cadres posés par Bruxelles bouleversent profondément la manière dont fonctionnent les acteurs publics, leurs modes de raisonnement ainsi que les logiques des politiques publiques, bien que leur notion commence à peine à entrer dans le discours public. Cependant en observant la réalisation et la mise en œuvre de certains programmes, ces derniers peuvent apparaître tels des « copiés – collés » sans prise en compte des réalités

¹ L'acquis communautaire est constitué par l'ensemble des droits et d'obligations des Etats membres. La reprise de l'acquis qui est en permanente évolution concerne la législation nationale des Etats candidats. Le premier pas pour les pays de l'Europe centrale et orientale date de 1995 quand le Conseil européen de Cannes a proposé un programme indicatif pour permettre le rapprochement au marché intérieur de l'UE. Les prochains indices concernant la reprise de l'acquis a suscité le renforcement des administrations, des systèmes judiciaires et des infrastructures des pays candidats. (www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cig/g4000a.htm).

² La Pologne a négocié la possibilité d'obtenir, environ 91 mds euros provenant de différents politiques communautaires, entre 2007 et 2013. De même elle deviendrait le bénéficiaire majeur du budget de l'Union Européenne - 10,5% du budget de l'Europe de 27 pays. Voir - L'information du Premier Ministre concernant l'accord « Nouvelle Perspective Financière » approuvé lors de la réunion du Conseil Européen (le 15-17 décembre 2007), Le ministère de l'Intégration Européenne, 2005.

³ Le paquet de réformes mises en œuvre en 1999 s'appuyaient sur le modèle allemande (la réforme de la santé et de retraite), alors que les solutions françaises servaient pour la réforme de l'administration et pour la réforme de l'éducation était fondée sur le modèle français et allemand.

⁴ Ces attentes des Polonais étaient confirmées par les nombreux sondages de l'opinion publique avant l'adhésion de Pologne à l'Union Européen. « Les attitudes envers l'intégration européenne » le rapport réalisé pour l'Office du Comité pour l'Intégration Européenne, mai/juin 2004 (www.ukie.gov.pl).

polonaises et l'écart de civilisation⁵. Cette dernière notion entend ici la notion d'écart de développement plutôt que des différences culturelles, identitaires ou historiques. Le fait que les évaluations des politiques publiques soient souvent uniquement fondées sur des critères économiques et formels (effectivité et légalité) met en évidence leur légitimité sociale. Il paraît juste de dire que la mise en œuvre et la réalisation des programmes financés par les fonds européens consistent plutôt à faire en sorte que ceux-ci ne soient pas gaspillés, souvent au détriment de la compréhension de leur esprit. Comme nous le verrons dans l'exemple du programme cofinancé par le Fonds Social Européen, pris comme cas d'étude ici, les exigences formelles ont dominé souvent le contenu-même du programme.

1. Le peu de place accordé à la question de l'accès aux droits en Pologne.

Les discussions concernant l'ensemble des politiques sociales en Pologne ne prévalent pas dans les débats publics lors de la période de transition. Lorsque c'est le cas, elles portent sur les aspects secondaires. Les questions liées au chômage, à la santé ou à quelque problème social que ce soit, ont été chargées d'un grand poids idéologique et souvent déformées par les discours populistes et démagogiques si bien qu'il est difficile de les traiter. D'un côté, les propositions qui postulent l'intervention de l'Etat ou l'augmentation des prestations sont stigmatisées en tant que propositions obsolètes. Elles sont perçues comme populistes ou affectées par l'héritage communiste, qui aurait chargé de manière irresponsable le budget, sans prendre compte les conséquences financières. De l'autre côté, les postulats qui ont par exemple, pour but la responsabilisation des individus, sont décrits comme venant d'un libéralisme idéologique et n'ayant pas de compassion pour les plus pauvres. Le débat est difficile aussi à cause de l'absence de données acceptables de clarification suffisantes en ce qui concerne la définition de la pauvreté⁶ ou du chômage⁷. Généralement, l'intérêt de la

⁵ « L'Etat qui fait semblant... », L'interview avec prof. Miroslawa MARODY et prof. Anna GIZA-POLESZCZUK, *Gazeta Wyborcza*, 29/02/2008

⁶ La pauvreté absolue définie en fonction du minimum vital de subsistance était estimé en 1994 pour 2,5 millions de personnes (6% de population). Selon le taux la pauvreté relative calculée en fonction des revenus (39% des salaires moyens ou 50% des dépenses moyens des ménages), la Pologne avait 5,2 millions des pauvres (13% de population) ou 10% des ménages en 1994. Si l'on se base sur les calculs concernant la perception subjective de la pauvreté, en 1994, il y avait en Pologne 12 millions personnes se jugeant pauvres en comparant leur situation au reste de la société (33% de la population et 39% des ménages), dans « Exclusion et pauvreté en Pologne » Anna MATUCHNIAK-KRASUSKA sous la direction de François BAFOIL dans « Chômage et exclusion en Europe postcommuniste. Allemagne de l'Est, Pologne », l'Harmattan, 1999

⁷ En 1997, le taux de chômage a diminué du jour au lendemain de 13% au 10% grâce au changement de la loi. En 2007, le ministre du travail a proposé le remplacement de l'expression « chômeur » par « la personne en quête du travail » dans la loi polonaise, selon les estimations ce manœuvre aurait donné la baisse entre 20% et

question sociale passe au second plan et la volonté de réussite de la transition s'est traduite par une rupture radicale avec les symptômes étatiques symbolisant l'ancien régime. Au fur et à mesure, le discours concernant le social a été investi par une vision gestionnaire, de type « bon management ». Comme remarque Anna Giza-Poleszczuk « *il n'y a personne qui dit comment rendre les services médicaux plus accessibles aux gens. On parle de la privatisation des hôpitaux, des budgets à réduire. Parmi les concepts, comme la cohésion ou le budget et l'argent il n'y a rien (il y a du vide)... aucune débat sur les besoins sociaux* »⁸. La perspective de l'adhésion à l'UE et l'obligation de repenser l'ensemble des politiques sociales ont commencé à modifier le regard et le discours sur le social. Les termes « exclusion », « politiques publiques », « insertion », « cohésion sociale », « marginalité » sont rentrés dans le vocabulaire du débat public.

Sur la question du chômage, qui constitue l'un des problèmes cruciaux depuis l'effondrement du communisme en 1989, l'adhésion européenne a entraîné des changements quant à sa perception sur les moyens pour en réduire. Le phénomène de chômage de masse est présent sur le marché du travail en Pologne depuis 1990. La sortie du système communisme et la libéralisation de l'économie provoquent la disparition de plus de 2,7 millions d'emplois tandis que la baisse de la population active est estimée à cette époque à 645 000 personnes⁹. Le phénomène du chômage touche la société polonaise alors qu'elle est habituée à une garantie de travail, même mal payé. On peut lister cinq facteurs qui qualifient le chômage polonais : il est massif, sélectif, récessif, de longue durée et différencié géographiquement¹⁰. La Pologne reste jusqu'en 2008, le pays européen présentant le plus important taux de chômage (18% en 2006 et 11,7% au début de 2008¹¹).

Les politiques publiques visant à lutter contre le chômage en Pologne connaissent par ailleurs une évolution profonde. Les mesures très généreuses du début des années 1990 ont assez rapidement laissé place à des solutions de plus en plus restreintes au niveau des prestations. Jusqu'en 1994, l'intervention de l'Etat reste très limitée. On pense que le

30% de taux de chômage. Adam SOFUL, « Minister pracy skazana na sukces » dans *Puls Biznesu* du 14.02.2007

⁸ « L'Etat qui fait semblant... », L'interview avec prof. Mirosława Marody et prof. Anna Giza-Poleszczuk, *Gazeta Wyborcza*, 29/02/2008.

⁹ PORTET Stéphane, *La société polonaise après 1989. Les incertitudes de la modernité, le poids des traditions* in *La Pologne* (red.) François BAFOIL, CERI-Fayard 2007.

¹⁰ MATUCHNIAK-KRASUSKA, Anna. « Marché du travail et chômage en Pologne. La construction des politiques publiques de l'emploi », dans *Chômage et exclusion en Europe postcommunisme. Allemagne de l'Est, Pologne*, BAFOIL F. (Ed.), Paris : l'Harmattan, 1999

¹¹ Les nombres des chômeurs enregistrés par les bureaux de travail, MACIEJEWICZ Patrycja, *Polska przestala byc liderem bezrobocia* (La Pologne n'est plus le leader de chômage), in *Gazeta Wyborcza* du 02 mars 2008.

chômage généré par le secteur national sera incorporé par le secteur privé qui se développe très dynamiquement. Cependant, ce dernier s'avérera trop faible pour résoudre le problème global du chômage en Pologne.

Dès l'an 2000, la Stratégie européenne de l'emploi (SEE) et ses outils ont été transférés aux pays candidats, y compris la Pologne. Comme écrit Rachel Guyet « *la politique sociale ne peut être réduite à de simples mesures d'ajustements techniques. Elle relève de véritables choix idéologiques et, plus généralement, d'une vision de la démocratie. Le choix d'un modèle européen en la matière implique la définition d'un cadre d'action fondé sur un ensemble de valeurs et d'objectifs communs qui renvoie aux finalités de l'Union européenne (voire à la question de sa légitimité)* »¹². Ce sont les tendances européennes qui incitent au changement de paradigme dans le traitement du chômage. La conviction selon laquelle le marché libre en concert de croissance va résoudre les problèmes sociaux commence à perdre de sa crédibilité. A compter de ce moment, l'accent est mis sur le taux de l'emploi qui n'augmente pas parallèlement à la baisse du taux de chômage. Les formes actives de lutte contre le chômage commencent effectivement à compléter les dispositifs passifs. Néanmoins, les unes comme les autres dépendent des capacités budgétaires. Les politiques nationales s'inscrivent alors dans une stratégie globale reposant sur quatre piliers : l'employabilité, l'entrepreneuriat, l'adaptabilité et l'égalité des chances. La perception de la question du chômage, incontournable lors de toutes les campagnes électorales, a élargi son périmètre et s'est étendue à des questions qui auparavant échappaient souvent à l'attention.

La Stratégie européenne de l'emploi nous renvoie, en conséquence, à un contexte plus large, celui de la discussion sur le modèle social européen. Des apports considérables dans ce débat, que l'on retrouve par exemple dans les rapports Melvyn¹³ et Daly¹⁴, ont incité les dirigeants européens à repenser et rediscuter de l'Agenda Social. Les auteurs mentionnés étudient avant tout la panoplie des difficultés d'accès aux droits sociaux et aux prestations. En Pologne, la question des droits sociaux a été largement évacuée lors des débats sur le nouvel Agenda Social. Un débat a eu lieu mais il a été fortement édulcoré du fait des problèmes de gestion et des contraintes budgétaires ne permettant pas de poser question de la réduction des obstacles multiples dans l'accès aux droits.

¹² GUYET, Rachel, « Le transfert de la Stratégie européenne pour l'emploi aux nouveaux Etats membres », Critique International n°25 – octobre 2004.

¹³ MELVYN P. (2001), *Obstacles à l'accès à la protection sociale*. Comité européen pour la cohésion sociale.

¹⁴ DALY M. (2002), *Accès aux droits sociaux en Europe*. Conseil de l'Europe

2. Le non-recours un phénomène non (re)connu en Pologne.

Dans ce contexte la notion de non-recours qui paraît utile aujourd'hui pour parler de l'accès aux droits reste très largement inconnue en Pologne.

Des difficultés de compréhension apparaissent tout d'abord. Elles incitent à s'interroger sur les problématiques de droits sociaux et de prestations sociales en Pologne. Dès ma première visite en Pologne au début de l'année 2008 pour préparer les enquêtes, des obstacles linguistiques apparaissent. La notion de « non-take up » ou de « non-recours » provoque une forme d'étonnement. Pour les acteurs publics et universitaires rencontrés, la notion ne renvoie pas à un phénomène précis et ne trouve donc pas d'équivalent immédiat¹⁵. Certains universitaires, après de longues explications, associent toutefois le terme de « non-recours » aux notions d'abandon ou de non-accès. Ce n'est pas le cas des fonctionnaires. D'où vient donc cette ignorance à l'égard d'un problème qui prend de l'importance dans les débats publics de pays européens et même en Europe ? Peut-on parler de désintérêt pour le sujet ? Cela veut-il dire que les phénomènes sociaux auxquels font référence « le non-recours » n'existent pas en Pologne ? Ces difficultés de compréhension ne voient-elles pas des raisons plus compliquées découlant d'une réalité socio-économique complexe ? La réponse demeure-t-elle en partie dans la construction même du concept de « non-recours » qui fait référence aux droits sociaux ? Ces derniers ont été repoussés au deuxième plan par rapport aux libertés personnelles ou aux droits politiques lors de la préparation de Constitution de la République polonaise du 2 avril 1997.

Le « non-recours » peut se traduire par la non-demande, la non-réception ou le refus de droits ou de services¹⁶. Il est donc d'autant plus intéressant de poser ces questions qu'au cours des années 1990 on a parlé en Pologne de non-accès dans le contexte de l'égalité des chances. Ces débats ont concerné des groupes défavorisés comme les handicapés et les différentes barrières qu'ils rencontrent au quotidien. Dans le même contexte de discrimination positive a été évoquée la question de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans la vie professionnelle. Nous remarquons donc que les problèmes concernant l'accès aux droits y compris sociaux ne sont pas absents de l'espace public. Cependant le contenu et la forme des discours tenus autour de ces questions ne sont pas élaborés, ni abordés de manière

¹⁵ Les personnes rencontrées et interrogées en janvier 2008 à Cracovie et dans la région de Malopolska (Pologne)

¹⁶ Primaire, secondaire et tertiaire type du non-recours selon Philippe Warin dans « Le non-recours aux droits et aux services » : éléments pour une grille d'analyse, le papier préparé dans le cadre du Réseau « Exclusion et non-recours aux droits et services », Axe 1 du Programme 1 « Exclusion, Territoires et Action Publique » du Cluster 12

complexe et exhaustive. Au mieux ils se focalisent plutôt sur les conséquences que sur les causes de ces phénomènes.

Les problèmes d'accès aux soins médicaux ou à l'éducation qui remarquent au moment de la libéralisation de l'économie, nous incitent à nous questionner sur le phénomène de non-recours. Bien qu'il ne soit pas perçu, ni institutionnalisé est-il possible d'en rendre compte ? Pour partie, la réponse réside-t-elle dans la construction des systèmes de production des politiques publiques, dans la construction des systèmes de droits et de services sociaux ou prosaïquement est-elle provoquée par un retard de débat et une absence dans les centres d'intérêts des milieux intellectuels et universitaires ?

Nous pouvons en vain chercher dans la littérature scientifique polonaise la notion du « non-recours » ou plutôt « non take up ». Parmi près de 70 positions de la littérature (les livres, les revues, les articles concernant la thématique socio-économique), nous n'avons trouvé que 2 articles qui citent la notion de « non take up ». Dans un premier temps, nous l'avons remarquée dans le contexte de l'exclusion sociale (Kazimierz W.Friszke « La marginalité sociale ») et deuxièmement dans un écrit relatant la pauvreté (Ryszard Szarfenberg « Des trois stratégies élémentaires de la recherche au programme de la recherche sur l'exclusion sociale »).

Au regard de ces difficultés, nous avons décidé de nous servir du « non-recours » en tant que manière d'aborder l'efficacité des politiques publiques et l'accès aux droits sociaux en Pologne. Malgré le fait que le non-recours ne soit pas une « question sociale identifiée » en Pologne, nous faisons le choix délibéré de nous saisir de cette notion pour réinterroger, sous un angle interrogatoire l'efficacité des politiques en matière d'emploi au travers de l'exemple du programme « Un lendemain meilleur » (cofinancé par le Fonds Social Européen) et réalisé par le Bureau Local du Travail de Wadowice.

3. Etude empirique

La méthode de recherche est basée sur des entretiens avec les bénéficiaires finaux – les jeunes chômeurs (moins de 25 ans) ainsi qu'avec les fonctionnaires responsables de la coordination et de la mise en œuvre de ce programme. Nous nous intéressons en particulier à la réception de ce programme par les jeunes Polonais en tenant compte des représentations sociales du chômage et des chômeurs. Notre but est de comprendre comment les destinataires du programme le comprennent, l'utilisent et adhèrent à ses principes. Partant de cette étude, il

s'agit d'expliquer les raisons du non-recours – en particulier en termes d'abandon – au regard des perceptions que suscite ce programme, tant dans son annonce que dans sa réalisation. Aussi, nous nous demandons si le phénomène de non-recours est révélateur de défaillances ou s'il est l'effet attendu – mais peut-être caché – d'un système autrement sélectif.

Afin d'éclairer la spécificité du « non-recours » en Pologne, nous avons décidé de nous rendre sur le terrain que constituaient les bureaux locaux du travail. Sous une approche de sociologie compréhensive des dizaines de chômeurs et d'anciens chômeurs ainsi que des fonctionnaires ont été interrogés. Finalement le choix s'est porté sur le Bureau Local du Travail dont l'efficacité, a été mise en valeur par les prix remportés¹⁷. Par le biais d'entretiens semi directifs, nous avons tenté d'esquisser la perception des bénéficiaires d'un programme cofinancé par le Fond Social Européen. Dans le cadre de rencontres individuelles avec des (anciens) bénéficiaires du programme « Un lendemain meilleur », nous avons tenté d'appréhender les motivations et leur intérêt au regard de l'aide publique leur étant proposée. La grille d'entretien gravite implicitement autour de la question du « non-recours ». Il s'agit de connaître le parcours des jeunes ainsi que leur perception du statut de chômeur qui leur aurait donné accès à des services supplémentaires dits « bonus » comme des stages, des cours de formation et d'autres formes actives d'aides pour entrer sur le marché du travail. Après avoir interrogé les bénéficiaires, nous voulons savoir à quel point les programmes correspondent à leurs attentes et à leurs besoins, mais aussi si ces programmes prennent en compte les changements générationnels ? Comment enfin se construit un éventuel phénomène de « non-recours » et quel est sa typologie ?

Afin d'esquisser le portrait social d'un jeune chômeur polonais, nous profitons également de données quantitatives – les enquêtes qui ont été réalisées par les institutions de l'Education nationale parmi les élèves des gymnasiums et des lycées du district Wadowice.

Parmi les questions abordées dans le cadre de ce mémoire, nous nous penchons sur la spécificité du « non-recours » aux droits sociaux et aux services proposés dans les cadres de programmes européens en Pologne. Pourquoi dans les débats sur l'effectivité des politiques publiques polonaises, la question du « non-recours » n'est-elle jamais apparue ? Faut-il chercher un type caractéristique du « non-recours » pour les pays postcommunistes ?

¹⁷ Le Bureau Local du Travail de Wadowice a remporté en 2007, le prix de MISTIA (Institut de l'autonomie territoriale et de l'administration) pour la meilleure agence de l'emploi de la région Petite Pologne (województwo Malopolska)

Chaque recherche est appuyée par la réalité du terrain. Dès le début, nous nous sommes heurtés à deux obstacles majeurs : d'un côté un obstacle pour expliquer notre objet de recherches et de l'autre côté un problème d'accès à des données personnelles.

Concernant ce deuxième obstacle et comme nous le montrent les recherches menées dans d'autres pays, les personnes potentiellement concernées par le non-recours proviennent souvent de milieux touchés par la pauvreté. Compte tenu de la loi assez restrictive qui régit la gestion des données personnelles en Pologne, essentiellement en ce qui concerne le statut matériel ou social (les informations relatives aux maladies étant couvertes par le secret médical), il s'est avéré impossible d'analyser les bases de données personnelles. Ces circonstances nous ont poussé vers les bureaux du travail où, par définition, nous pouvons rencontrer des populations vulnérables.

Il ne faut pas oublier qu'afin d'éviter les malentendus et pour « neutraliser » certaines expressions, afin de faciliter l'enquête il nous a fallu utiliser le vocabulaire de substitution. Par exemple à la place des droits sociaux, nous avons parlé de « privilèges » ; les acteurs des politiques publiques ont été remplacés par des noms concrets ; pour décrire les fonctionnaires, nous avons parlé de travailleurs des bureaux du travail. Nous ont été tenus de choisir un vocabulaire neutre pour ne pas susciter d'associations péjoratives.

Les recherches sur le terrain se sont aussi confrontées à des facteurs proprement humains. Initialement, nous étions censés interroger exclusivement les fonctionnaires des bureaux du travail. Notre première visite en Pologne ayant pour but la vérification de la faisabilité du projet, a engendré la modification de nos plans. Il s'est avéré que les entretiens avec les personnes travaillant dans les institutions publiques risquaient d'être déformés et cela pour deux raisons : tout d'abord du fait de l'incompréhension et de l'ignorance à l'égard du sujet que nous explorons, ensuite à cause de l'outil que nous pensons utiliser, le dictaphone. Celui-ci a été utilisé au cours de combats politiques en complément de caméras cachées pour dévoiler les dysfonctionnements des administrations, et il n'était pas envisageable de procéder ainsi au risque d'empêcher toute enquête.

Finalement, nous avons décidé de choisir le Bureau Local du Travail de Wadowice qui a réalisé les programmes ciblés sur une population de jeunes chômeurs et dans lequel selon les premières observations, nous avons supposé pouvoir explorer et identifier un phénomène de non-recours. En coopération avec cet établissement nous avons trouvé environ 150 personnes sur 490 bénéficiaires étant sorties du programme et qu'elle qu'en soit la raison. Parmi elles, nous avons sélectionné un groupe comptant environ 70 individus, potentiellement « les plus

actifs », auxquels il a été adressé une lettre comprenant une invitation à participer à notre recherche. Finalement, nous avons été en mesure de rencontrer une vingtaine de personnes qui ont répondu positivement à notre appel. Le groupe des jeunes interviewés a été élargi à certaines personnes qui, malgré leur premier refus de participation, ont été sollicitées téléphoniquement et ont finalement formulé leur accord afin de répondre à nos questions. En fin de compte, parmi les interrogés (les anciens ainsi que les chômeurs actuels), nous avons mené des entretiens portant avant tout sur leur participation dans le programme, sur les raisons pour lesquelles ils ont quitté les dispositifs et un certain nombre d'interrogations concernant leur perception du chômage, du bureau de travail, du programme lui-même. Ces consultations nous ont permis de mieux identifier explicitement et implicitement le phénomène du non-recours.

Le mémoire est composé de deux parties, la première ayant un caractère théorique et la seconde présentant les résultats de nos enquêtes.

Dans un premier temps et après avoir présenté le concept du « non-recours » et sa typologie, nous établissons la genèse de ce phénomène. En esquissant les circonstances de l'apparition du non-recours, nous essayons d'éclairer les axes des débats publics qui l'ont accompagnée et cela pour s'approcher du contexte polonais. En rappelant quelque peu l'histoire de l'Etat protecteur de type soviétique et même plus tôt encore, le moment de la fondation de l'Etat moderne en Pologne, nous avons découvert qu'il existait une certaine reconnaissance de phénomènes que l'on peut juger de prémisses à la question du non-recours.

La partie empirique du mémoire présente les résultats des entretiens réalisés en Pologne auprès des jeunes chômeurs et des fonctionnaires du Bureau Local du Travail de Wadowice. Au travers du programme « Un lendemain demain », cofinancé par le Fonds Social Européen, on observe la dérive d'une logique initialement admise. L'idée de l'individualisation des parcours est déformée par les mécanismes régissant les institutions bureaucratiques et la conduite des projets européens. Dans cette perspective, apparaissent trois caractéristiques qui poussent les jeunes à cesser de participer au programme et donc par la suite à perdre leur statut de chômeur. Nous essayons de classifier ce type de retrait par rapport à l'offre publique au regard d'une typologie du non-recours. Finalement nous cherchons à répondre à la question de la particularité du non-recours en Pologne.

PARTIE 1. LE NON RECOURS ET SES PREMISSES EN POLOGNE.

Afin de parler du phénomène de non-recours en Pologne, il est nécessaire d'éclairer la notion ainsi que sa genèse. Le but de cette partie est de fournir au lecteur les éléments des définitions et d'esquisser, à travers d'autres pays, les circonstances d'émergence du terme du non-recours, de se demander si un phénomène comparable est identifié en Pologne ?

1. NOTION DE NON-RECOURS

1.1. Définition et typologie

Le terme de non-recours est associé à l'origine à celui de prestations sociales. En Angleterre où la discussion autour de ce phénomène voit le jour pour la première fois, dans les années 1930, on parle de « *non-take-up of social benefits* ». Comme nous montre l'émergence du terme dans d'autres pays, la notion de non-recours accompagne et nourrit souvent les discussions autour de l'efficacité et l'efficience des politiques sociales.

Initialement, la notion de non-recours se rapporte aux personnes éligibles qui n'obtiennent pas les prestations sociales auxquelles ils ont droit, qu'elle en soit la raison¹⁸. Cette définition dit orthodoxe, renvoie à la question d'éligibilité. Le non-recours mesure un écart entre une population potentiellement éligible et la population effectivement bénéficiaire. Selon cette approche on mesure donc le ratio des individus éligibles qui ne reçoivent pas une prestation (NeNr) sur le total des hommes éligibles (Ne):

$$\text{Taux de NR} = (100 \times \text{NeNr}) / \text{Ne}$$

Le regard quantitatif sur l'accès aux prestations et en général droits sociaux (prestations, aides sociales, services aux personnes, etc.) évolue avec le temps. Le champ d'étude s'élargit aux recherches sur le sujet. On aborde le non-recours dans plusieurs domaines, comme la santé (les retards, les abandons de soins, l'inobservance de prescriptions), la justice, les transports, la demande d'aide juridictionnelle ou la tarification sociale¹⁹.

¹⁸ Réseau « Exclusion et non-recours aux droits et services », *Le non-recours aux droits et aux services : éléments pour une grille d'analyse*, , Grenoble, mai 2008

¹⁹ Op.cit. page 4-7

Initialement nous pouvons distinguer trois types majeurs de non-recours : primaire (la non demande), secondaire (la non réception) et tertiaire (le refus). Actuellement, un réseau d'équipes travaillant sur le sujet regroupe les types de non-recours entre non demande et non réception (voir Tableau 1.)²⁰.

Tableau 1. Grands types de non-recours.

Type 1 : <i>Non demande par manque d'information</i>	Une personne éligible ne perçoit pas une prestation ou un service car elle ne l'a pas demandé par manque d'information sur son existence et/ou son mode d'accès.
Type 2 : <i>Non demande par refus</i>	Une personne éligible informée ne perçoit pas une prestation ou un service car elle ne l'a pas demandé, la refusant à cause d'un manque d'intérêt (coût/avantage), d'un risque de stigmatisation et/ou par crainte d'effets induits négatifs.
Type 3 : <i>Non réception par abandon</i>	Une personne éligible demande une prestation ou un service, mais ne le perçoit pas car elle a abandonné la démarche d'obtention pour des raisons qui peuvent être diverses et multiples : changements de situations, autre choix, apparition des raisons d'un refus, etc.
Type 4 : <i>Non réception par rejet</i>	Une personne éligible demande une prestation ou un service, mais ne le perçoit pas car elle refuse la proposition qui lui est faite pour des raisons qui peuvent être diverses et multiples.
Type 5 : <i>Non réception par négligence</i>	Une personne éligible demande une prestation ou un service, mais ne le perçoit pas car le bénéficiaire n'est pas attentif aux procédures ou parce que le service prestataire commet une erreur ou prend du retard.

Source : Réseau « Exclusion et non-recours aux droits et services », *Le non-recours aux droits et aux services : éléments pour une grille d'analyse*, Grenoble, mai 2008

²⁰ *De quoi parle-t-on ? Définitions et repères*, note de l'ODENORE (Observatoire de non-recours aux droits et aux services), Grenoble, Décembre 2003

Cette typologie est complétée par l'introduction de plusieurs variables. Ainsi peut-on distinguer :

- *Non-recours partiel* – une personne éligible demande une prestation et n'en reçoit qu'une partie.
- *Non-recours frictionnel* – dû au non versement complet de prestations alors que des droits sont ouverts.
- *Non-recours cumulatif* – une personne éligible à plusieurs prestations n'en perçoit pas plusieurs.
- *Non-recours complet* – une personne éligible sollicite une prestation et ne reçoit rien.

Le facteur temporel permet de dissocier :

- *Non-recours temporaire* – apparaît entre le moment où une personne devient éligible et le moment où elle demande une prestation.
- *Non-recours permanent* – apparaît quand une personne ne demande pas une prestation entre le moment où elle devient éligible et le moment où elle ne l'est plus.

A ces formes, s'ajoute d'autres possibilités, comme celle-ci, que nous retrouvons dans notre propre enquête :

- *Quasi non-recours* – une personne répond à toutes les conditions sauf à celle(s) liée(s) au comportement et qui, si elle avait eu une connaissance de la prestation et des conditions d'accès, aurait eu le comportement souhaité pour être éligible.

2. LES CIRCONSTANCES D'EMERGENCE

Les raisons pour lesquelles les débats autour du non-recours ont émergé ne sont pas similaires selon les pays. Bien que l'on en parle dès les années 1930 en Grande Bretagne, il faudra attendre jusqu'aux années 1960 pour que la question se trouve dans les débats politiques aux Etats-Unis, ou encore dans les années 1990 pour la France. Malgré cela, on peut esquisser deux axes de préoccupation autour desquels les débats sur le non-recours se

sont constitués. D'une part il s'agit de l'effet pervers du ciblage en termes de stigmatisation, qui a déclenché des discussions publiques en Angleterre ou aux Etats-Unis. D'autre part comme en France, aux Pays-Bas ou en Allemagne, l'apparition de la question du non-recours est liée à la montée, dite question de la « nouvelle pauvreté ». Bien que dans chaque pays l'émergence du phénomène de non-recours ait sa propre logique, on peut quand même la systématiser. Au moment où l'on essaye d'harmoniser les efforts pour résoudre les questions sociales au niveau supranational, il est aussi important de préciser comment l'accès aux droits sociaux est perçu par les instances européennes.

2.1. La genèse anglo-saxonne, USA (ciblage, stigmatisation)

Il faut rappeler que le terme « non-recours » est une traduction de la notion anglaise *non-take up (of social benefits)*. C'est dans les années 1930 au Royaume-Uni que la question de l'accès aux droits sociaux voit le jour pour la première fois. Ce sont les travaillistes qui déclenchent le débat sur l'effet de stigmatisation causé par la politique de ciblage des prestations.

Depuis 1908 et la loi sur l'assistance aux vieillards, est instauré l'aide aux personnes indigentes. La deuxième législation, votée 3 ans plus tard, sous l'influence de Lloyd George, établit le système d'assurance-maladie et de chômage qui couvre exclusivement les invalides et les ouvriers dont les revenus sont inférieurs à 320 livres par an. Par la suite, ces dispositions sont complétées en 1920 et en 1931 par les programmes d'assistance chômage et en 1925 par le régime des pensions destinées aux veuves et aux orphelins. Dans l'ensemble, ils constitueront les fondements de *welfare state*.

Cette logique des prestations conditionnées par les revenus et fondée sur l'idée de « responsabilisation » des bénéficiaires a cependant été remise en cause. Dès 1941, sir William Beveridge travaille sur le rapport concernant le système de la sécurité sociale britannique. Cette évaluation, nommée *Social Insurance and Allied Services*, est rendue publique en novembre 1942. Ses recommandations préconisent la mise en œuvre d'une nouvelle conception des risques sociaux et du rôle de l'Etat pour les prévenir. Chaque individu dont les revenus sont menacés par le risque social comme la maladie, le chômage, les accidents de travail, la vieillesse ou le décès, est assuré d'une garantie de sécurité du revenu. Le système proposé par Beveridge repose désormais sur cinq piliers : généralisation, simplification, unification ainsi que uniformisation et centralisation. Ce régime est complété

par les mesures de politique sociale qui nous renvoient à l'aide à la famille (par les allocations familiales), l'amélioration de la santé publique et l'organisation de l'emploi²¹.

Ces mesures universelles sont remises en cause dans les années 1950 du fait de contraintes budgétaires et à la crise économique. Cela ouvre un débat entre travaillistes et conservateurs. Les conservateurs proposent un ciblage accru des prestations adressées aux plus démunis. Les travaillistes préfèrent conditionner le régime d'aides aux ressources. En vertu d'un compromis politique les travaillistes acceptent une extension des prestations ciblées à condition que des études sur le non-take-up soient lancées régulièrement sur la base d'indicateurs spécifiques pour vérifier la bonne application des aides.

De premières études commencent à être réalisées au début des années 1950, mais les recherches systématiques comme celles du National Consumer Council concernant l'efficacité des prestations sous condition des ressources, prennent de l'ampleur dans les années 1970. Les recherches lancées sous la gouvernance de Margaret Thatcher, surtout focalisées sur la performance des prestations, le contrôle des dépenses publiques ainsi que sur la lutte contre les fraudes, facilitent en même temps l'analyse des obstacles à l'accès aux prestations. Les résultats de ces études suscitent un débat incessant autour de la question sociale entre les travaillistes et les conservateurs. « *Les uns évaluent l'accès et le non-take-up pour justifier soit plus de ciblage, soit la suppression de certaines aides et services sociaux ; les autres utilisent les données des enquêtes pour défendre l'importance d'une politique sociale généreuse et la nécessité de soutenir les services sociaux intervenant à proximité des populations et des territoires les plus fragiles* »²². Le dernier exemple de ce débat intervient en 2006 et concerne la discussion autour du fonctionnement de *Working Tax Credit* et *Child Tax Credit* –entendant l'accès aux crédits d'impôts.

Les exemples de la Grande Bretagne ou des Etats-Unis dévoilent l'effet paradoxal de la logique de ciblage. Les dispositifs ciblés censés faciliter l'accès des publics prioritaires à des prestations et à des aides tend à l'inverse à parfois les dissuader. On observe l'effet stigmatisant des prestations, surtout dans les situations de contrôles accrus. En même temps la complexification des modalités d'accès aux prestations sous condition de ressources pousse les bénéficiaires potentiels à les abandonner.

²¹ ROSANVALLON Pierre (1992), *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Editions du Seuil

²² WARIN Philippe (2006), *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, page 85

2.2. France, Allemagne (la nouvelle pauvreté)

La discussion autour du non-recours en France est déclenchée dans les années 1990 avec la publication du numéro « Recherches et Prévision » de la CNAF, consacré à l'accès aux droits et aux prestations. C'est Wim van Orschoot et Antoine Math qui initient ce débat, en soulignant que ce phénomène « *ne se réduit pas au seul problème de personnes éligibles qui ne feraient pas valoir leurs droits volontairement. Il met en lumière une inefficacité dans la mise en œuvre des dispositifs de politique sociale, dont les conséquences sur la situation des familles à bas revenus sont graves. Des travaux en Europe et en France montrent que ce phénomène ne devrait pas être sous-estimé* »²³. Bien que cette publication soit précédée par des études ponctuelles, celles-ci ne se sont jamais adossées à une production régulière de données. Ce travail de la CNAF trace cependant les pistes pour rendre la notion de non-recours opérationnelle dans l'analyse de l'effectivité des dispositifs mis en œuvre.

Le contexte dans lequel la question du non-recours émerge en France est différent de celui en Grande Bretagne. Les causes principales d'une discussion tardive, en France, concernant l'accès aux droits sociaux sont : la confiance dans les résultats des politiques sociales généreuses et la conviction d'un fonctionnement correct de l'appareil de l'Etat. C'est avant tout la discussion autour de la nouvelle pauvreté qui remet en question l'accès aux prestations des populations vulnérables. Elle provient de deux milieux : associatif et administratif. Des ouvrages comme celui de R. Lenoir sur les exclus²⁴ ou les rapports d'ATD quart-monde²⁵, confirment la progression des inégalités sociales. Du côté institutionnel, les premières initiatives proviennent de la CNAF à une époque où le chômage de masse apparaît, accompagné par la multiplication des prestations sous condition des ressources²⁶. Il apparaît évident qu'il existe un lien entre la pauvreté et le non-accès aux droits sociaux.

La création d'une catégorie opérationnelle comme celle du non-recours vise alors à faire de l'accès aux droits l'objectif d'une politique générale en direction des pauvres et précaires.

²³ VAN OORSCHOT Wim, MATH Antoine, « La question du non-recours aux prestations sociales », in *Recherches et Prévisions* n°43, Caisse Nationale des Allocations Familiales, mars 1996

²⁴ LENOIR, René, *Les Exclus, un Français sur dix*, Paris, Le Seuil, 1974

²⁵ WRESINSKI, Joseph, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Rapport présenté au nom du Conseil Economique et Social (France), 10/11 février 1987

²⁶ OUTIN J.L., (1979), *Familles et droits sociaux – Les modalités d'accès aux prestations familiales*, Paris, CNAF

2.3. NON RECOURS AU NIVEAU EUROPEEN

La dimension sociale de l'Europe est influencée par deux projets supranationaux développés depuis des dizaines d'années d'un côté par l'Union Européenne (auparavant CEE) et de l'autre côté par le Conseil de l'Europe. Le premier projet a été conçu comme une idée économique tandis que le deuxième a porté les traits politico-sociaux-culturels. Ces divergences ont commencé à s'atténuer dans les années 1980.

L'Union Européenne est pensée, avant tout, comme une construction reposant sur des piliers économiques. Les questions sociales appartiennent aux législations des pays membres et ne figurent pas parmi ses priorités. Les mécanismes du marché et la croissance économique assujettissent le traitement des questions sociales comme la libre circulation des travailleurs, la coordination du système de protection sociale, la sécurité et l'hygiène au travail ou le traitement égalitaire. Dès les années 1980, pour rééquilibrer cela, il est question d'espace social Européen, grâce à François Mitterrand et Jacques Delors. Cette nouvelle dimension donne l'impulsion à une réflexion sociale sur l'avenir de l'Europe : « *cette conception souligne clairement que l'Europe unie constitue un peu plus que seulement l'Europe des entreprises. L'Europe c'est aussi la protection de ses citoyens* »²⁷. Cependant, il faut attendre le milieu des années 1990 pour que des applications institutionnelles voient peu à peu le jour.

C'est à partir du Traité d'Amsterdam en 1997 ainsi que de la Charte des droits fondamentaux et de la Stratégie de Lisbonne, les deux adoptées en 2000, que le terme « d'Europe sociale » prend de l'importance. Grâce à « la méthode ouverte de coordination », il s'agit de mettre en œuvre un compromis entre fins économiques, sociales et écologiques. Le projet donne lien à l' « Agenda social 2000 – 2005 ». La question sociale fait écho dans les débats nationaux. A côté de deux priorités économiques : croissance et compétitivité de l'économie européenne, figure un troisième but, celui concernant la modernisation du modèle social européen accompagné par des investissements dans le capital humain ainsi que de la lutte contre l'exclusion sociale.

Parallèlement, du côté du Conseil de l'Europe se constituent deux groupes d'experts qui travaillent sur les enjeux de l'accès aux droits sociaux autour d'obstacles à l'accès à la

²⁷ JORENS Yves (2005), « Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej » (Le changement de la politique social à l'Union Européenne), in *Polityka Społeczna*, n°3/2005, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

protection sociale. Les résultats de leurs travaux sont rendus publics en 2001²⁸ et en 2002²⁹. Les deux rapports, celui de P. Melvyn ainsi que celui de M. Daly constituent désormais des documents de référence pour les instances européennes. Ils présentent un inventaire des obstacles (voir Tableau 1) et poussent les dirigeants européens à la révision des mesures de stratégie européenne pour les années 2007-2013.

Tableau 2. Les obstacles à l'accès aux droits sociaux en Europe.

Types d'obstacles	Caractéristiques
Enoncé du droit et adéquation de ses mesures d'application légales et autres	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de précision du droit. - Limitation du droit à certaines catégories de la population. - Lacunes du filet de sécurité sociale. - Absence d'un seuil de base ou d'un critère minimal. - Conditions restrictives à l'accès ou au statut d'ayant droit. - Inadéquation entre la nature des dispositions et le besoin à satisfaire.
Suivi et application inadéquats	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi inadéquat. - Protection inadéquate contre la non-exécution du droit. - Discrimination et/ou traitement différentiel. - Responsabilité insuffisante envers les usagers.
Ressources insuffisantes	<p><i>Du point de vue des prestataires :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance de nombreuses ressources (financement, personnel, installations, équipement). - Incapacité à garantir ou à fournir les ressources à long terme. - Déséquilibre dans l'affectation des ressources aux divers échelons de l'administration. <p><i>Du point de vue des ayants droits potentiels :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance de nombreuses ressources : financières, intellectuelles et éducatives, aptitudes et contacts sociaux.
Gestion et procédures	<ul style="list-style-type: none"> - Dilution des responsabilités entre les différents niveaux

²⁸ MELVYN P. (2001), *Obstacles à l'accès à la protection sociale*. Comité européen pour la cohésion sociale.

²⁹ DALY M. (2002), *Accès aux droits sociaux en Europe*. Conseil de l'Europe

	<p>de l'administration et entre les services.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manque d'intégration et de consultation avec les ONG et les usagers. - Complexité des procédures. - Obstacles liés aux modalités de prestation du service.
Information et communication	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de diffusion d'une information de bonne qualité. - Inadéquation de la forme et du contenu de l'information fournie. - Utilisation insuffisante des « nouveaux » canaux d'information.
Obstacles psychologiques et socioculturels	<p><i>Concernant les prestataires :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Préjugés à l'égard de certains groupes. - Compréhension insuffisante des cultures minoritaires. <p><i>Concernant les ayants droit potentiels :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Peur et insécurité liées aux procédures administratives et à leurs modalités concrètes. - Faible estime de soi. - Obstacles culturels.
Attention insuffisante accordée aux groupes vulnérables et aux régions défavorisées	<p><i>Groupes vulnérables :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Existence de catégories sociales défavorisées qui manquent des ressources nécessaires pour faire valoir leurs droits aux prestations et aux services. - Cumul des difficultés chez ces catégories sociales. <p><i>Régions défavorisées :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Existence de régions ou de localités particulièrement défavorisées. - Absence d'investissements dans certaines communautés et localités. - Obstacles climatiques et géographiques contribuant à l'isolement de certaines zones ou régions.

Source : WARIN Philippe (2006), *L'Accès aux droits sociaux*, Grenoble, Presse universitaire de Grenoble, p.40/41

Les constats qui découlent des rapports Daly et Melvyn, bien qu'ils aient aidé à relancer la discussion autour de la stratégie européenne de cohésion sociale, n'ont en aucun effet en Pologne. Alors que dans d'autres pays d'Europe centrale ou du Sud les discussions ont souvent concerné la dimension sociale, celle-ci est encore une fois occultée en Pologne. Le Plan national de cohésion sociale pour les années 2007-2013 renvoie essentiellement à des recettes économiques. La pauvreté et l'exclusion sociale, sont toujours perçues tels des phénomènes économiques et non comme des problèmes multidimensionnels³⁰.

3. LES PREMISSES DE LA QUESTION DU NON-RECOURS EN POLOGNE ?

La notion de non-recours n'existe pas littéralement en Pologne. Cependant, l'évolution de la question sociale en Pologne après 1989, nous incite à nous pencher sur quelques caractéristiques (tendances) marquantes qui méritent d'être discutées dans la mesure où elles indiquent certaines prénotions du non-recours.

3.1. Les difficultés de traduction

Lors des rencontres préparatoires à mes enquêtes, je me suis heurté surtout à une difficulté linguistique. Tout d'abord il m'a été difficile de trouver les termes exacts qui auraient décrit ce phénomène. Pour cela j'ai été tenu de recourir à des notions comme « l'abandon » (*porzucenie*), « la résignation » (*rezygnacja*) ou « le non-profit » (*nie skorzystanie*) d'un droit, plutôt que « le non-accès » (*brak dostępu*). Le deuxième obstacle a consisté en l'utilisation de mots « neutres » qui ne susciteraient pas d'associations négatives ou positives. L'usage du terme en version anglaise ou française a toujours suscité une sorte de méfiance et de mécontentement chez mes interlocuteurs ainsi qu'une quantité importante de questions notamment sur son utilité dans la réalité polonaise.

Il est intéressant de se pencher ici sur ces difficultés de compréhension et d'acceptation du sujet car elles sont significatives d'un contexte d'ensemble auquel n'échappe pas l'étude menée ici. En tout premier, il faut savoir que l'on rencontre déjà certains obstacles dans la traduction en polonais de notions comme *welfare state* ou *Etat-providence*. La première expression pose des problèmes de nature sémantique car elle signifie en même temps

³⁰ SZARFENBERG, Ryszard, Uwagi do projektu Strategii Polityki Społecznej 2007-2013 (wersja z 1.07.2005), Dlaczego powinniśmy uczestniczyć w tej debacie?

(dobrobyt) bien-être, abondance et (opieka) protection, patronage. C'est la même chose avec le terme de providence, qui a en Pologne, une connotation purement religieuse et renvoie à la force aux conduites de Dieu. Dans ce contexte, la traduction littérale signifierait l'Etat dirigé par la Providence, par le pouvoir et les intentions de Dieu. Tant pour *welfare state* que pour *l'Etat-providence*, le plus pertinent est de reprendre la transposition d'un terme allemand *Sozialstaat*³¹. Premièrement, il sonne de manière similaire à l'expression polonaise « panstwo socjalne ». Deuxièmement nous y entendons l'écho à certains concepts allemands retrouvés dans des formulations de la Constitution polonaise de 1997. Selon l'article 20, le système socio-économique s'appuie sur l'économie sociale de marché (provenant de l'expression allemande Soziale Marktwirtschaft), dont les composants en version polonaise sont : la liberté du corps des métiers, la propriété privé et la solidarité ainsi que le dialogue et la coopération des partenaires sociaux³². Le sociologue polonais, Ryszard Szarfenberg mentionne 31 définitions différentes de *welfare state* et au vu de ces difficultés, propose entre autres de remplacer le terme par l'expression « politique sociale » et cela dans la mesure où elle nous renvoie toujours à l'activité et aux devoirs de l'Etat³³. Pour un lecteur Français ce mélange peut paraître étrange et peu compréhensible. Cependant, il faut rappeler que ces obstacles linguistiques résultent entre autres de l'absence de notion de « politiques publiques » qui ne commence à entrer dans le vocabulaire scientifique et politique que depuis seulement quelques années. Son apparition s'inscrit plutôt dans le contexte lié au droit administratif ou à la nouvelle gestion publique. Comme explique Ryszard Szarfenberg dans la langue polonaise, on ne distingue pas la politique comme un combat dont le but est le pouvoir politique (angl. *politics*), de la politique que l'on applique afin de résoudre des problèmes sociaux ou d'instaurer l'ordre (angl. *policy*)³⁴. Cet exemple fait état encore une fois d'une sorte de distance culturelle se cachant derrière les difficultés étymologiques. Opérer, donc, avec des notions tellement présentes dans le vocabulaire des sciences politiques françaises dans la réalité du terrain en Pologne, n'est pas si évident.

Il paraît utile de revenir en amont et de nous pencher davantage sur les représentations et les significations portées sur l'Etat-providence, dit social(iste) en Pologne. Comme nous l'avons mentionné en début de chapitre, c'est dans la relation entre l'Etat et la société, ainsi

³¹ PONIKOWSKI, Bogusław, ZARZECZNY, Jozef. *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2002

³² Art.20 de la Constitution de la République Polonaise du 2 avril 1997 (trad. B.B.)

³³ SZARFENBERG, Ryszard, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008

³⁴ Op.cit

que dans la construction du modèle social, que nous pouvons retrouver certaines réponses concernant la question du non-recours. Bien que la Pologne ait été influencée par les solutions appliquées par les pays occidentaux, le discours sur les « privilèges sociaux » n'est pas le même. Par exemple, pour les Français cette question des droits sociaux, et en général, la notion de modèle social, ne suscitent pas le même débat qu'au bord de la Vistule. Nous pouvons même souvent y entendre parler de la France comme d'un exemple négatif d'un Etat social trop étendu.

Le système français, comme d'autres, ne peut pas être traité sans faire référence aux contextes historiques et culturels. Ceci concerne tant la notion de laïcité que celle de social, ces dernières ne seront jamais comprises de manière identique en Pologne et en France. Comme l'a remarqué Bruno Jobert et Monika Steffen « (...) *dans la rhétorique politique, notre Sécurité sociale constitue un élément essentiel du patrimoine national et tous les efforts doivent être consacrés à la préservation de cette espèce menacée de disparition* »³⁵. Le patrimoine présente souvent la caractéristique d'être intangible et bien que « *la grande baleine (sécurité sociale) est malade et son entretien pèse de plus en plus lourd sur une économie en voie d'internationalisation (...) il n'est pas question de toucher aux principes stratégiques du « meilleur système de protection sociale du monde » (comme disent les Français avec une touchante modestie)* ». La défaillance de l'Etat-providence français a largement été dénoncée et pourtant, il ne devrait pas être étonnant que pour les Français et surtout ceux qui ont vécu les Trente Glorieuses, ce système de protection ainsi que d'autres privilèges sociaux constituent un acquis naturel et évident. Nous pouvons nous risquer à comparer cet attachement des Français, à l'attention et l'affection que les Polonais tiennent à leurs racines chrétiennes et à l'histoire « martyre » de leur pays.

L'Etat-providence suscitera encore longtemps aux Polonais, un certain nombre de pensées relatives à l'Etat protecteur et des associations d'idées liées à l'héritage d'avant 1989. Dès les années 1990 en Pologne, dans le discours public prévaut la perception d'un Etat-providence ou plutôt d'un Etat social décrié selon Leszek Balcerowicz³⁶. « *Les gros états sociaux, comme la Pologne, créent un chômage de longue durée, en aidant à la dégradation de la famille. On y rencontre l'érosion des normes de l'éthique du travail et de la responsabilité. Ils provoquent des attitudes revendicatives en sanctionnant le profit des fruits du travail des autres. Ils*

³⁵ JOBERT Bruno, STEFFEN Monika, *Les politiques de santé en France et en Allemagne*, Dossier Spécial n°4, Supplément à Espace Social Européen N°258

³⁶ Prof. Leszek Balcerowicz, l'auteur de « miracle économique de Pologne », personnage incontournable de la scène politique de la période de transition.

bloquent la solidarité authentique et ils soutiennent la clientèle politique des démagogues au détriment de la société civile. C'est un système amoral »³⁷. Plusieurs formes institutionnelles de l'état social telles que les prestations ou les droits sociaux sont souvent associées en Pologne à la pathologie et à la crise. Dans ces circonstances, il est difficile d'évoquer toutes les questions liées à la notion de social car dans certains milieux et pour rester politiquement correct, il est plus prudent d'éviter la thématique des privilèges sociaux. Il ne faut pas cependant attribuer toutes les arrière-pensées concernant l'Etat social, au discours néolibéral. Un certain nombre de représentations telles que celles liées aux chômeurs, sont un héritage de la période communiste qui a entretenu une idée (mythe) de plein emploi, dans laquelle ceux qui n'ont pas travaillé étaient considérés comme ceux qui ne le désiraient pas.

D'où provient alors cette sorte de rancœur concernant l'Etat-providence ou plutôt l'Etat protecteur ? Depuis 1945 les Etats-providence se sont appuyés sur le principe de la redistribution des richesses la plus large. Les pays occidentaux assurent la couverture des droits sociaux selon le principe de citoyenneté. Ces systèmes se caractérisent d'un côté par une forte cohérence sociale basée sur la solidarité intergénérationnelle et de l'autre, par une étroite cohérence institutionnelle. La cohésion politique avec la nation, la cohésion économique avec l'entreprise et la cohésion sociale avec la famille³⁸, ont été remises en cause par la crise de 1975. L'Etat-providence de type soviétique est fondé, pour sa part, sur une autre idéologie. C'est le principe de rétribution « de chacun selon ses besoins », la volonté d'assurer l'emploi et le logement pour tous, ainsi que les subventions sur les prix des produits de base comme une garantie à vie, qui ont constitué les fondements d'une justice égalitaire³⁹. Les dirigeants communistes ont souhaité décider des prix, du taux d'emploi, des salaires ainsi que de l'offre et de la demande. L'acier et le carbone sont devenus les matières stratégiques autour desquelles se sont développées l'industrie et l'économie. Le marché a existé sous forme de vestige. Comme le remarque l'historien polonais, Jakub Karpinski, la République Populaire de Pologne était « *le gigantesque organisme économique - à la fois le producteur, le commerçant et le financeur* »⁴⁰. Lorsque l'Etat a tenté d'équilibrer l'offre et la demande par

³⁷ BALCEROWICZ Leszek, « Du plein au vide. L'économie et l'éthique de l'état social », dans *Tygodnik Powszechny* du 25 juillet 2006, n°21/2006

³⁸ ESPING-ANDERSEN, Gosta (1999), *Les Trois mondes de l'Etat-providence*, Paris, Presses Universitaires de France.

³⁹ BAFOIL François (2006), *Europe centrale et orientale : Mondialisation, européanisation et changement social*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

⁴⁰ KARPINSKI, Jakub (2001), *Trzecia niepodleglosc. Najnowsza historia Polski (Troisième indépendance. La nouvelle histoire de la Pologne)*, Warszawa, Grupa Wydawnicza Bertelsman Media

la régulation des prix, c'est surtout le consommateur qui a été perdant. Son mécontentement s'est à plusieurs reprises transformé en mouvements de grève massifs (1956, 1970, 1980), ayant pour conséquence des changements économiques et politiques au sein du parti communiste. A chaque reprise, la révolte était menée sous les mots d'ordre « du pain et de la liberté ». Il est alors difficile d'oublier que le modèle social de la République Populaire de Pologne jusqu'en 1989 était nommé « étatique-collectiviste ».

La protection et le paternalisme sont devenus des dimensions majeures de l'Etat providence de type soviétique. Comme le remarque la sociologue polonaise, Ewa Bogalska-Martin, « *il avait pour point d'honneur la prise en charge de toute la population, ne lui laissant ainsi que très peu d'initiative. (...) Le paternalisme affiché officiellement par l'Etat socialiste était accompagné de politiques actives de surveillance et de répression à l'égard de tous ceux qui n'adhéraient pas à l'idéologie dominante et contestaient la légitimité de son pouvoir*⁴¹ ». L'explosion d'actions civiques qui ont pris un visage antiétatique, découle donc du fait que l'Etat protecteur a, en réalité, fonctionné tel l'Etat policier.

L'effondrement idéologique et surtout économique accompagné de la pression de l'opposition démocratique prend de l'ampleur dès les années 1970. Cette pression atteint son paroxysme lors de la fondation du syndicat « Solidarnosc » (regroupant près de 10 millions de personnes en 1980) qui, à plusieurs reprises, tentera de démonter le système politique en Pologne. Le tournant de 1989 a contraint les Polonais à connaître de nouveaux phénomènes tels que le chômage de masse, la suppression de dotations nationales, le recul des entreprises par rapport à l'activité sociale et l'(hyper)inflation⁴². Le poids des politiques s'est focalisé sur la construction des prestations et des nouveaux services sociaux. Les Polonais habitués aux avantages de l'Etat-providence se battaient à la fois pour des libertés politiques et personnelles. Il n'est donc pas étonnant qu'une partie considérable de la société polonaise, se heurtant à la nouvelle réalité beaucoup plus précaire, n'ait pas cessé de penser avec nostalgie aux anciens privilèges sociaux. Paradoxalement elle ne s'est pas contentée des avantages du libre marché. Cette attitude a reçu le nom de mentalité « homo soviéticus ». Comme le décrit Josef Tischner, il s'agit d'« *un client de système communiste qui s'est nourri des produits*

⁴¹ BOGALSKA-MARTIN, Ewa (2001), *L'Etat polonais : dix années de changement, une tentative de bilan*, dans La Pologne. Ses transformations économiques et institutionnelles et le processus de son intégration à l'Union européenne, Université Paul-Valéry – Montpellier III

⁴² Après la libéralisation des prix le taux d'inflation en 1989 a atteint 251%, en 1990 – 586%, 1991 – 60,4%, 1992 – 44,3%, 1995 – 21,6% pour baisser au-dessus de niveau de deux chiffres en 1998 – 8,6% (données de l'Office National des Statistiques).

*offerts par le communisme*⁴³ ». « L'homo sovieticus » profitait donc de trois valeurs importantes. Au premier plan se situait le travail assuré par l'Etat qui jouait le rôle de l'employeur. Au deuxième, on trouvait une sorte de dépendance au socialisme qui donnait le sentiment de proche présence et de participation au pouvoir. Enfin, il était fait état d'un sentiment de dignité résultant de l'origine sociale. De cette manière, « l'homo sovieticus » devenait de plus en plus redevable et dépendant du système. Cependant, tout cela ne l'a pas empêché de préparer une révolte contre le système. Désormais et paradoxalement, ce sont les « capitalistes » remplaçant les anciens dirigeants, qui sont devenus la cible de revendications au regard des valeurs que les communistes ne pouvaient pas assurer. « L'homo sovieticus » est ainsi « *comme un esclave qui après s'être libéré d'un assujettissement, cherche un autre. (...) C'est une forme postcommuniste de « la fugue contre la liberté » (la peur de la liberté ?), décrit auparavant par Erich Fromm* ⁴⁴ ».

La transition économique, déjà débutée en 1988 par la libéralisation des prix, revêt la forme d'un changement de type gorbatchévien. En Pologne, cette année 1989 s'est avérée être un tournant pacifique et en même temps, l'achèvement du long processus d'ébranlement de l'Etat-providence de type soviétique fondé sur la gestion centrale et les formes autoritaires de pouvoir. La Table ronde de 1989 est l'exemple même d'une révolution « sans sang » et du compromis entre les élites communistes et l'opposition démocratique. A partir de là, les processus de modernisation économique et sociale se précipitent. Ces processus vont faire éclater l'ancienne structure sociale égalitaire et renforceront les bouleversements des structures de l'emploi, des structures sociales, au détriment de la négociation collective.

Le cas de la Pologne montre comment un pacte social peut influencer la forme d'action de l'Etat. Cette sorte de compromis permet de changer le système politique, économique et social de manière pacifique tout en gardant l'héritage des anciens régimes. La transformation polonaise se caractérise par l'influence de deux phénomènes assez paradoxaux. D'un côté, le « *path dependency* » et l'héritage des sentiers tracés pendant le communisme de type soviétique. De l'autre côté, l'influence des courants néolibéraux qui ont été mis en place grâce aux académismes de puissance. Selon François Bafoïl, on peut parler du : « (...) *triomphe d'une epistemic community qui, grâce à la mondialisation, a permis la diffusion élargie des réformes d'inspiration néolibérale, directement imposées contre les politiques d'inspiration keynésienne* ».

⁴³ TISCHNER, Jozef (2005), *Etyka Solidarnosci oraz Homo Societicus (L'éthique de „Solidarnosc” et Homo Sovieticus)*, Krakow, Wydawnictwo Znak, (trad B.B.)

⁴⁴ Op.cit. p.141

La transformation polonaise est donc marquée, dès son début, par les mêmes académismes bien connus au Chili ou en Argentine. C'est *nomen omen* Jeffery Sachs, l'élève de Milton Friedman, qui est devenu la référence incontournable en préparant les fondements de « la thérapie de choc ». Celle-ci a été mise en place par Leszek Balcerowicz, le père de la transition économique en Pologne, qui est un personnage suscitant jusqu'à aujourd'hui des sentiments très ambigus dans la société. A la veille de la chute du communisme, les institutions internationales comme le Fond monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont préparé les recettes économiques sous le nom de « consensus de Washington ». Il s'agit de la cohérence étroite entre trois niveaux d'action : « *d'un côté, le niveau macro avec la politique de stabilisation et l'établissement d'une contrainte budgétaire dure ; de l'autre, le niveau intermédiaire ou méso, avec les institutions de privatisation ou de crédit ; enfin, le niveau micro, celui des acteurs locaux dans les entreprises* »⁴⁵. Les élites politiques ont accueilli ces propositions avec respect. Cette proposition a avant tout suscité un attrait considérable, dans la mesure où les décideurs politiques ainsi que la société ont été désorientés par le caractère rapide et inédit de la situation liée à l'ébranlement du système communiste de type soviétique. Ce type de « *libéralisme polonais* », comme l'appelle le sociologue Zdzislaw Krasnodebski, « *a quasiment pris la forme « d'une nouvelle religion politique » pour laquelle les normes et les décisions se transformaient en strictes ordres moraux* »⁴⁶. Selon l'auteur, sa légitimité venait du fait que le libéralisme dans le sens large du terme est devenu la seule possible « antithèse » du totalitarisme. De surcroît, le libéralisme était identifié à la démocratie et par cela les critiques lui étant adressées risquaient d'être jugées antidémocratiques. Cependant, les pays postcommunistes ont été dépourvus de l'infrastructure « morale », culturelle et économique dont les pays occidentaux étaient munis à travers leurs processus historiques. Ces démocraties se sont définies comme les « démocraties de périphéries ». Les débats publics qui les traversent sont souvent dominés par des idées venant de la pensée occidentale, surtout celle du libéralisme américain, et sont toutefois explorées (utilisées ?) de manière sélective (« à la carte » ?). L'émergence du libéralisme en Pologne a également dévoilé une autre tendance entendant mettre l'accent sur l'économie en dépit de la politique.

Paradoxalement, au milieu des années 1990 et au regard du poids social des réformes mises en œuvre, l'expression « libéral » a revêtu une connotation péjorative et dans certains

⁴⁵ BAFOIL François, (2006), op.cit.

⁴⁶ KRASNODEBSKI, Zdzislaw, *Demokracja peryferii, slowo/obraz terytoria*, Gdansk 2003

milieux servait d'épithète discréditant les adversaires politiques. Toutefois, bien que Leszek Balcerowicz soit devenu pour ses adversaires « un épouvantail » dans les débats politiques, implicitement, la plupart des gouvernements, tant de droite que de gauche, ont poursuivi leurs actions dans l'alignement de ses concepts.

Comment donc classifier aujourd'hui le modèle social polonais ? Selon Yves Jorens à côté du régime libéral, conservateur-corporatiste, méditerranéen et social-démocratique, il est justifié de distinguer de celui postcommuniste⁴⁷. Ce modèle s'est imposé dans les pays de l'ancien bloc soviétique et se distingue par les éléments hérités du socialisme réel. Les pays postcommunistes ont décidé de remplacer en 1989 la propriété étatique par la propriété privée, l'économie centrale par le libre marché et l'autoritarisme par le système du pouvoir démocratique. Ces rapides transformations ont suscité un manque de cohésion du système mis en œuvre. Actuellement les éléments du système conservateur de l'Etat-providence cohabitent avec ceux du système libéral et les particularités héritées du système socialiste se traduisent par une gestion centrale et une structure nationale homogène, notamment dans le financement de la santé⁴⁸. En Pologne, il faut y ajouter la dimension forte que constitue l'importance de la famille, caractéristique d'autres pays comme l'Italie, l'Espagne ou le Portugal.

3.2. Le problème de l'Etat moderne

Par sa référence aux droits sociaux, la problématique du non-recours se réclame d'un recul aux prémisses de la « *nouvelle question sociale* »⁴⁹. Cette dernière, selon Pierre Rosanvallon, ne serait pas apparue sans la remise en cause des trois piliers de l'Etat-providence : son financement, son idéologie et ses fondements philosophiques. L'auteur insiste surtout sur ce dernier contexte et écrit que « *le doute sur l'Etat-providence ne saurait seulement être appréhendé du point de vue de la régulation des équilibres économiques qui le régissent. Ce n'est pas seulement l'extension de l'Etat ou le poids des dépenses sociales qui est en cause. Ce doute manifeste un ébranlement beaucoup plus profond : ce sont les rapports de la société à l'Etat qui font l'objet d'une interrogation* »⁵⁰. Ainsi, si dans le processus de l'effondrement

⁴⁷ JORENS, Yves, (2005), „Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej” (Le changement de la politique sociale à l'Union Européenne), dans *Polityka Społeczna nr 3/2005, Warszawa*

⁴⁸ KARPOWICZ Ewa, „Modele polityki społecznej. Kierunki zmian polityki społecznej w Polsce” (Les modèles de la politique sociale. Les sens des changements de la politique social en Pologne), in *Informacja BSiE nr 1249, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2006*

⁴⁹ ROSANVALLON Pierre (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Editions du Seuil

⁵⁰ ROSANVALLON, Pierre (1992), *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Editions du Seuil

économique et idéologique de l'Etat-protecteur de type soviétique et de *welfare state*, nous pouvons trouver certaines similarités, les explications se compliquent au regard des contextes historiques et de leurs naissances.

La perception de l'Etat-providence est, en Pologne, souvent limitée aux souvenirs de l'Etat protecteur de type soviétique. Cependant, l'histoire de l'idée de solidarité et de protection nous renvoie aux processus de la construction des états modernes. Il ne suffit pas d'appréhender l'Etat-providence comme la forme institutionnelle du compromis entre capitalisme et socialisme. Selon Pierre Rosanvallon « *l'engagement du pouvoir politique dans la vie économique et sociale est la dynamique même de l'Etat moderne*⁵¹ ». L'Etat-providence se développe sous l'effet du mouvement égalitaire et démocratique dans l'alignement de l'Etat-protecteur qui s'est construit entre le XIV^e et XVIII^e siècle comme agent du droit de l'individu à l'intégrité et la propriété. « *La protection des droits civils fondamentaux se double alors de la garantie de droits économiques et sociaux. L'évolution correspond à la nécessité de corriger les effets déstabilisateurs de la marchandisation des relations sociales et du développement des inégalités. Elle s'inscrit en outre dans le mouvement de laïcisation moderne, opérant la substitution de la providence politique à la providence divine*⁵² ».

L'histoire des pays de l'Europe centrale et orientale comme la Pologne, la Tchéquie ou la Slovaquie fait la preuve que la fondation de l'Etat moderne remonte à l'année 1918. Alors que les Etats modernes de l'Europe occidentale sont en construction, la Pologne n'existe politiquement sur la carte européenne que depuis 1795, mais est partagée selon trois empires : la Russie, la Prusse et l'Autriche. Comme remarque Ewa Bogalska-Martin « *le Traité de Versailles fut vécu par les Polonais comme la reconnaissance de leurs efforts pour se maintenir au sein d'une culture européenne, comme la reconnaissance de l'existence, non seulement d'un Etat indépendant, mais aussi d'un peuple capable d'autodétermination et de responsabilité politique. (...) Par la suite, l'arrivée du communisme sera vécue comme la perte de plus (de trop) d'une indépendance pour laquelle ont lutté des générations de patriotes nationaux, morts ou déportés en Sibérie au cours du XIXe siècle*⁵³ ». Cela explique en partie l'attachement des Polonais aux libertés individuelles et politiques. De cette manière se construit « le peuple-nation sans Etat » et comme l'explique Michel Maslowski « *le paradigme culturel moderne des Polonais, élaboré dans la période romantique, se référerait (...) aux universaux éthiques, à la solidarité des peuples et au principe de la citoyenneté (...)*

⁵¹ OZER, Atila (1998), *L'Etat*, Paris, GF Flammarion

⁵² Op.cit. p.230

⁵³ BOGALSKA-MARTIN, Ewa (2001), op.cit. p.24

*la Pologne n'était pas un morceau de terre, mais une communauté des esprits au destin commun*⁵⁴». Cette approche peut éclairer l'importance des liens sociaux à caractère naturel (famille, voisinage) inscrits dans la structure même de la société, de façon organique, tellement caractéristique pour l'époque des sociétés traditionnelles.

Avec la remise en cause du fonctionnement de l'Etat-providence de type occidental ainsi que celui de type soviétique, nous entendons parler de plusieurs voies à suivre. Selon Klaus Offe nous pouvons trouver trois type de réponses à la crise de l'état social : *légitimisme social-industriel, conservatisme et la critique de croissance*⁵⁵. Il apparaît que le modèle appliqué en Pologne au début des années 1990 ressemble plus à la démarche conservatrice, tracé par Margaret Thatcher ou Ronald Reagan. D'un côté, il a suscité la négation de tout un héritage communiste par les élites politiques contrairement à la société, qui lors des périodes des transformations politico-économiques, a gardé tout de même beaucoup de nostalgie pour le passé. De l'autre côté, le rejet de l'idée de l'état social ou plutôt de l'état protecteur a revêtu la forme de la mise de l'accent sur les libertés politiques et personnelles qui alors prévalaient par rapport aux droits sociaux.

Il est utile de rappeler ici que la notion de non-recours ne revient pas non seulement à évoquer aujourd'hui la question des prestations, de l'effectivité et l'efficacité des politiques publiques mais qu'il s'agit aussi d'une discussion autour de l'accès aux droits sociaux. Pour cela, tout ce débat prend racine avec la vision de l'état et sa relation aux privilèges sociaux. Et encore une fois, ni les uns ni les autres ne sont perçus de la même manière en Pologne et en France. La période de communisme en Pologne a été une époque de domination des droits sociaux sur les libertés politiques et personnelles. Il est donc assez naturel que le tournant de 1989 constitue un moment au cours duquel les Polonais récupèrent les droits politiques et droits de l'homme en dépit de droits sociaux qui désormais seront repoussés au deuxième plan. Bien qu'à l'époque de la République Populaire de Pologne la protection sociale ait été bien développée, il ne faut pas oublier que certains groupes sociaux ont été favorisés. C'est pour cela que les Polonais parlent plutôt de privilèges que de droits sociaux. Le processus d'élaboration du projet de la nouvelle constitution polonaise démontre à quel point il a été difficile de parler des droits sociaux. En 1994, le Haut Commissaire aux Droits de l'Homme, Tadeusz Zielinski, dénonce l'absence, dans le projet, du droit au travail et du droit

⁵⁴ MASLOWSKI, Michel (2001), « La société civile en Pologne et l'Union européenne : les enjeux identitaires », dans *Transitions* nr 2/2001

⁵⁵ PONIKOWSKI Boguslaw (2002), « Problem państwa socjalnego w perspektywie globalizacji » (Le problème de l'état social dans la perspective de mondialisation), in ZARZECZNY Jozef (éd.), *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego

au logement⁵⁶. Deux ans plus tard les experts de la commission de l'Assemblée Nationale chargée de la préparation de la constitution polonaise, constatent que le chapitre sur « Les libertés et les droits économiques, sociaux et culturels des citoyens » n'était pas conforme aux normes de la Charte Sociale Européenne⁵⁷.

On peut retrouver dans la Pologne d'aujourd'hui une autre série de raisons suscitant le désintérêt ou plutôt l'ignorance au regard de la question de non-recours et les expliquer par analogie avec l'interprétation de mêmes phénomènes en France au début des années 1990. A l'époque où la CNAF lance le débat sur l'accès aux droits sociaux sous l'angle de non take up Wim van Oorschot et Antoine Math écrivent : « *autant le non-recours suscite un intérêt très faible, autant son pendant, le mauvais usage des prestations (les utilisations « abusives » et la fraude), surgit dans toutes les discussions sur le fonctionnement de la protection sociale. (...) l'un des facteurs les plus importants réside probablement dans l'idée très répandue selon laquelle le citoyen occidental moderne serait un individu informé, rationnel et calculateur, cherchant à tirer un profit personnel dans toute relation avec l'Etat*⁵⁸ ». Nous pouvons retrouver en Pologne des discussions du même acabit. On suppose comme impossible que dans un pays où la plupart de la population a vécu une période de forte protection de l'Etat, d'où la mentalité « homo sovieticus », que les prestations et les droits sociaux soient sous-consommés. Les explications de surconsommation prévalent car il est difficilement envisageable que les privilèges qui n'ont pas d'alternatives et qui ne se croisent pas avec d'autres formes d'aide, ne fassent pas l'objet de recours. Ce discours dévoile d'ailleurs une tendance caractéristique pour un pays aux prises avec de rapides changements sociaux. Il s'agit d'une crise de « *confiance horizontale* » (par rapport aux autres personnes) et d'une « *confiance verticale* » (par rapport aux institutions publiques)⁵⁹. Comme l'explique, le sociologue polonais, Piotr Sztompka, ce processus qui accompagne la Pologne en période de transformation, est causé par l'élargissement de sphères d'incertitude, de risque et des menaces liées aux changements.

A ceci s'ajoute une autre difficulté dans la mesure où le terme français a été importé de la langue anglaise. Comme le remarque Antoine Math, une traduction n'est pas constituée du

⁵⁶ WIELOWIEYSKA Dominika, *Konstytucja malo socjalna*, dans *Gazeta Wyborcza* 23.11.1994

⁵⁷ *Prawa socjalne*, *Gazeta Wyborcza* nr 238, 11.10.1996

⁵⁸ VAN OORSCHOT Wim, MATH Antoine, « La question du non-recours aux prestations sociales », in *Recherches et Prévisions* n°43, Caisse Nationale des Allocations Familiales, mars 1996

⁵⁹ SZTOMPKA, Piotr (1999), „Kulturowe imponderabilia szybkich zmian społecznych : zaufanie, lojalność, solidarność” dans *Imponderabilia wielkiej zmiany (red.) Piotr SZTOMPKA*, Warszawa-Krakow, Wydawnictwo Naukowe PWN

simple fait de remplacer des mots en utilisant le dictionnaire, « *elle requiert une fidélité au sens et cette exigence trouve ses limites lorsque l'on se trouve face à un vocabulaire profondément lié à la langue et/ou la culture d'origine*⁶⁰ ». Il ajoute que ces difficultés sont multipliées car « *des concepts (...) sont profondément ancrés dans l'histoire, dans la culture et, par conséquent, dans la langue du pays auxquels ils se réfèrent* ». Les efforts afin de transposer en français le « non-take-up » ont eu pour but d'éviter la modification du sens initial du terme qui, du fait du décalage sémantique, s'est produite entre l'original et la traduction. Les interprétations qui altèrent les significations originelles résultent souvent du simple fait de l'inexistence d'une expression ou d'un phénomène dans une culture et dans une langue donnée. Alors, il nous reste deux solutions : l'utilisation du terme originel sans traduction ou la constitution d'un néologisme.

3.3. Les prémisses du débat sur le non-recours en Pologne

Nous pourrions longtemps nous questionner sur le fait que le social ne fait pas surface dans le débat public des années 1990. Cela résulte de la primauté de l'économie sur la politique et l'absence initiale de programme. Comme évoque François Bafoil « *à la différence des politiques de transformation de la propriété, les politiques sociales semblent bien avoir été le sujet le moins traité dans les premières années de la transformation. Il s'agit ici des politiques de l'emploi, de la santé et des retraites. En 1989, aucun programme n'était prêt, à la différence du champ économique*⁶¹ ». L'adhésion à l'OTAN ainsi que l'intégration de la Pologne à l'Union Européenne sont devenus des enjeux stratégiques. De cette manière, ils ont déterminé l'agenda politique de tous les gouvernements des années 1990 et 2000. Les projets « extérieurs » ont remplacé les visions propres de la Pologne, y compris celles concernant l'ensemble des politiques sociales. D'ailleurs les débats autour de ces enjeux politiques se sont croisés avec les conflits publics portant essentiellement sur les valeurs morales comme l'avortement, la question homosexuelle, la gestion de la mémoire ou la nation. Il en résultait des clivages politiques. Il a fallu attendre 2005 pour que la campagne électorale revête une forme de conflit entre la vision de la Pologne solidaire et libérale sous la forme de deux projets opposés, l'un promu par le parti « Droit et justice » des frères Kaczynski, l'autre par Donald Tusk, le leader de la « Plateforme civique ». Malheureusement, le discours de

⁶⁰ MATH Antoine, « Non-take-up, niet-gebruik ou non-recours ? Comment traduire des termes de protection sociale ? », in *Recherches et Prévisions* n°43, Caisse Nationale des Allocations Familiales, mars 1996

⁶¹ BAFOIL François... (2006) op.cit. 256-257

campagne électorale n'a pas trouvé de suite dans les actes. Les propositions d'une vision cohérente de la politique sociale, encore une fois, ont été dominées par les jeux politiques. Le Ministère du Travail et de la Politique Sociale, traité comme le ressort périphérique, est devenu un élément de négociations politiques. Le gouvernement issu de « Droit et justice » a cédé le Ministère du Travail et de la Politique Social à son colistier, le parti populiste « Samoobrona » (Autodéfense) qui a fait preuve d'un de compétences et d'efficacité dans le règlement des problèmes sociaux majeurs des Polonais⁶².

Quant à la question des droits sociaux on peut mentionner deux mouvements, qui se sont formé et ont pris l'ampleur au cours des années 1990 et 2000. Il s'agit des inégalités entre les hommes et les femmes. On insiste sur les inégalités des statuts entre les hommes et les femmes. La discrimination sexuelle est dénoncée avant tout sur le marché du travail, mais aussi dans la vie politique⁶³. Dans le même sens, on parle des plusieurs barrières (sociales, institutionnelles et physiques) dans l'accès de personnes handicapées à l'éducation, à l'emploi, à la culture et d'autre aspect de processus de socialisation⁶⁴. Cependant, les deux débats étaient assez autonomes par rapport à la vision de l'ensemble des politiques sociales et sont restés dans un « *political correctness* ».

Mis à part les travaux, mentionnés dans l'introduction, qui citent explicitement l'expression de *non take up* dans le contexte de marginalisation et de l'exclusion sociale, nous pouvons retrouver certaines publications portant surtout sur les liens entre la pauvreté⁶⁵ et l'accès à certaines prestations et services. En particulier, les travaux touchant un domaine de la santé mettent le plus l'accent sur les inégalités dans l'accès aux soins médicaux.

Il faut mentionner aussi les initiatives qui peuvent aider à déchiffrer le non-recours en Pologne. L'Office National des Statistiques (GUS) depuis longtemps observe les changements sociaux en Pologne en recueillant les données statistiques. Ses activités concernent avant tout l'observation des budgets des ménages, leurs ressources, dépenses et conditions de vie. Les chiffres recueillis par GUS montrent aussi les attitudes des consommateurs et leurs opinions. Il faut ajouter la méthode de l'observation continue des ménages réalisée dans le cadre de BAEL (les Etudes sur l'Activité Economique de la Population). Ces enquêtes fournissent les

⁶² KOLARSKA-BOBINSKA, Lena, RYMSZA, Marek, *Polityka społeczna potrzebna od zaraz* (La politique social nécaessaire dans l'immédiat), dans *Analizy i Opinie*, nr 73, maj 2007, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych

⁶³ FIRLIT-FESNAK Grazyna, MAGNUSZEWSKA-OTULAK Grazyna, „Dyskryminacja a równouprawnienie; zadania dla polityki społecznej”, dans *Polityka Społeczna*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, 2007

⁶⁴ Op.cit. page 270-273

⁶⁵ DOMANSKI, Henryk, *Ubostwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002

informations sur la structure de la population travaillant ainsi que les chômeurs. BAEL démontre systématiquement la dynamique de l'emploi et l'activité professionnelle des Polonais.

Quant aux initiatives qui pourraient aider à mesurer le non-recours il faut mentionner les efforts de la part de l'Office National des Statistiques pour mettre en conformité le système statistique mesurant le phénomène de l'exclusion sociale et de la pauvreté, selon des recommandations de l'Union européenne. Il s'agit avant tout de changer d'approche et d'élargir le champ d'observation. Depuis le début des années 1990, GUS publie les chiffres de « la pauvreté monétaire » et « subjective » (la méthode *Leyden Poverty Line*) en s'appuyant sur l'analyse des budgets des ménages. Grâce à la coopération avec l'INSEE, en 1997, GUS a initié les recherches multidimensionnelles de conditions de vie. Ils ont permis de cibler les ménages sur lesquels différents types de pauvreté s'accumulent. La coopération franco-polonaise ainsi que celle avec EUROSTAT ont pour but la mise en œuvre d'une analyse systématique du phénomène de l'exclusion sociale. Il s'agit toujours de mettre en conformité les indicateurs pour obtenir les résultats comparables. Ces préparations aboutissent à la mise en œuvre en 2005 du système EU-SILC (*EU Statistics on Income and Living Conditions*). Ce programme prévoit la coordination (synthèse) des résultats des enquêtes concernant les ménages avec les données statistiques et celles provenant des bases d'administrations publiques (prestations et cotisations). Les indicateurs « obligatoires » vont décrire les caractéristiques démographiques, l'accès à l'éducation, à la protection de santé, le logement, l'activité économique et enfin les revenus et les ressources économiques des ménages (personnes plus de 16 ans)⁶⁶.

Dans le même sens vient l'initiative, cofinancée par le Fonds Social Européen, de la construction du système EUROMOD (*Europe-wide tax-benefit model*), impliqué déjà dans les pays de l'UE-15. Sa mise en œuvre a pour but de rechercher les liens entre le taux de revenus des ménages et les politiques sociales et fiscales. Les modules SIMPL (*Podatkowo-zasilkowy model mikrosymulacyjny*) en version polonaise permettront de mesurer l'impact de politiques publiques sur les revenus des ménages en tenant compte du système de prestations. Ses auteurs admettent d'ailleurs dans la présentation du programme, qu'il existe la possibilité de ne pas recourir à ses droits et prestations de la part des bénéficiaires. Ce système sera

⁶⁶ SZUKIELKOJC-BIENKUNSKA, Anna, *Przygotowanie GUS do prezentowania wskaźników społecznego wykluczenia proponowanych przez Unie Europejska*, Warszawa, GUS

finalement intégré au niveau européen afin d'observer l'impact des politiques communautaires.

D'un côté, les difficultés sémantiques et tout un contexte historique et culturel qui se cache derrière et de l'autre, les prémisses de la question de non-recours, nous ont incité à nous pencher sur cette problématique sur le terrain. Le groupe cible de nos recherches est ainsi une population des jeunes chômeurs encadrés par un programme cofinancé par le Fonds Social Européen.

PARTIE 2. LES ENQUETES DE TERRAIN – « UN LENDEMAIN MEILLEUR »

1. L’OBJET DE RECHERCHE

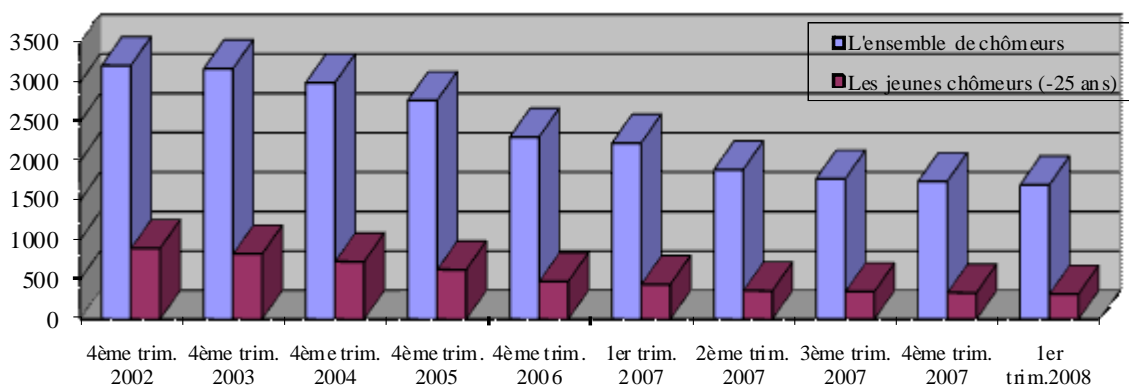
Le milieu des jeunes chômeurs encadrés (pris en charge) par le Bureau Local du Travail de Wadowice, constitue notre terrain de recherche. L’objet de ce chapitre est d’éclairer les cadres institutionnels dans lesquels se situent les bureaux locaux de travail, en insistant sur la particularité et la dynamique des processus qui règlent la préparation de programmes dits « européens » ainsi que la prise en charge de chômeurs.

Le chômage de jeunes personnes, moins de 25 ans, demeure toujours en Pologne un des problèmes socio-économiques majeurs à résoudre. Depuis la fin des années 1990 deux tendances convergent. Dans le contexte de chômage de masse, les employeurs défavorisent des jeunes candidats. Leur manque d’expérience professionnelle s’imbrique avec la formation qui est souvent mal adaptée aux demandes et aux exigences du marché du travail⁶⁷. La fin des années 1990 est aussi la période à laquelle les enfants issus de boom démographique du début des années 1980, entrent sur le marché du travail.

Depuis 1998, 500.000 élèves en moyen par an terminent leur enseignement secondaire (les lycées, les écoles techniques et professionnelles). Dans les années 1998-2000, ce taux atteint le chiffre de 540.000 personnes, pour dépasser 570.000 individus entre les années 2001 et 2003. Par conséquent, dans les années 1999 – 2002, le nombre de chômeurs entre 15 et 24 ans a augmenté de 166.250 personnes (soit un accroissement de 41,7%). Depuis 2002, le taux général de chômage en Pologne diminue régulièrement. Cependant, aujourd’hui presque 1 chômeur sur 3 a moins 25 ans (voir Graphique 1.).

⁶⁷ BORKOWSKA Stanisława (red.), Rynek pracy wobec integracji z Unia Europejska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2002

Graphique 1. Le coefficient de jeunes chômeurs (moins 25 ans) par rapport à l'ensemble des chômeurs enregistrés par les bureaux locaux du travail (en milliers de personnes).



Les statistiques publiques⁶⁸ ne reflètent pas suffisamment le phénomène de chômage des jeunes Polonais. Plusieurs aspects sont passés sous silence. Par exemple les anciens élèves, ne possédant pas le droit aux allocations, sont peu mobilisés pour s'inscrire au chômage lorsqu'ils sont sans emploi. Les exigences formelles et les procédures bureaucratiques ne les encouragent non plus. Les droits ouverts aux chômeurs sont : la possibilité de l'assurance maladie ou l'opportunité de faire des stages ou celle de suivre de cours de formation attirent de moins en moins des jeunes chômeurs. Mais ces droits sont de moins en moins attrayants. Partant de ce constat, le chômage des jeunes constitue une sorte de « flou » statistiques. D'après l'Office National des Statistiques (GUS) qui publie les résultats des études BAEL (les Etudes sur l'Activité Economique de la Population), au début de l'an 2005 les jeunes de moins de 24 ans représentent 41,2% de l'ensemble des chômeurs, tandis que le même groupe représentait dans les statistiques « officielles » (les données enregistrées par les bureaux locaux de travail) un taux de 24,3%. Bien que le décalage entre les chiffres recensés par l'Etat et ceux obtenus dans le cadre des études BAEL diminue avec la baisse du taux de chômage depuis l'an 2002, des différences importantes demeurent.

⁶⁸ Par statistiques publiques nous comprenons les chiffres officiels recensés par l'Etat, enregistrées par les bureaux locaux du travail et annoncés par le ministère chargé du travail. Parallèlement, l'Office National des Statistiques (GUS) réalise depuis 1992 les Etudes sur l'Activité Economique de la Population (BAEL), effectuées d'après la méthode de l'observation continue trimestrielle d'un échantillon représentatif des ménages.

Tableau 3. *Les divergences entre les statistiques « officielles » et celles réalisées dans le cadre des Etudes sur l'Activité Economique de la Population*

	Le taux de chômage enregistré par les bureaux locaux du travail	Le taux de chômage selon BAEL
I trimestre 2007	19,7 %	25,6 %
II trimestre 2007	18,9 %	21,6 %
III trimestre 2007	19,5 %	20,7 %
IV trimestre 2007	19,0 %	18,7 %
Total	19,3 %	21,7 %

Source : *Les données de GUS*

Ces différences montrent que le phénomène du chômage des jeunes s'avère plus compliqué que l'on ne pense. Mis à part les explications économiques qui prévalent, il possède aussi une dimension sociale qui n'apparaît pas dans les statistiques. Pour le comprendre, il faut éclairer les cadres institutionnels et en particulier le rôle des bureaux locaux du travail qui sont les organisations du terrain en charge du traitement du chômage.

1.1. Les cadres institutionnels

Les Bureaux Locaux du Travail (BLT) ainsi que les Agences Régionales du Travail (ART), après la réforme de l'administration du 1999⁶⁹, sont devenus les institutions du marché du travail, chargées d'appliquer localement les politiques de l'emploi. Ces deux institutions sont chargées de la mise en œuvre. La décision de répondre aux programmes européens est prise au niveau des régions qui délèguent aux districts (powiaty) la préparation des plans d'action soumis aux appels à projets européens. Les districts sont des entités

⁶⁹ Le processus de décentralisation a été initié en Pologne dès 1990 avec le rétablissement de l'autonomie locale et l'organisation des premières élections municipales. Le 1^{er} janvier 1999 une réforme de l'organisation territoriale de l'Etat est entrée en vigueur et a modernisé les structures de l'Etat. Le but était de mettre en place une administration locale plus efficace notamment en matière de gestion des finances publiques mais aussi d'adapter l'organisation territoriale polonaise à la future intégration européenne. La réforme a établi un système d'administration à trois niveaux. On distingue trois types de collectivités locales : les communes (gmina), les districts (powiaty) et les régions (voïvodies). D'après le site internet de l'Ambassade France en Pologne (www.ambafrance-pl.org)

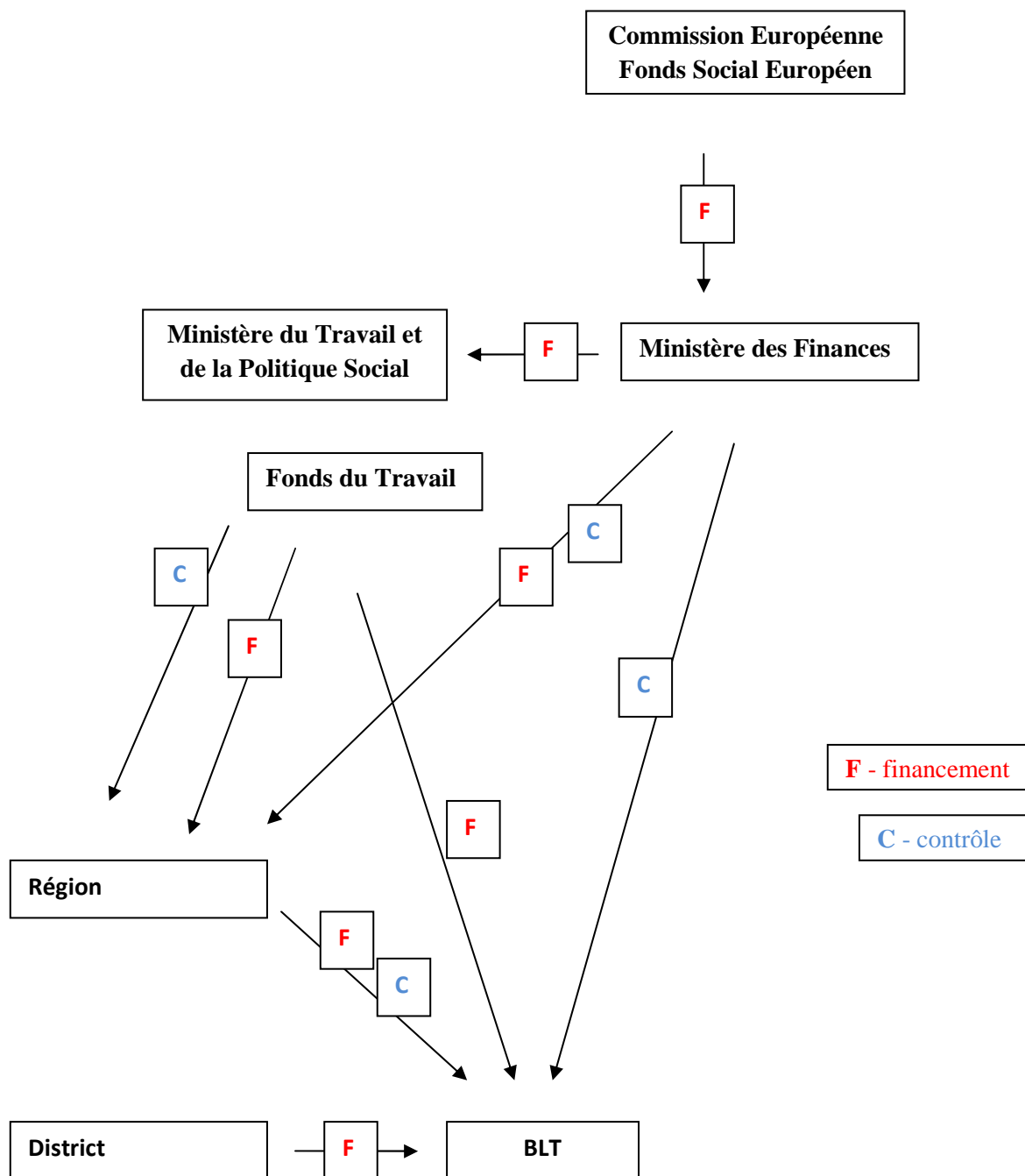
autonomes au niveau local dans la lutte contre le chômage ainsi que la dynamisation du marché local du travail.

Les budgets des bureaux locaux du travail sont fixés en vertu des besoins signalés par leurs directeurs aux districts. Selon la loi ce sont les budgets des districts qui sont chargés de financer les salaires des fonctionnaires et les infrastructures (les bâtiments, l'équipement technique et logistique etc.).

Cependant le schéma institutionnel ne recouvre pas entièrement la structure de la gestion financière. Les bureaux locaux du travail se retrouvent dans une double structure, entre l'autonomie territoriale (districts, régions) et la gestion centrale des finances (Ministère du Travail et de la Politique Sociale, Ministère des Finances). En surcroît, depuis la période de l'adhésion de Pologne à l'Union Européenne, ce schéma se complète par le niveau supranational (Commission Européenne).

Avec les subventions européennes c'est également une logique de financement par avances ou par remboursements qui s'impose et force parfois les actions de programmes soit à limiter l'accès aux mesures, soit au contraire à précipiter le système de recrutement.

Schéma 1. La place de bureau local du travail dans le système de décision politique et de gestion financière.



En réalité les présidents de districts cèdent leurs compétences administratives aux bureaux locaux du travail. Ceux-ci enregistrent des chômeurs, tiennent à jour leurs dossiers et précisent les droits à allocation. Ces tâches ont un caractère strictement administratif. En particulier les BLT gèrent les mesures d'aide aux chômeurs, dont le but est avant tout d'apaiser la perte ou la baisse de revenus grâce à des prestations financières (voir plus loin). D'autre part les bureaux locaux du travail réalisent les politiques actives du marché du travail (angl. ALMP – *active labour market policy*). Les politiques actives contiennent toutes les mesures qui aident à augmenter le taux d'emploi et à baisser le taux de chômage, organisées autour deux axes. D'un côté il s'agit de la stimulation de la demande de l'emploi par l'organisation des travaux publics et les emplois subventionnés. De l'autre côté, l'objet des politiques actives est d'améliorer le fonctionnement du marché du travail et de le rendre plus efficace et souple, grâce aux services comme : les conseils professionnels, l'intermédiation ainsi que les cours de formation.

La loi du 2004⁷⁰ définit des services du marché du travail dont les bureaux du travail sont chargés :

- 1) L'intermédiation a pour mission de créer des liens entre les chômeurs et les employeurs. Les fonctionnaires chargés de l'intermédiation aident à la fois aux chômeurs à la recherche de l'emploi adéquat et soutiennent des employeurs afin de trouver les candidats possédant le profil adapté à leurs besoins. Les fonctionnaires veillent à la bonne circulation des informations professionnelles et juridiques ainsi qu'ils améliorent la communication entre les deux publics.
- 2) Les conseils et les informations professionnelles sont conçus afin de faciliter aux chômeurs l'entrée ou le retour sur le marché du travail en prenant en compte leur situation psycho-physique et la particularité de leur parcours. C'est un processus qui consiste avant tout à fournir les informations concernant les professions, la spécificité du marché local du travail, les possibilités de la continuation de formation.
- 3) Les conseils d'EURES – les mesures qui doivent faciliter la libre circulation de salariés au sein de l'Union Européenne.

⁷⁰ Nous allons utiliser l'expression « la loi du 2004 » pour appeler la loi sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail du 20 avril 2004.

- 4) L'aide à la recherche active de l'emploi renvoie surtout aux mesures conçues pour acquérir des compétences interpersonnelles et être plus autonome dans la quête d'un emploi. La loi prévoit les rencontres dans le cadre des « Clubs du travail ».
- 5) L'organisation de cours de formation.

Les moyens modestes et les compétences larges en ce qui concerne les devoirs passifs (l'enregistrement, le contrôle, l'information, le compte-rendu) font que les personnels engagés dans la réalisation de ce type d'actions sont plus nombreux que ceux chargés des politiques actives du marché du travail. Cet écart se retrouve également dans la structure du financement. Mis à part les moyens « extérieurs » comme ceux provenant du Fonds Social Européen, l'essentiel de l'argent public est dirigé vers les mesures passives. Dans une situation où le but principal est d'enregistrer et de vérifier la situation des chômeurs ainsi que la gestion des prestations, la réalisation des actions est essentiellement évaluée en termes de consommation budgétaire.

1.2. La place du projet « Un lendemain meilleur » dans « le Plan national pour le développement »

Parallèlement au processus d'adhésion de la Pologne à l'Union Européen, surgit le besoin de repenser l'ensemble des politiques publiques. Malgré l'adoption de réformes territoriales en 1999 et le renforcement des compétences des régions, la construction des politiques publiques est toujours l'affaire du gouvernement. C'est au sein du ministère de l'Economie (nommé après la réorganisation de 2003 Ministère de l'Economie, du Travail et de la Politique Sociale) qu'est élaboré le Plan national de développement pour les années 2004-2006 (Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006). Le document est officiellement adopté au début de l'année 2003 par le Conseil des ministres. Le « PND 2004-2006 » est ensuite adressé à la Commission Européenne de Bruxelles car il constitue la base des négociations entre la Pologne et l'Union Européenne pour un soutien financier provenant des fonds communautaires. Son élaboration est nécessaire pour que la Pologne puisse profiter des fonds structurels.

Désormais, ce texte devient le document cadre pour les politiques publiques polonaises dont le but stratégique est défini comme étant « *le développement d'une économie compétitive, appuyé sur la connaissance et l'entreprenariat, apte à l'harmonieux*

développement à long terme, visant la croissance de l'emploi et la cohésion sociale, économique et spatiale avec l'Union Européenne au niveau régional ainsi que national »⁷¹.

Les grandes orientations des politiques publiques déterminées par le « PND 2004-2006 » sont les suivantes : la croissance de compétitivité, le développement et la modernisation d'infrastructures de transport et de télécommunication, le développement des ressources humaines, la protection de l'environnement naturel, la restructuration du secteur alimentaire et le développement des terrains ruraux, et le développement socio-économique des régions en faveur de leur compétitivité). Leurs réalisations reposent sur six programmes sectoriels opérationnels (« PSO ») et les plans régionaux, chacun dans leur domaine.

En ce qui concerne la lutte contre le chômage, ce sujet s'inscrit dans le champ d'action réalisé par SPO RZL (Le Plan sectoriel opérationnel « Le développement des ressources humaines ») qui a pour but « *la construction de la société ouverte, s'appuyant sur le savoir, par les conditions assurant le développement des ressources humaines, réalisé à l'aide de l'apprentissage, de la formation et du travail* »⁷². L'accomplissement de ces objectifs devrait soutenir la croissance de l'économie et par ce biais-là renforcer la cohésion sociale.

Le contenu de programme SPO RZL, concernant les ressources humaines, est compatible avec les priorités de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Sa réalisation doit être assurée par les programmes opérés au niveau de régions.

Le programme sectoriel SPO RZL a trois priorités :

- 1) La politique active du marché du travail et l'intégration professionnelle et sociale
- 2) Le développement de la société de la connaissance
- 3) L'aide technique à l'ingénierie des projets (postes de coordination etc.)

Chacune de ces priorités prévoit les dispositifs réalisés soit par l'un des départements du ministère du Travail soit par les Agences Régionales du Travail.

Le programme « Un lendemain meilleur » qui est l'objet de notre analyse s'inscrit dans le dispositif 1.2. « Les perspectives pour les jeunes », qui découlent de la priorité n°1 du programme sectoriel. Sa réalisation repose sur le Bureau Local du Travail du district de Wadowice tandis que sa supervision reste dans les compétences de l'Agence Régionale du Travail de Cracovie. En réalité la mise en œuvre des priorités 1.2 et 1.3 du Plan sectoriel opérationnel La priorité « Le développement des ressources humaines », est prévu que pour

⁷¹ Sektorowy Plan Operacyjny, Rozwoj Zasobow Ludzkich 2004-2006, Zalacznik do rozporzadzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004r., Dziennik Ustaw Nr 166, Poz. 1743 (traduction B.B.)

⁷² Traduction B.B.

les services publics de l'emploi. Par ce manœuvre on a voulu garantir une rapide rotation des moyens financiers afin de rattraper le retard dans l'application des fonds européens. Pour assurer la mise en œuvre du plan sectoriel SPO RZL, des agences régionales organisent les appels d'offre. Il est dans les compétences des Bureaux Locaux du Travail, d'y répondre, en préparant des projets qui constituent en même temps des plans d'action. On peut donc parler d'une sorte de monopolisation car la plupart des appels d'offre ont caractère « fermé » qui ne permet pas par exemple aux organisations du secteur privé d'accéder au programme.

1.3. Les actions prévues

La réalisation du projet s'étend sur une période de 22 mois entre le 1^{er} mai 2006 et le 29 février 2008. Le but principal de « Un lendemain meilleur » est le soutien, la promotion de l'emploi ainsi que l'auto-emploi des anciens élèves (2005/2006, 2006/2007) de moins 25 ans, ayant fini avec le diplôme leurs cursus scolaires dans les lycées et les écoles professionnelles. Il s'agit avant tout d'accroître l'employabilité de ces jeunes.

Dans le projet on peut lire que les jeunes qui terminent les écoles possèdent « *les connaissances théoriques suffisantes* ». Cependant, la préparation pratique pour entrer sur le marché du travail leur manque. Par l'élaboration du projet « Un lendemain meilleur » le Bureau Local du Travail de Wadowice tente de résoudre l'un de problèmes majeurs du marché local du travail. A la base, le programme devait faciliter aux jeunes l'entrée dans la vie professionnelle, soit par l'acquis de premières expériences professionnels, soit par l'augmentation ou le changement de qualifications déjà acquises. Les fonctionnaires cherchent à donner les moyens aux bénéficiaires pour « *augmenter leur niveau de mobilisation, renforcer leur volonté à agir et leur faire perdre le sentiment d'impuissance* ». L'une des innovations parmi les outils proposés par le bureau de travail est « *l'individualisation du suivi et des conseils professionnels* » qui, selon les auteurs de « Un lendemain meilleur », devrait augmenter l'effectivité des résultats.

Le projet prévoit plusieurs formes actives de lutte contre le chômage, en particulier des modules des stages et de formation, mais aussi l'attribution de moyens financiers sous la forme de « microcrédits » afin d'accéder les jeunes à devenir leur propre entrepreneur. Chaque participant peut alors compter sur le soutien individuel de conseillers professionnels.

Selon la nomenclature des fonctionnaires, le projet admet avoir des résultats « durs » et des « mous ». Parmi les premiers il faut énumérer :

- Les expériences professionnelles acquises par 290 chômeurs par le biais des stages. Leur genre /type ainsi que leur contenu dépendent de l'offre actuelle du marché local du travail. Les employeurs proposent au bureau du travail les places pour les stagiaires, mais c'est souvent les jeunes eux-mêmes qui cherchent des employeurs correspondant à leurs centres d'intérêts. Pour cela la panoplie de secteurs où on peut travailler est presque non limitée. La convention de stage a un caractère tripartite. Elle est signée entre le bureau du travail, le bénéficiaire et l'employeur. Cette convention constitue le seul document officiel car l'attestation de stage n'est pas obligatoire et découle plutôt de l'initiative des personnes intéressées. Les expériences peuvent donc être prises en compte dans le CV de jeunes chômeurs.
- L'acquis, l'adaptation ou l'accroissement des qualifications de 125 personnes grâce aux cours de formation, prouvés par un certificat. Chaque cours de formation est validé par une sorte d'examen final. Les bénéficiaires qui les passent avec succès obtiennent des diplômes (des certificats), munis du logo de l'Union Européenne et du FSE, qui confirment leur participation au cours de formation et les connaissances acquises. Leur reconnaissance sur le marché local du travail varie selon les exigences des employeurs.
- L'inauguration de l'activité économique individuelle des 8 personnes (permise grâce au soutien financier). Un groupe des jeunes chômeurs est incité à entreprendre l'auto-emploi. Pour cela ils participent à une série des rencontres ayant pour but de les éclairer sur les démarches. Après avoir présenté des « business-plans » fiables, les fonctionnaires décident de leur attribuer les moyens financiers.

Les résultats « mous » concernent tous les bénéficiaires finaux et prévoient :

- L'acquis de capacités pour se présenter devant un employeur potentiel (les éléments de savoir vivre).
- L'acquis de savoirs concernant le processus de recherche du travail en s'appuyant sur les nouvelles technologies.
- La capacité de préparation et de rédaction d'un CV et d'une lettre de motivation.
- L'augmentation de la confiance en soi (*self confidence*) et des autres capacités interpersonnelles nécessaires sur le marché du travail.

Ces derniers objectifs seraient réalisés grâce aux services des conseillers professionnels.

Quant aux aspects financiers, le programme offre aux bénéficiaires, les bourses pour les stagiaires, les bourses pour couvrir les frais de transport pour les participants aux cours de formation ainsi que la couverture de frais d'examens médicaux.

Tableau 4 : *Les résultats « durs » et « mous » prévus dans le projet (01/05/2006)*

<i>Forme du dispositif</i>	<i>Groupe cible (nombre de places pour les bénéficiaires potentiels)</i>
Les ateliers de conseil professionnel	445
Les ateliers de recherche d'un emploi par Internet	
Stages	290
Cours de formation	125
L'auto-emploi	8

1.4. Les mécanismes de fonctionnement du programme

Au travers de nos entretiens et de l'analyse du fonctionnement du programme, apparaissent quelques traits caractéristiques, non-négligeables pour la réalisation du programme « Un lendemain meilleur », qui nous interrogent plus particulièrement.

Il s'agit avant tout du processus de recrutement qui est conditionné, d'un côté, par les contraintes temporelles et la réalité du calendrier, de l'autre côté, par la place importante que prennent les contraintes budgétaires, procédurales et juridiques. Nous insistons sur le processus de recrutement car c'est l'étape du programme où se jouent d'une certaine manière la question d'éligibilité et l'accès aux droits et services connexes.

Les étapes successives du recrutement et de prise en charge des bénéficiaires de « Un lendemain meilleur » se déroulent selon le schéma suivant :

- L'action de promotion du programme (en permanence)

- Présélection - l'analyse de base de données du Bureau Local du Travail de Wadowice par les fonctionnaires
- La distribution des invitations adressées à la première partie des personnes présélectionnées
- La réunion d'information pour les bénéficiaires potentiels
- La prise de décision de participation ou non-participation au programme par les jeunes chômeurs
- Le rendez-vous individuel d'un bénéficiaire avec le conseiller professionnel et l'intermédiaire de marché du travail
- Le choix des mesures adéquates à chacun bénéficiaire
- La mise en place des mesures

1.4.1. Les critères d'éligibilité

Dans le cas de « Un lendemain meilleur » nous pouvons esquisser deux groupes des personnes éligibles. D'abord, afin de pouvoir profiter du programme, il faut posséder le statut de chômeur. La loi polonaise définit les conditions qu'il faut remplir pour obtenir ce statut⁷³. La définition de chômeur marque donc le critère fondamental sans lequel on ne peut avoir accès aux prestations que ce soit celles financières ou non matérielles. Etre « chômeur », selon la loi veut dire ne pas exercer le travail, être aussi disponible, apte et prêt à travailler. Les hommes peuvent être chômeurs de 18 à 65 ans, les femmes de 18 à 60 ans. Mais avant tout il faut être enregistré comme tel au bureau local du travail. Les chômeurs ne peuvent pas poursuivre des études en cycle normal, tandis que des cours (formation en alternance) sont autorisées. La loi oblige les chômeurs à venir, au jour indiqué par les fonctionnaires (moyennement 1 ou 2 fois par deux mois), au bureau du travail afin de confirmer leur disponibilité pour travailler et obtenir les informations concernant les offres d'emploi ou des cours de formation.

Mise à part l'assurance maladie, le statut de chômeur n'ouvre pas aux jeunes des droits aux allocations de chômage. Leur montant est de 551,40 PLN, tandis que celui du salaire

⁷³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami / La loi du 20 avril 2004 sur la promotion de l'emploi et des institutions du marché du travail, rozdz. 1

minimal est de 1126,00⁷⁴. Ils peuvent être attribués aux personnes qui ont travaillé au moins 365 jours (y compris les samedis et dimanches ainsi que les journées de congé) pendant les 18 derniers mois. La durée d'attribution des prestations dépend des régions de la Pologne et leur taux de chômage⁷⁵. Il faut souligner que les bureaux de travail recensent environ 250.000 de chômeurs ayant droit à l'allocation chômage ce qui représente 14,7% de la totalité des chômeurs⁷⁶. Vu ces critères, les jeunes chômeurs et surtout les anciens élèves, ne figurent pas parmi ceux qui reçoivent les prestations.

Les problèmes économiques consubstantiels à la période de transition politique ont influencé les politiques de l'emploi et les mesures passives de lutte contre le chômage qui ne sont pas aujourd'hui très généreuses. Mais la situation change grâce à l'afflux des fonds européens et à la possibilité de financer à l'inverse, des formes actives de la lutte contre le chômage. Pour les jeunes qui correspondent aux critères du projet « Un lendemain meilleur » s'ouvre alors l'opportunité de toucher les prestations quasi matérielles, dites « bonus », cofinancées par le Fonds Social Européen.

Actuellement dans le cadre de ce programme, celles-ci sont possibles sous formes de bourses attribuées :

- lors de réalisation des stages. La bourse est d'un montant de 140% des allocations de chômage (753,70 PLN). Cette sorte de « rémunération » ne concerne que les jeunes qui ont pu accéder aux stages (290 personnes).
- lors de participation aux cours de formation. La bourse atteint le montant de 40% des allocations de chômage (215,40 PLN)⁷⁷. Les personnes qui suivent des cours formation sont plus dédommagées que rémunérées. Le montant de 40% des allocations de chômage est conçu plutôt pour inciter les jeunes à se déplacer et à couvrir les frais de transport et de nourriture.

⁷⁴ D'après les données de GUS (Office National des statistiques) pour le 1^{er} juin 2008

⁷⁵ Les allocations sont attribuées pour la période de 6 mois si un chômeur habite la région où le taux de chômage ne dépasse pas la moyenne nationale. Si la moyenne régionale est supérieure au taux de chômage national, les prestations sont attribuées pour 12 mois. Si la moyenne nationale dépasse deux fois les chiffres nationaux, les chômeurs ont droit d'obtenir les allocations durant 18 mois.

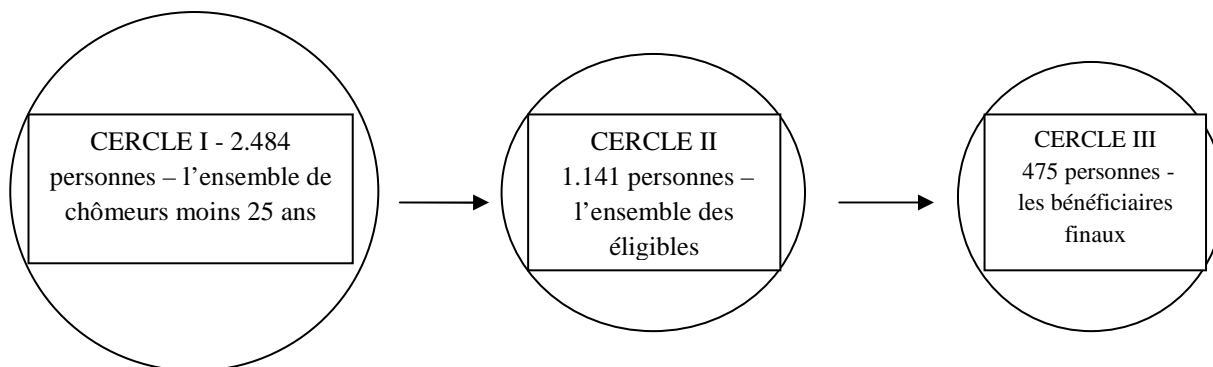
Les personnes qui travaillent depuis moins 5 ans peuvent obtenir 80%, les personnes travaillant depuis 5 ans et moins 20 ans ont droit au 100%, tandis que tous les individus embauchés plus 20 ans reçoivent 120% de montant des allocations de chômage.

⁷⁶ La situation sur le marché du travail en Pologne, l'information annuelle de l'Office National des Statistiques pour l'an 2008, Varsovie, le 28 mai 2008 (www.gus.pl)

⁷⁷ Les données pour le 1 avril 2008, 1 PLN = 0,25 Euro

Le seul statut de chômeur n'est pas encore suffisant pour accéder aux services proposés par le programme « Un lendemain meilleur ». Un deuxième groupe de personnes éligibles apparaît donc du fait d'une logique de ciblage consistant à restreindre le groupe des bénéficiaires potentiels.

Graphique 2. *Le mécanisme de « ciblage »* (dans les ellipses : le nombre de personnes éligibles qui se réduit successivement)



« Un lendemain meilleur » est adressé aux jeunes chômeurs (moins 25 ans). Dans les bases de données du Bureau Local du travail de Wadowice, cette population constitue 28,02% de l'ensemble des chômeurs censées être employables. Cependant le programme pose encore une condition d'accès, en réduisant les dispositifs aux anciens élèves des écoles professionnelles ainsi que des lycées. De cette manière, le nombre des bénéficiaires potentiels se restreint à 1.171 personnes (48% de population de jeunes chômeurs). Pourtant ce n'est pas la dernière opération de sélection puisqu'au final le programme n'inclut plus que 475 personnes.

Que se passe-t-il donc pour atteindre cet effectif réduit ? Selon les réponses des fonctionnaires, soit les jeunes participent à d'autres programmes, soit ils sont couverts par les formes « standards » réalisées au quotidien par le bureau local du travail dans le cadre de ses compétences. Par les actions (formes) « standards », les fonctionnaires comprennent toutes les mesures mises en œuvre en dehors de programmes européens et financés par les moyens nationaux (le Fonds du Travail).

Cette logique de ciblage suscite souvent de l'incompréhension de la part de certains chômeurs pouvant être concernés par les actions du programme « Un lendemain meilleur ».

Selon les propos d'un fonctionnaire, nous pouvons même parler de sentiment d'exclusion ressenti par plusieurs individus :

- *Nous avons une thématique, déterminée par le programme «Un lendemain meilleur ». Un homme voit sur le tableau d'annonce qu'on organise un cours qui l'intéresserait. Mais les gens ne lisent pas trop attentivement, ils voient ce qu'ils veulent voir. Et après cette personne nous demande et ici ça se complique. On lui explique qu'il ne peut pas parce qu'il a dépassé la limite de 25 ans ou une autre chose. Et à ce moment-là nous rencontrons un problème car il nous demande s'il est déjà inutile ou si c'est qu'on a plus rien à lui proposer ⁷⁸».*

En fait, le ciblage est l'effet du contingentement de l'offre. Le programme prévoit atteindre des résultats « durs » comme les stages et des résultats « mous » comme les cours de formations. Mais d'un côté comme de l'autre un nombre limité de personnes est attendu : 290 stages et 125 places pour les cours de formations. C'est le nombre des bénéficiaires en somme qui donne le nombre 475 personnes. D'où vient donc la différence entre les chiffres 415 (290 + 125) et l'ensemble de bénéficiaires, 475 individus ? Il s'agit d'une rotation de chômeurs. Seulement 415 personnes profitent de mesures, dit « dures », par contre toutes les bénéficiaires (y compris ceux profitant des formes « dures ») passent par les mesures « molles ».

1.4.2. Entre le recrutement et le remplissage

Le programme « Un lendemain meilleur » est conçu initialement pour 445 personnes au total. Pour les besoins du processus de recrutement, le Bureau Local du Travail de Wadowice s'appuie d'une part, sur l'examen de ses bases de données et d'autre part, sur les jeunes ayant montré leur intérêt à ce type de projet lors d'un entretien avec le conseiller professionnel. Ceux-là intègrent le programme directement. Après l'analyse des listes de chômeurs, les fonctionnaires adressent une lettre pour inviter les candidats à participer aux réunions d'information. Une partie des personnes obtient les informations sur le projet directement lors d'inscription au chômage. L'étape suivante est prévue pour les personnes qui ont répondu positivement à l'action de promotion du programme. Cela consiste à l'initiation au projet lors d'un entretien individuel où un bénéficiaire remplit une enquête et un questionnaire et signe

⁷⁸ Entretien EF 3

l'accord de participation dans « Un lendemain meilleur ». La réalité montre que le recrutement permanent n'a rien d'harmonieux et rencontre certaines difficultés causées par « l'effet du calendrier », ainsi que par les contraintes budgétaires.

1.4.2.1. L'effet du calendrier et l'effet pervers du système de financement

Dans la plupart des cas, le facteur temporel est décisif pour accéder aux services les plus adéquats. La durée du programme « Un lendemain meilleur » s'étend sur une période de 22 mois. Or certains anciens élèves entrent dans le programme de stages et de cours à différents moments et certains modules sont déjà achevés. Nous observons ici l'effet pervers de « la logique du calendrier » qui empêche certains jeunes de participer aux cours qu'ils auraient souhaité. Le flux continu irrégulier de jeunes chômeurs a paradoxalement un autre effet. Ainsi, ces derniers sont souvent poussés par les services administratifs pour remplir les places vacantes sur les listes (voir Tableau 3.). Finalement ils n'obtiennent pas les services adéquats. En vue de manque d'alternative, les jeunes décident souvent d'arrêter leur participation au programme.

« L'effet de calendrier » dévoile encore une autre dimension – l'obligation d'attentes. Celle-ci incite les jeunes à abandonner le programme et à prendre d'autres initiatives. Les jeunes qui veulent quand même « attendre » choisissent souvent un service qui ne correspond pas tout à fait à leurs attentes (le cours de formation à la place de stage) ou qui ne coïncide pas à leur niveau de formation initiale (le cours de formation inadapté à leur niveau scolaire ou leurs centres d'intérêts). Tout cela crée des inégalités entre les bénéficiaires dans l'accès aux prestations et un certain désordre abîme l'objectif de l'individualisation du suivi.

L'une des personnes interrogées constate :

- *Je n'ai pas pu faire le stage, j'ai été obligé de faire le cours de formation. Il m'a été présenté la liste des cours de formation à choisir. Finalement j'ai choisi la comptabilité informatique parce que le choix s'est limité à peine à deux possibilités. (...) Je n'ai eu que deux options parce que je me suis inscrit au chômage trop tard.*⁷⁹

D'autres bénéficiaires confirment la tendance selon laquelle plus le terme de programme approche, plus le recrutement est irrégulier, par exemple :

⁷⁹ Entretien EC 3, p.1

- *Finally, I got my internship because there were still 3 weeks left before the end of the program, so there were still places and I was also on the list.⁸⁰*

Un autre bénéficiaire :

- *I signed up here, and then I found an internship, I hadn't even started working, and I had to follow the accounting course because they told me that after the course I was going to find a job. (...) It was proposed to me like that and that's it.*
- *But how did you start your internship ?*
- *Well, when I came here (the Local Office for Work in Wadowice), I had two proposals for training courses, so I was obliged to choose one. Then, the next day I found an employer who wanted to take me for the internship so I came here, I explained everything... but no. That's it, I had to choose one of the courses !⁸¹*

Les entretiens montrent que les jeunes chômeurs n'ont pas profité des mêmes conditions pour accéder à certains instruments actifs du programme. Il s'agit avant tout de stages et de cours de formation, les formes qui décident finalement de la réalisation des « résultats durs ». Ces dispositifs sont d'ailleurs davantage sollicités et appréciés par les jeunes chômeurs par rapport aux dispositifs qui composent les « résultats mous », du fait de la rémunération proposée.

- *As for your internship, did it correspond to your interests ?*
- *No, not really. There are a lot more internships during a period like this, in March, January and in plus they are a lot more interesting than during the holidays, at a time when a lot of young people want to find something. Sincerely, I didn't want to take the one that was assigned to me because they didn't propose anything interesting.⁸²*

Les jeunes forcés à participer aux formes qui ne leur convenaient pas ont été parfois obligés d'arrêter le programme :

⁸⁰ Entretien EC 3, p.2

⁸¹ Entretien EC 4, p.1

⁸² Entretien EAC 13, p.1

- *Ma belle mère m'a aidé à trouver un employeur. Ils ont eu besoin de quelqu'un pour la cuisine et moi je venais de terminer l'école « hôtelière », donc c'est mon métier. Donc je me suis retrouvé ici /le bureau local du travail/, avec les documents déjà remplis et une recommandation de la part de la cantine. Mais pour la première fois je n'ai pas réussi parce que « le chômage » a voulu me diriger dans un magasin alors que ce n'est pas du tout ma branche. Donc, j'ai refusé et j'ai dû attendre 3 mois après pour m'inscrire de nouveau.*⁸³

Le nombre de personnes pour les cours de formation ne pourrait pas dépasser une certaine limite, une logique de quotas prévaut. Aussi les personnes retenues n'ont-elles pas forcément demandé de bénéficier de la formation proposée. Sans véritable choix elles se retrouvent sur la liste de participants d'une formation donnée, commandée par le bureau de travail. Le manque de souplesse dans la gestion du projet résulte de la loi qui est assez stricte en ce qui concerne les questions financières. La technique de « budgétisation » peut être éclairée par la gestion du nombre limité de places.

Tableau 5 : *Les cours de formation proposés aux chômeurs et le nombre des places limités*

<i>Cours de formation professionnel :</i>	<i>Nombre de participants :</i>
Les cours de comptabilité informatique	10
La création de sites internet	5
Le cours de chariot élévateur	15
L'infographie	5
Permis de conduire C, D ou E+C	15
Les services techniques pour les bureaux des ventes et des stocks	20
Les services informatiques	4
Les cours d'anglais et d'allemand (niveau intermédiaire)	15
Les cours d'agrotourisme	4
Les animateurs de centres de vacances	7
Les cours d'informatique avancée	25

⁸³ Entretien EAC 12, p.1

Les fonctionnaires disposent d'enveloppes financières fixes et ne peuvent donc accroître les moyens attribués à une formation en cas de forte demande. Par ailleurs les flux d'argent sont parfois irréguliers et occasionnent d'autres difficultés. Ces retards de subventions empêchent le financement de stages. Dans d'autres cas, dont la durée est prévue normalement pour 6 mois sont parfois raccourcis ou prolongés quand il s'agit de profiter de l'argent avant « la fermeture de comptes ». Encore une fois apparaît l'inégalité dans l'accès aux services. Parfois certains jeunes chômeurs font leurs stages dans les délais prévus, d'autres profitent de prolongements inattendus. D'une part, nous observons ici l'effet pervers de mode de financement qui s'appuie sur le système de remboursement et d'avance d'argent. D'autre part la rigidité de loi concernant la discipline de finances publiques et la menace des sanctions empêche des fonctionnaires de « prendre le risque ». Ces obstacles incitent les fonctionnaires à agir avec la grande vigilance qui, dans le milieu bureaucratique, se traduit par un formalisme rigide.

Un autre facteur ensuite renforce les inégalités dans l'accès à l'offre de formation. Plus la fin de programme approche, plus la pression pour remplir les « places libres », augmente. Pour les services il s'agit absolument de démontrer la totale consommation des moyens. Dans le cas du programme « Un lendemain meilleur », ce mécanisme a revêtu la forme suivante : au début du programme un bénéficiaire n'a pu saisir qu'un dispositif dur, il avait le choix entre un stage ou un cours de formation. A la fin de la réalisation du projet, les changements dans « les règles de jeu » se produisent et les bénéficiaires peuvent profiter des plusieurs formes « dures ».

- Dans le cadre du programme, vous avez participé au stage. Avez-vous profitez des autres formes actives ?
- *Oui, les cours de formation. Actuellement (la fin du programme) je suis inscrit à deux cours, l'un pour les responsables de gestion des stocks, l'autre pour se servir de chariot élévateur.*⁸⁴

Le facteur financier est l'un des plus importants dans la conduite locale des programmes dits « européens » comme « Un lendemain meilleur ». L'algorithme général est que l'argent public favorise non seulement les régions se caractérisant par le taux élevé de chômage, mais aussi celles qui conservent le taux élevé de « rotation » de chômeurs. Il s'agit du nombre de

⁸⁴ Entretien EC 2, p.1

personnes qui quittent le chômage par rapport aux personnes qui s’y inscrivent. Ce mécanisme encourage les fonctionnaires à poursuivre une logique de « rotation ». Pour augmenter la possibilité d’avoir plus d’argent public prochainement, il faut montrer que le nombre de personnes quittant le chômage (pas forcément de manière durable) est progressif par rapport à la « base de calcul » qui constitue le nombre des personnes qui recherchent activement un emploi. En fin de compte, les fonctionnaires mettent l’accent souvent sur l’indicateur d’activité et essayent de montrer que le programme s’est étendu au plus grand nombre de participants. Le processus de sélection ainsi que le recrutement des chômeurs doit correspondre au nombre préétabli de bénéficiaires (voir : bénéficiaires finaux selon projet – Tableau 2). On voit que dans ce contexte on évalue la réalisation des résultats en mettant en valeur le niveau de la réalisation du budget. Cette pratique est légitimée par le besoin d’assurer les moyens pour les prochaines périodes. De cette manière, le suivi des critères formels devient la condition *sine qua non* de la réalisation des actions prévues.

Pour les fonctionnaires, il est nécessaire que le nombre de bénéficiaires effectifs corresponde au nombre de bénéficiaires prévus dans le cadre du financement obtenu. Quand les résultats dépassent les effectifs admis dans le projet, on peut parler d’un « véritable succès »⁸⁵.

Tableau 6 : *Les résultats de compte rendu final (29/02/2008)*

<i>Forme du dispositif</i>	<i>Bénéficiaires finaux selon projet</i>	<i>Les résultats réels</i>
Mesures « molles »		
Les conseils professionnels	445	475
Les services de l’intermédiaire du marché du travail	445	475
Mesures « dures »		
Stages	290	290
Cours de formation	125	125
Le financement de l’auto-emploi	8	11

Le recrutement, pour certaines formes actives, dure parfois tellement longtemps que ces retards provoquent le refus des bénéficiaires potentiels d’y participer. Dans le cas du programme « Un lendemain meilleur » ce mécanisme concerne environ 30 personnes grâce

⁸⁵ Entretien, EF 2, p. 2

auxquels, les fonctionnaires peuvent augmenter le taux d'activité (comparer avec le Tableau 2 et 4).

Le processus de création de 30 places supplémentaires pour les bénéficiaires finaux dans les statistiques, nous amène à parler du mécanisme de « l'abandon caché ». Il s'agit de la différence entre le nombre admis dans le projet et le nombre de bénéficiaires finaux (475 - 445 = 30). Ce sont les individus qui, grâce aux « économies » faites par les fonctionnaires, pouvaient entrer dans le programme. Comme nous explique l'un des fonctionnaires, « *nous avons eu un problème avec les personnes qui ne voulaient pas profiter des formes actives (« dures » - stages ou cours de formation). Pour ne pas compliquer les papiers, on les a mis dans les formes « molles » comme « le travail par Internet » et on a écrit que cette forme était prévue depuis le début pour eux* »⁸⁶. Il s'agit de quelques heures de cours de formation intitulées « Internet – Travail », organisées par le bureau de travail et non par les partenaires extérieurs. L'organisation de ce type de cours ainsi que leur financement, sont moins coûteuses, et ne demandent pas de démarrer des procédures compliquées par exemple l'appel d'offre. Les jeunes apprennent à utiliser Internet pour chercher de l'emploi et de cette façon peuvent être cochés sur la liste des bénéficiaires ayant terminé la réalisation de leurs parcours individualisé dans le cadre de « Un lendemain meilleur ». Finalement, ces 30 personnes « libèrent » les places pour les autres bénéficiaires potentiels qui peuvent profiter des stages ou des cours de formation. Le projet qui prévoit initialement 445 bénéficiaires finaux compte en fin de compte 475 personnes.

De cette manière, nous observons une sorte de paradoxe : d'un côté la, rigidité bureaucratique et le manque de souplesse en ce qui concerne la gestion du programme et la création des nouvelles formes innovatrices tenant en compte les besoins des chômeurs ; de l'autre, la possibilité de jouer sur les chiffres pour augmenter le taux d'activité et prouver la rotation de bénéficiaires.

1.4.3. La logique d'individualisation qui s'estompe

Ce paradoxe nous renvoie à la dérive de la logique d'individualisation qui devait être le moyen innovateur pour assurer le parcours personnalisé à chacun bénéficiaire. L'individualisation de traitement est l'une des innovations de ce programme, d'ailleurs

⁸⁶ Entretien, EF 1 p.2

souvent mise en valeur par les fonctionnaires, mais finalement absorbée par l'esprit bureaucratique. Selon le projet, elle constitue l'un des atouts du programme grâce auquel les résultats atteints par « Un lendemain meilleur » devraient être d'un niveau satisfaisant. Or, du fait du mode de recrutement, ce principe s'efface peu à peu plus on assure dans le calendrier.

Les jeunes qui ont commencé leur activité dans le cadre de programme en 2006 ou en 2007 ont pu compter sur le suivi de leur projet professionnel selon le cheminement prévu. Le mécanisme de suivi est le suivant. Il commence par l'organisation de la réunion d'information, puis par l'inscription dans le projet. Ensuite des groupes de dix bénéficiaires participent à des « ateliers professionnels » où ils reçoivent des informations sur la spécificité et les tendances du marché du travail. De plus, ils acquièrent des compétences dans la préparation du CV et dans la rédaction de lettres de motivation, comme dans la connaissance du « savoir-vivre » et du « savoir-faire » pour les entretiens d'embauche. Lors de ces rencontres collectives, les bénéficiaires du programme devaient remplir une enquête « psychologique » et un questionnaire concernant leurs projets professionnels qui serviraient ensuite à donner des pistes utiles lors des entretiens personnalisés avec les conseillers et les fonctionnaire chargé de l'intermédiation de travail.

Les jeunes interrogés qui intègrent « Un lendemain meilleur » se souviennent rarement des entretiens individualisés avec le conseiller professionnel afin de préparer leurs projets professionnels. Leurs contacts avec les fonctionnaires se limitent aux rencontres collectives.

L'une des bénéficiaires remarque :

- *Oui, on a eu quelques entretiens comment se débrouiller, où chercher le travail et où se rendre... donc on a eu quelque chose*
- *Vous en avez profitez ?*
- *Il me semble que j'y suis venue deux fois.*⁸⁷

Les remarques d'une autre personne :

- *Aviez-vous les rencontres personnalisés avec le conseiller professionnel ?*
- *Il y en avait deux, avec une dame, qui nous a parlé du projet, comment ça marche, et après elle nous a fait faire les enquêtes pour savoir ce qu'on voudrait faire dans notre vie. Oui il y en a eu deux rencontres comme ça, un peu formelles.*⁸⁸

⁸⁷ Entretien EAC 13, p.2

⁸⁸ Entretien EAC 12, p.1

Nous avons rencontré un groupe de personnes pour lesquelles le contact avec les fonctionnaires s'est réduit au moment de l'inscription au chômage. C'est à cette étape-là que les cours de formation ou plus rarement les stages sont proposés. Selon les fonctionnaires cette démarche a lieu lors des périodes « où on a besoin de chômeurs », plus on avance dans le temps et que le besoin de résultats se précise. En fait, les conseillers professionnels n'interviennent pas pour l'orientation des nouveaux inscrits au chômage, vers les programmes. Ce sont les fonctionnaires qui inscrivent les personnes au chômage qui les orientent d'office vers telle ou telle mesure. Le processus d'individualisation des parcours dans les programmes, voulu par les financements européens, n'est pas respecté dans ce cas. Les fonctionnaires chargés de la « réception » des chômeurs et aussi des nouveaux arrivants sont en contact avec les responsables des cours de formation et des stages, et de cette manière décident du sort des chômeurs, notamment en remplissant les places vacantes sur les listes.

L'un des bénéficiaires constate :

- *Je suis venu au bureau du travail après l'école. Je me suis inscrit et j'étais tout de suite envoyé pour faire le stage⁸⁹.*

Une autre personne ajoute :

- *(...) du coup je me suis retrouvé ici, mais je ne sais pas pourquoi j'étais déjà dans le programme « Un lendemain meilleur », franchement. Je ne sais pas comment ça s'est passé ? (...) Ca veut dire, en s'inscrivant au chômage, eux ils m'ont « proposé », j'y ai été déjà inscrit, oui... donc je n'ai pas eu le choix d'un autre programme⁹⁰.*

La logique d'individualisation et de suivi personnalisé sont incompréhensible pour certains bénéficiaires. Ils ont du mal à se repérer dans les règles du programme à cause de barrières au niveau des informations et de la compréhension des conditions de participation au programme. D'ailleurs pour certains les règles ont changé au cours de route à cause des dérives du processus de recrutement (remplissage, budgétisation).

- *Après l'école je me suis retrouvé au chômage. Je savais qu'il y avait des stages et moi j'ai suivi une spécialisation – « alimentation » et du coup je ne savais pas que je pouvais faire le stage dans un autre domaine. Finalement il s'est avéré que j'aurais pu.*

⁸⁹ Entretien EAC 7, p.1

⁹⁰ Entretien EAC 5, p.1

- Ca veut dire vous avez attendu un an ?
- *Oui. Car il n'y avait personne pour me dire ça. J'ai compris qu'il fallait suivre le stage selon sa formation parce que quelqu'un m'a dit ça.*⁹¹

1.5. Entre les intentions et les résultats - les chiffres

Les chiffres constituent un élément crucial dans la conduite de programme « Un lendemain meilleur ». Ils jouent un rôle très important dans lors du fonctionnement de ce genre de projet. Il s'agit d'un indicateur d'activité qui revêt la forme de résultats satisfaisants concernant le nombre des bénéficiaires atteints par l'aide proposée. En fin de compte, la réalisation de ce programme se transforme en regard « comptable » qui résulte en grande partie de contraintes institutionnelles auxquelles les fonctionnaires sont soumis. La place centrale dans l'accomplissement du projet est occupée par les contrôles qui déterminent les orientations et les fins à atteindre.

En ce qui concerne les chiffres, il faut mentionner la question d'évaluation. La conduite de « Un lendemain meilleur » demande l'élaboration de comptes rendus trimestriels, présentés à l'Agence Régionale du Travail de Cracovie. L'évaluation est donc identifiée par les fonctionnaires avec les comptes-rendus et les résumés succincts adressées chaque trimestre à l'institution supérieure. La question de l'impact des mesures mises en œuvre, leur pertinence par rapport aux besoins sociaux des bénéficiaires et leurs effets finaux sont complètement occultés.

L'un des responsables de la mise en œuvre du programme constate :

- *Théoriquement l'évaluation devait être faite, mais en réalité... (...) Pareil pour les enquêtes (de satisfaction des bénéficiaires). Nous les faisons mais ça ne sert à rien parce qu'il n'y a personne qui pourrait faire leur analyse. Dans le projet il y avait la possibilité de prévoir l'évaluation, mais à ce moment-là personne n'y pensait, alors on la fait pas*⁹².

« L'évaluation » finale préparée par les responsables de la mise en œuvre du programme revêt la forme d'un simple résumé comprenant le tableau avec les chiffres du nombre de

⁹¹ Entretien EAC9, p.1

⁹² Entretien EF1, p.4

participants admis et de bénéficiaires finaux. Sous cette forme, le bilan s'est avéré meilleur que prévu car les fonctionnaires ont réussi à augmenter le taux de participants. Les potentiels bénéficiaires n'ayant pas profité de certaines formes actives proposées, l'agence a saisi la possibilité d'ajouter des personnes qui n'auraient pas été prévues dans le projet.

Les fonctionnaires attachent beaucoup d'attention aux contrôles. Celles-ci peuvent être effectuées tant lors de la réalisation qu'après la clôture du programme. Les contrôles concernent habituellement la mise en œuvre du projet. Dans ce cas-là, c'est l'institution supérieure (l'Agence Régionale du Travail) qui vérifie 5% des dossiers des bénéficiaires par rapport à la conformité des actions avec les règles inscrites dans le projet. Les fonctionnaires peuvent être aussi contrôlés par l'administration trésorière soumise au Ministère de Finance (à comparer avec Schéma 1.). Il s'agit avant tout de la discipline de finances publiques.

Il est assez significatif qu'en guise de document d'évaluation, le coordinateur présente le rapport final de l'audit. Ce dossier a été élaboré par le bureau d'expertise comptable, qui a contrôlé le Bureau Local du Travail de Wadowice, à l'issue de réalisation « Un lendemain meilleur ». Pour garder l'objectivité de contrôle ainsi que pour être conforme aux normes européennes, l'Agence Régionale du Travail a commandé ce rapport pour préparer l'avis final, nécessaire afin de terminer la mise en œuvre du projet cofinancé par le Fonds Social Européen.

Le but de l'audit est de vérifier la pertinence des dépenses du bureau local du travail avec les objectifs admis dans le projet, ainsi que leur conformité comptable. Le rapport final met l'accent aussi sur l'évaluation du niveau de correspondance des actions entreprises par les fonctionnaires du Bureau Local du Travail avec celles inscrites dans le contrat signé avec l'Agence Régionale du travail. Les contrôleurs se focalisent essentiellement sur les aspects formels. Le facteur humain et la pertinence des objectifs par rapport aux populations ciblées ne sont pas attendus dans ces analyses. L'objet d'audit est constitué de dix champs qui ne font aucune analyse des effets sur les destinataires eux-mêmes :

1. La documentation du projet,
2. Est-ce que les actions prévues dans le cadre du projet ont été effectuées dans la réalité ?
3. La façon dont les documents ont été archivés ainsi que la clarté des dépenses en vertu des factures.

4. Est-ce que les dépenses indiquées dans la documentation ont été effectuées en réalité ?
5. La qualification des dépenses, leur documentation sur le plan des comptes comptables et sur les comptes bancaires.
6. La crédibilité des comptes rendus concernant les services commandés.
7. La manière dont le projet était supervisé, les rapports partiels, la conformité avec le planning de projet.
8. Les actions de renseignement et de promotion.
9. Le contrôle du système de gestion et du contrôle intérieur de bureau de travail.
10. La conformité avec la loi des commandes publiques.

Il s'agit d'un contrôle et non d'une évaluation qui par différence d'exercice est plus attentive aux résultats de l'action menée.

1.5.1. La routinisation et le suivisme

Depuis quelques années les fonctionnaires élaborent et réalisent souvent des programmes dits « européens ». Entre 2004 et 2006 le Bureau Local du Travail a préparé une quinzaine de projets cofinancés par les moyens provenant du Fonds Social Européen. Bien que le contenu et le groupe cible change, chaque fois le schéma d'élaboration des dossiers et des préparations de documentation revêt la même forme. Comme l'avouent les fonctionnaires, leur travail consiste souvent à suivre les sentiers battus. Cette sorte de reproduction de projets provoque la routinisation dans l'application des fonds européen. L'esprit bureaucratique prévaut sur l'esprit innovateur de programme.

L'un de fonctionnaire admet :

- (...) *si les premiers projets ont été créés pour aider, j'ai l'impression que de plus en plus, on suit la voie tracée et on les applique. (...) outre ça, tous ces projets sont faits de la même manière. En plus on ne peut pas se permettre d'être trop innovateurs ou d'élargir les champs d'action car derrière nous il y a toujours la loi à respecter*⁹³.

La conception de « Un lendemain meilleur » a été conçue par trois personnes. Ce dossier constitue la réponse à un appel d'offre lancé par l'institution supérieure, l'Agence Régionale du Travail à Cracovie. Ils prennent en compte les orientations formelles demandées dans

⁹³ Entretien EF1, p.1

l'appel d'offres et, en analysant les dossiers des chômeurs et les particularités du marché local du travail, préparent les mesures adéquates au groupe cible. Après l'acceptation du projet par l'agence régionale, le groupe chargé de sa conduite est constitué par quelques fonctionnaires, parmi eux : le coordinateur du programme, le spécialiste du développement professionnel, le fonctionnaire chargé de stages, les comptables et les personnes chargées d'enregistrement et d'attribution des prestations. Cette pratique est la même à l'occasion de tout nouveau projet. Cette stratégie s'avère payante pour les fonctionnaires qui obtiennent toujours le financement. En juin 2007, le Bureau Local du Travail à Wadowice se trouve parmi les meilleurs offices publics de la région Malopolska. A côté des quelques mairies de la région Malopolska (la ville Dobczyce, Limanowa et Niepolomice) et du Centre d'Aide Sociale de commune Klucze, les fonctionnaires de Wadowice remportent le prix pour les solutions innovatrices de gestion des programmes financés par le Fond Social Européen. Le Bureau Local du Travail de Wadowice a été mis en valeur par MISTiA (Institut de l'Autonomie Territoriale et de l'Administration de la région Malopolska) pour la création de ces « groupes spécialisés de travail », réunissant les fonctionnaires mettant en œuvre des programmes cofinancés par le FSE. Ces concepts sont considérés comme une bonne solution pour développer une approche individualiste des bénéficiaires. « Ces bonnes pratiques » semblent convenir et ne sont pas remises en cause. Dans la conclusion du concours, on peut lire que *cette innovation a garanti la professionnalisation et l'augmentation de l'efficacité de réalisation des projets*⁹⁴. Cependant nous savons que la réalisation du projet s'est traduite avant tout par l'application des fonds européens. Par conséquent chaque projet préparé par le Bureau Local du Travail à Wadowice obtient le financement demandé. Ce prix a renforcé la conviction qu'il faut suivre le sentier battu et justifie « la production » de nombreux nouveaux projets. Dans ces conditions, le peu d'évaluation de résultats demandés ne disconvient pas nécessairement aux intérêts de cette administration locale.

1.6. Conclusion

Comme remarque François Bafail « (...) les prescriptions européennes ont fonctionné comme un amortisseur des mesures très libérales prônées par les organisations internationales. Pourtant, nombreuses sont les critiques qui dénoncent le manque de contenu de ces

⁹⁴ Biuletyn MISTiA, Krakow, czerwiec 2007 (www.mistia.org.pl)

prescriptions et leur caractère trop souvent formel »⁹⁵. Les cadres européens ont renforcé les mesures actives comme la formation et l'aide à la création d'emploi en dépit de rétribution du chômage. La réalité polonaise montre qu'en guise de « la nouvelle qualité » on réalise toujours les mêmes instruments, sauf que financés par les fonds structurels. Le facteur humain et l'approche plus sociale qui paraissent renforcés par l'esprit communautaire des politiques de l'emploi se perdent dans le formalisme. On se retrouve finalement avec une sorte de décalage entre les intentions et les résultats. Partant des slogans de l'individualisation, on arrive finalement aux contraintes budgétaires et temporelles qui rendent difficile la réalisation de suivi des parcours personnalisé des chômeurs.

Le financement et la répartition des fonds européens en Pologne concernant la réalisation des politiques sociales, sont « monopolisés » par l'Etat. Il est donc inévitable que la logique budgétaire l'emporte puisque les services publics sont les principaux bénéficiaires. Selon les auteurs du rapport « Aktorzy rynku pracy »⁹⁶, actuellement en Pologne il y a des cadres législatifs qui ouvrent des possibilités pour réaliser des programmes plus efficaces du point de vue des chômeurs. Cet encadrement réglementaire est très strict, au point que les fonctionnaires directement responsables hésitent et le plus souvent évitent de lancer des actions innovantes. Les mécanismes de fonctionnement des administrations publiques et les sanctions prévus font que le but principal des fonctionnaires reste toujours la réalisation des exigences formelles. Le contrôle administratif consiste avant tout à vérifier la pertinence formelle en dépit de l'impact réel. Leur justification est repoussée au deuxième plan car dans le système hiérarchique on est obligé et responsable de réaliser les critères encadrés par la loi.

⁹⁵ BAFOIL, François, *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 2006

⁹⁶ SIENICKA Anna, TYROWICZ Joanna, *Aktorzy rynku pracy – ujecie instytucjonalne (uwagi wstepne)*”, Raport FISE, Warszawa 2006

2. L'ABANDON DU PROGRAMME ET L'ABANDON DU STATUT DE CHOMEUR

2.1. LES EXPLICATIONS DE L'ABANDON PAR L'AGENCE

Lors de notre première visite (janvier 2008) au Bureau Local de Travail de Wadowice ainsi qu'à l'Agence Régionale de Travail à Cracovie, nous avons essayé de vérifier « la faisabilité » de projet sur le phénomène de non-recours. Nous avons déjà mentionné les difficultés étymologiques le concernant. Les tentatives pour parler explicitement de non-recours ont été vaines pour des raisons déjà évoquées. Les réponses des fonctionnaires, après avoir passé les difficultés linguistiques, ont manifesté au moins de l'étonnement sinon une sorte d'incompréhension. Pour eux la possibilité de ne pas recourir aux droits était presque impossible. Par conséquent, le non-recours est apparu comme un non-phénomène et encore moins comme un problème à résoudre. Les fonctionnaires admettent que le non-recours peut exister dans les pays comme la France ou l'Allemagne parce que le système de protection est développé. Dans leurs réponses, il leur semble que les citoyens sont conscients de leurs droits et, même s'ils ne peuvent pas profiter des certains « privilèges », ils ont toujours d'autres alternatives, ce qui n'est pas le cas de la Pologne. C'est ainsi que les professionnels rencontrés parlent des droits sociaux⁹⁷. En revanche, pour la Pologne, leurs réponses sont bien différentes. Les chômeurs, les personnes démunies, selon eux, n'ont pas le choix et ainsi profitent de ce qui leur est proposé. Les fonctionnaires auraient préféré évoquer une question à l'opposé et parler des fraudes et des abus. Il paraît que ces propos reflètent l'image d'un chômeur répandu dans les medias. Comme constate Irena Reszke « *les médias cherchent une sensation et informent par exemple des chômeurs qui travaillent « au noir » en occultant en même temps d'autres questions importantes. (...) On observe des tentatives d'attribuer aux chômeurs de la responsabilité de leurs sorts, on réduit l'importance des conséquences sociales de chômage ou on entend des propositions populistes de la réduction de ce phénomène. Les individus sans emploi sont jugé de fainéants, mal éduqués et on leur attribue la volonté de vivre en charge de la société*⁹⁸ ». L'image péjorative du chômeur, caractéristique des représentations sociales et des stéréotypes attribués à cette catégorie sociale est très présente dans les propos des fonctionnaires. Ils parlent plus volontairement des personnes qui

⁹⁷ Entretien EF2, p.1

⁹⁸ RESZKE, Irena, Wobec bezrobocia : opinie, stereotypy, Katowice, Biblioteka Pracownika Socjalnego, 1999 (trad B.B.)

travaillent au noir ou qui viennent au bureau du travail pour profiter de l'assurance maladie ou d'autres prestations connexes.

En cherchant d'autres pistes pour repérer et étudier la spécificité de non-recours en Pologne, nous avons demandé aux responsables du programme « Un lendemain meilleur » si d'éventuelles personnes auraient cessé leur participation au projet. A nos questions sur d'éventuelles personnes qui quittent le programme ou abandonnent le statut du chômeur, des réponses stéréotypées apparaissent de nouveau. Les fonctionnaires réfutent qu'un bénéficiaire puisse arrêter sa participation au programme. L'abandon peut concerner exclusivement le statut de chômeur. Eventuellement, c'est le seul cas évoqué, un chômeur cesse une formation parce qu'il trouve du travail. Cette situation paraît comme positive, elle signifie pour les fonctionnaires que le but du projet est atteint. Au fur et à mesure, les fonctionnaires évoquent cependant d'autres contextes potentiels qui pourraient inciter les chômeurs à quitter le programme, par exemple « les files d'attente ». Dans ce cas ils évoquent la rigidité de la loi et le planning qu'il faut réaliser.

Finalement, après avoir analysé la base de données, le coordinateur de programme « Un lendemain meilleur » nous a fourni la liste des participants qui ont cessé leur participation.

Tableau 7 : Les différentes explications des abandons ou des arrêts de la participation dans le programme « Un lendemain meilleur »

<i>Les causes indiquées par le Bureau Local de Travail de Wadowice</i>	<i>Le nombre de personnes</i>
L'absence au jour indiqué par les fonctionnaires	60
Le refus de proposition d'un travail	24
La demande de suppression de la liste	8
La reprise d'études	8
Le manque de disponibilité pour travailler	4
L'embauche	22
Les travaux d'intervention	6
Les stages dans le cadre d'un autre programme	4
Le recrutement par l'armée	7
Le critère des ressources financières	3
Total :	146

Ces données finalement obtenues montrent qu'un nombre important de bénéficiaires du programme, pour des différentes raisons, ont quitté leur activité dans le cadre du projet avant son terme. Chaque fois cet arrêt a eu pour conséquence directe, la perte de statut de chômeur.

Le programme « Un lendemain meilleur » a été réalisé du 1er mai 2006 au 29 février 2008. Selon les statistiques fournies par le bureau du travail, 146 personnes ont cessé leur participation au dispositif (entre le début de programme et le 30 novembre 2007). Si on compare ces chiffres au nombre total de participants admis dans le projet (445 bénéficiaires finaux), un taux de non-recours peut être estimé à 32,8%. Il s'agit ici d'arrêts ou d'abandons et non du non-recours au sens strict dans la mesure où les personnes ont accédé au programme dans un premier temps. Cependant, du fait des « économies » et de la trentaine des personnes « supplémentaires » qui ont pu intégrer « Un lendemain meilleur » en cours de route, le taux d'abandon est un peu inférieur.

En revanche ces chiffres ne montrent pas le flux des personnes qui ont participé à l'ensemble du programme et surtout on ne connaît pas le nombre des personnes qui ont montré leur volonté de profiter des services prévus par « Un lendemain meilleur » sur l'ensemble des personnes éligibles (1.141 personnes) et qui n'ont pas pu y accéder. Or le contingentement de l'offre a pu provoquer une source de « non-recours subi » à ce programme, qui peut en plus dissuader certains participants de s'intéresser à d'autres programmes.

Comment pouvons-nous classifier les phénomènes d'abandons observés à travers nos enquêtes par rapport à la typologie du non-recours ? Le non-recours dans le cas du programme « Un lendemain meilleur » n'est pas un phénomène homogène. En plus, il n'est souvent pas synonyme de non-accès aux services. Bien au contraire, ce sont les personnes poussées ou même forcées à en profiter qui abandonnent le programme. L'abandon est compliqué à appréhender car il est fortement lié au statut de chômeur. Par conséquent le non-recours dans le cas de « Un lendemain meilleur » revêt souvent une forme de quasi non-recours ou de non-recours partiel car les jeunes chômeurs quittent le programme après avoir déjà profité d'une mesure « dure » ou « molle ».

Il n'existe pas de statistiques qui peuvent éclairer les causes de ce phénomène. D'après le Tableau 4. , nous ne pouvons connaître que les raisons qui ont été élaborées pour les besoins des statistiques du projet. Mais ces données ne nous disent pas pour quels motifs les personnes ont arrêté leur participation au programme et abandonné le statut de chômeur.

Les comportements des personnes qui quittent les dispositifs, par exemple à la suite d'un rendez-vous non honoré⁹⁹ ou d'un refus d'une proposition d'un travail, n'interrogent pas spécialement des fonctionnaires. Ce sont des raisons qui sont presque « normales », auxquelles ils sont habitués et qui, en conséquence, ne leur posent pas de problème. Cette indifférence va de pair avec leur non intérêt pour le phénomène du non-recours.

Nous ne pouvons pas dire avec certitude que les fonctionnaires occultent ce genre de phénomène. Il s'agit plutôt d'une sorte d'ignorance qui résulte des sentiers battus qu'ils suivent. Ce qui compte le plus pour les fonctionnaires, ce sont les résultats à atteindre. Cela se comprend du fait des mécanismes qui régissent le programme. Le système de recrutement organisé pour atteindre le meilleur taux de remplissage des stages et autres cours masque les abandons. La possibilité d'un désintérêt possible pour l'offre est ainsi ignorée. Quand bien même s'intéresserait-on à ceux qui abandonnent, ceux-là perdent le statut de chômeur ce qui arrange finalement les statistiques du chômage et sortent de la population potentiellement éligible.

Il est donc impossible de décrire avec certitude le phénomène de non-recours en tant qu'abandon (sans parler du non-accès) au travers les données communiquées. Cependant l'existence de ces 146 personnes nous incite à creuser cette problématique avec un regard qualitatif. Pour cette raison nous avons décidé d'interroger une quinzaine de bénéficiaires pour connaître leurs explications et les causes de leur décision de quitter le programme « Un lendemain meilleur » et, par la même, le statut de chômeur.

Deux groupes de causes de non-recours s'esquissent alors. Un premier ensemble de causes concerne les défauts et les défaillances institutionnels, comme la logique budgétaire et le système des quotas, la mauvaise circulation des informations, l'effet pervers du calendrier ou le non correspondance de l'offre aux besoins de chômeurs. Un deuxième groupe nous renvoie aux comportements et aux choix individuels des chômeurs, causés entre autre par des attitudes utilitaristes, le manque de capital social et culturel, les expériences vécues ou le manque de confiance en soi.

⁹⁹ Les chômeurs sont obligés de se présenter (au moins une fois en 2 mois) aux services le jour indiqué par les fonctionnaires du Bureau Local du Travail pour signer les documents et entre autre attester que depuis leur dernière visite, ils n'ont toujours pas trouvé un emploi. L'absence au rendez-vous entraîne la radiation de la liste de chômeurs.

2.2. LA PERCEPTION DE L'ABANDON PAR LES ANCIENS CHOMEURS

Les entretiens montrent que les raisons pour lesquelles les jeunes abandonnent ou arrêtent le programme, et ainsi perdent le statut de chômeur ne correspondent pas aux explications indiquées par le Bureau Local du Travail de Wadowice. Les anciens bénéficiaires évoquent explicitement plusieurs raisons qui sont en général liées aux situations vécues et subies.

L'abandon du programme concerne des bénéficiaires qui ont déjà participé, soit aux stages soit aux cours de formation, ainsi que des personnes qui attendent toujours d'y accéder. Mais dans l'un ou l'autre cas, le retrait est synonyme d'abandon du statut de chômeur, qui ouvre la porte au cercle des personnes éligibles.

2.2.1. La perception du bureau du travail par les jeunes

Les jeunes interviewés ont le même parcours caractéristique avant de se retrouver au Bureau Local de Travail de Wadowice. Ils terminent leur cycle d'éducation dans le secondaire (soit le lycée, soit l'école professionnelle) et décident de ne pas rester inactifs. Ils choisissent de poursuivre leur formation en étudiant ou souvent ils essayent de se lancer sur le marché du travail en commençant à chercher des « petits boulots » ou en regardant les annonces. Il y a un groupe considérable de jeunes qui, ne pouvant pas accéder aux enseignements normaux, autrement dit aux « cours du jour »¹⁰⁰, ont choisi la formation en alternance financée grâce à leur activité professionnelle ou l'aide de leur famille. La visite au bureau de travail est perçue par eux au même niveau que les autres possibilités servant à trouver l'emploi, comme les réseaux de connaissances ou leurs propres recherches.

Sachant que sans expérience professionnelle l'accès au marché du travail est difficile, les jeunes ont tendance à s'inscrire au « chômage » après avoir terminé les écoles secondaires et pour cela à s'arrêter au bureau du travail.

Presque tous les jeunes décrivent leurs visites au bureau en disant : « il faut que je vienne la semaine prochaine chez « chômage »¹⁰¹, « chômage » me demande des papiers¹⁰², les

¹⁰⁰ Dans le système universitaire polonais on peut distinguer les « enseignements normaux », appelés les « cours du jour ». Pour y accéder le principe est celui du concours. En cas d'échec on peut poursuivre ses études en « cours du soir », appelés aussi les « études en alternance ». Les cours sont alors payants et peuvent se dérouler le soir, mais ils ont principalement lieu en fin de semaine, du vendredi au dimanche.

¹⁰¹ Entretien, EF 2

dames du « chômage » m'ont envoyé¹⁰³ ... Les discussions avec les jeunes bénéficiaires montrent que l'image du bureau de travail reste péjorative. Ils viennent s'inscrire au chômage avec des stéréotypes et des arrières pensées. Cela en dit long sur les représentations concernant la plupart des institutions publiques qui ont encore l'image d'offices bureaucratiques, agissant trop lentement et de manière peu efficace. Une sorte de rancœur du passé se mêle aussi à une méfiance encore visible dans les institutions publiques, perçues souvent comme « des institutions malades¹⁰⁴ ». Les Polonais sont ainsi encore marqués par la période communiste. « *Un fonctionnaire malpoli, indifférent et corrompu au guichet c'est un héritage de la bureaucratie orientale, instauré pour servir le pouvoir et non les citoyens*¹⁰⁵ ». Ces représentations sociales persistantes s'inscrivent dans un contexte plus large, celui du changement de la stratification sociale en Pologne après la chute de communisme et l'introduction du régime libéral qui peut créer de l'amertume. Certains Polonais ne se perçoivent pas comme bénéficiaires du changement mais comme toujours victimes d'une bureaucratie persistante. Comme souligne Michel Maslowski « *l'autorité traditionnelle des intellectuels a cédé la place aux nouveaux riches et aux masses revendicatives : le culte du succès individuel a remplacé l'opposition collective au communisme et la démagogie populiste a fait son entrée sur la scène politique. La corruption a détruit l'autorité non seulement des politiciens, mais aussi des professions comme les avocats, les juges, les médecins, les professeurs*¹⁰⁶ ».

Selon les enquêtes, réalisées par l'office de l'éducation nationale du district de Wadowice¹⁰⁷ en avril 2004, les jeunes en général n'ont pas confiance dans les institutions publiques et dans les détenteurs du pouvoir (seulement 30% de réponses positives). C'est l'Eglise (71%), ensuite l'école (51%) et la police (45%) que les jeunes enquêtés respectent le plus. Il faut rappeler que Wadowice est une ville natale de Jean Paul II d'où la forte présence et l'influence de l'Eglise catholique.

Le remplacement du nom de bureau du travail par l'expression « chômage » résulte aussi du fait que pendant longtemps, le problème crucial de la Pologne était le chômage de masse,

¹⁰² Entretien, EF 4

¹⁰³ Entretien, EF 5

¹⁰⁴ GOWIN, Jaroslaw, *Choroby polskiej demokracji*, in Rzeczpospolita, 15-16.12.2001

¹⁰⁵ LESZCZYNSKI, Adam, *Kraj peknietych luster* in Gazeta Wyborcza, 05.02.2004 (trad B.B.)

¹⁰⁶ MASLOWSKI, Michel, La société civile en Pologne et l'Union Européenne. Les enjeux identitaires, dans Transitions 2001 – 2, p. 139-149

¹⁰⁷ KUCHARSKI, Leszek, Raport : Analiza ankiet dotyczaca zagrozen i postaw mlodziezy gimnazjow i szkol ponadgimnazjalnych powiatu wadowickiego, Wydzial Edukacji i Spraw Spoecznych Urzedu Miejskiego w Andrychowie, kwiecień 2004, p. 9-10

qui a été résolu par l'enregistrement des personnes sans emploi par les bureaux du travail. Or, la situation sur le marché du travail ainsi que les politiques passives de lutte contre chômage, n'ont pas permis aux bureaux de travail « d'offrir » des emplois. L'expression « chômage » signifie donc souvent « allocations ». Nous pouvons souvent entendre dire « *je n'ai pas droit au chômage*¹⁰⁸ », cela signifie que les jeunes ne toucheront pas d'allocations de chômage.

Tout cela fait que les jeunes qui arrivent au Bureau Local de Travail de Wadowice n'investissent pas de grands espoirs car, dès le départ, cette institution leur paraît peu efficace.

L'une des bénéficiaires se plaint :

- *Ma sœur avait les mêmes problèmes que moi pour trouver un emploi. Elle a été ici aussi, chez « chômage » et ils n'ont rien eu à lui proposer. En fin de compte, elle l'a trouvé toute seule. Pareil pour mon mari. On lui a proposé le boulot dans une boulangerie. Mais il savait que cette boulangerie était en train de faire faillite (rire). Donc il a refusé et par conséquent il a perdu son statut de chômeur.*¹⁰⁹

Une autre personne ajoute :

- *J'ai une copine qui fréquente la même fac que moi. Et, elle aussi, elle s'est débrouillée elle-même. Car quand je lui ai raconté que j'avais été supprimée du chômage, elle a dit : « ne t'en fait pas ! Tu trouveras quand même, j'ai connu la même situation ! » (...) Du coup je connais plein de personnes qui ont été supprimées et qui se sont bien débrouillées.*¹¹⁰

2.2.2. Les contacts formalisés

Les contacts des bénéficiaires avec le bureau de travail leur paraissent trop formalisés.

- Comment se déroulaient vos contacts avec le bureau du travail ?

¹⁰⁸ Entretien 13

¹⁰⁹ Entretien EAC 11, p.2

¹¹⁰ Entretien EAC 11, p.3

- *Lors de mon stage, une visite par mois, ça veut dire quelques signatures, quelques papiers etc. Et puis tous les quatre mois, les rencontres normales... justes des signatures. Et parfois les ateliers pour rencontrer le conseiller professionnel¹¹¹.*
- *J'ai trouvé l'employeur (...) il a été d'accord de me prendre pour le stage, mais après tout cela a duré deux mois parce qu'il a fallu... vous savez... tous ces papiers, tout, attendre l'accord (du bureau du travail), et aussi attendre de l'argent.*
- *Alors vos contacts avec le bureau ?*
- *C'était horrible, auparavant je n'ai pas eu de contacts, mais le contact avec l'office c'est horrible. Franchement (rire). Je suis venu ici pour une bête signature, là-bas (l'employeur), les papiers ont été remplis par mon directeur... et quoi ? il n'y avait pas encore une signature quelque part, alors je reviens encore. O Mon Dieu, il me semble que j'y suis venu 5 fois pendant une journée¹¹².*

Les jeunes ne comprennent pas les procédures qui sont souvent perçues comme des difficultés faites exprès et les vestiges d'une bureaucratie inapte, incapable d'évoluer. Nous observons de la part des bénéficiaires, des exigences et des attitudes comparables à celles entre client et vendeur ou plutôt entre client et fournisseur de services. Aussi, ces attentes se heurtent-elles à des pratiques qui fonctionnent selon des règles rigides, restreintes et peu flexibles. Cette culture bureaucratique, avec toutes ces démarches administratives, est incompréhensible. Pour certaines personnes « ces obstacles » sont considérés comme superflu.

Ce manque de compréhension dévoile aussi une autre circonstance, celle du manque de capital intellectuel. Plusieurs jeunes ne sont pas aptes à appréhender les procédures qui leur sont demandées ou n'arrivent pas comprendre les documents officiels. Cela limite leur mobilité dans le milieu des exigences formelles et des règles qui régissent les institutions bureaucratiques. De cette manière, leurs chances pour trouver des stages ou des cours de formation adéquats, diminuent. Par suite c'est souvent le contenu des cours de formation qui posent les plus grands problèmes aux bénéficiaires.

¹¹¹ Entretien EAC 10, p.3

¹¹² Entretien EAC 5, p.1

- *Je pense que les cours n'ont pas été bien organisés. Les personnes, qui nous ont formé, ont adapté le niveau (d'apprentissage) aux personnes les plus douées. Par conséquent, pratiquement la plupart des personnes ne savaient pas de quoi il s'agissait et parfois ce qui se passait.*¹¹³

Une autre dimension de formalisation des contacts avec le bureau s'explique par le manque d'information concernant le programme lui-même. Il provoque souvent un fort sentiment d'injustice par rapport aux « changements des règles au milieu du jeu » et une déception surtout chez ceux qui n'ont pas pu profiter de plusieurs dispositifs comme les autres.

L'une des bénéficiaires dit :

- *Du coup je n'ai pu m'inscrire qu'à un seul cours de formation, mais après j'ai voulu encore m'inscrire, mais il y avait quelque chose, quelques problèmes, donc je ne pouvais plus profiter des autres services. Et du coup ça m'a été mal présenté parce que, dès le début, j'étais partante pour faire le stage plutôt que de suivre le cours de formation. Et en plus il m'a été dit que j'allais faire ce cours et après que je pourrais encore continuer et augmenter mes chances pour avoir le stage*¹¹⁴.

Les jeunes conscients du besoin de formation nécessaire actuellement sur le marché du travail sont également déçus par l'offre du programme, qui ne correspond pas à leur niveau réel ou à leurs attentes. La plupart estime la formation mal adaptée et finalement peu utile.

- *Certainement l'employeur apprécie mon brevet, mais vu que ce n'était que le cours de formation, il sait que nous n'avons pas l'expérience mais juste les connaissances élémentaires.*¹¹⁵
- *Alors, j'ai participé à ce cours, ça a duré un mois, mais comment peut-on apprendre la comptabilité en 4 semaines ? Et du coup je n'ai rien appris, j'ai suivi le cours de*

¹¹³ Entretien EC 3, p.1

¹¹⁴ Entretien EAC 2, p.1

¹¹⁵ Entretien EC 3, p.3

*formation et en plus j'ai raté mon stage. En plus je n'ai rien compris, c'était pour moi comme la magie noire.*¹¹⁶

- *Mon stage ? Je ne suis pas tout à fait content. Je suis plutôt formé pour l'informatique. Finalement j'ai travaillé à la poste... dans les stocks, j'ai déchargé les courriers qui venaient... ce n'est pas pour moi, je ne voudrais pas travailler là-bas*¹¹⁷.

Le sentiment que l'utilité du programme qui, pour certains est dérisoire, est renforcé par les contacts limités avec le bureau :

- Comment considérez-vous ce programme ?
- *Il m'a aidé un peu, mais pas trop. J'ai acquis ce que les filles de mon bureau, où j'ai travaillé, connaissaient et m'ont appris. En ce qui concerne le bureau du travail, il fallait leur rendre la liste de présence une fois par mois. C'est tout*¹¹⁸

2.2.3. Les raisons de l'abandon explicitement évoquées par les chômeurs

Les anciens bénéficiaires évoquent explicitement les causes d'abandon du programme ou du statut de chômeur. En même temps, ils essaient de donner leurs interprétations sur le déroulement du programme et des actions menées par le Bureau Local de Travail à Wadowice. Certains supposent « une logique de complot » :

- Une partie des bénéficiaires abandonne le statut de chômeur ?
- *C'est comme ça, le bureau vous propose un emploi qui ne convient pas. Peut-être le font-ils exprès parce que les offres ne conviennent pas à chacun. C'est une façon de sortir les chômeurs des listes*¹¹⁹.
- *Je ne sais pas si le « chômage » aide véritablement. J'en doute, franchement vraiment j'en doute. Vous savez, une fois j'ai connu une personne qui n'a terminé que l'école*

¹¹⁶ Entretien EC 4, p.1

¹¹⁷ Entretien EC 2, p.2

¹¹⁸ Entretien EC 1

¹¹⁹ Entretien EAC 10, p.2

*élémentaire, il avait besoin de l'aide du bureau du travail, il voulait suivre le cours de formation. Et quoi ? Ils lui ont posé des problèmes, vraiment de gros problèmes.*¹²⁰

- *Moi, j'ai refusé la proposition du travail et j'ai été toute de suite viré*
- *Quelle était la proposition ?*
- *C'était trois propositions pour travailler dans une épicerie. (...) j'ai refusé parce que j'avais travaillé déjà dans une épicerie, j'ai des expériences et je sais déjà que dans un magasin comme ça je ne veux plus travailler. En plus deux propositions n'étaient pas sur place, donc sachant combien je gagne, j'aurais consacré toute ma paie à me déplacer. (...) et maintenant je cherche moi-même le boulot*¹²¹

- *Et après je me suis fait supprimer des listes, ça veut dire je me suis pas présenté à la date demandée et ils m'ont supprimé.*
- *Vous n'avez pas tenu au statut de chômeur ?*
- *Non, je n'y pas tenu. (...) ça ne m'a rien donné*¹²².

- *J'ai eu des petits problèmes parce que je ne suis pas venu une fois pour signer la liste et ils m'ont supprimé de la liste des chômeurs. Du coup je ne suis pas retourné pour m'inscrire de nouveau car franchement je ne pense pas que ça donne quelque chose*¹²³.

La déception causée par les situations subies est souvent renforcée par le manque de suivi de la part du bureau après la fin du programme. L'un des bénéficiaires évoque :

- *Actuellement, en quoi consiste votre coopération avec le bureau du travail ?*
- *Pour l'instant c'est rien. Il n'y a que le fait que je me présente à la date indiqué par le bureau et ils me demandent si j'ai trouvé un boulot ? Si non, il m'indique la prochaine date. (...) En plus je regrette que après avoir trouvé un bon travail, j'ai été obligé de*

¹²⁰ Entretien EAC 9, p.2

¹²¹ Entretien EAC 6, p.1

¹²² Entretien EAC 3, p.1- 3

¹²³ Entretien EAC 1, p.2

l'annuler à cause d'un bête cours de formation. Peut-être ce cours ne serait pas si mal pour d'autre personne, mais pas pour moi. ¹²⁴

On observe donc une sorte de convergence entre la facilité d'entrer au chômage et cela d'en sortir. Les anciens chômeurs n'attirent pas l'attention du fait de l'abandon du programme et du statut de chômeur. Le bureau les contrôle mais ne fait rien pour éviter les abandons qui, de toute façon, n'entrent pas dans les comptes de résultats. Pourtant, il s'agit apparemment de personnes parmi les moins qualifiées. Elles ne sont pourtant pas sans attente puisqu'elles manifestent une réelle déception par rapport à la qualité de l'offre. Mais avant tout c'est l'absence de relation professionnelle, tenant compte de leur demande, et à l'inverse le mentionnent bureaucratiques qui les heurtent.

Néanmoins, il faut souligner que l'abandon du programme n'est pas synonyme de non accès aux mesures proposées par le bureau local de travail. Bien au contraire, les jeunes accèdent à certains services, mais les conditions dans lesquelles ils le font sont loin d'être conformes à celles prévues dans le projet.

3. LES TROIS TENDANCES QUI S'ESQUISSENT

Les explications des jeunes chômeurs contiennent, au-delà des causes immédiatement évoquées, trois significations plus lourdes de sens. Bien que les chômeurs n'en parlent pas distinctement, la forme du « non-recours choisi » qui résulte de l'abandon du programme, renvoie à trois facteurs qui méritent une discussion : le changement générationnel qui n'est pas pris en compte par le système ; la stigmatisation liée à un statut de chômeur dévalorisant ; et enfin le facteur européen qui joue le rôle important pour attirer les jeunes au bureau du travail.

3.1. LES CHANGEMENTS GENERATIONNELS

Les jeunes interviewés ont grandi dans une Pologne modernisée. Ils ont avant tout des comportements de consommateurs façonnés par la réalité du libre marché et la concurrence. Au début des années 2000, le sociologue polonais Pawel Spiewak constatait que « *la nouvelle génération est bourgeoise. Ses idéaux sont les suivants : un travail digne pour une paie digne.*

¹²⁴ Entretien EC 4, p.4

*Obtenir la rémunération digne en contrepartie de sa formation, ses connaissances, ce n'est pas honteux. Et cela est absolument un « novum » historique. C'est pour cette raison que je trouve que l'histoire de la Pologne vit la grande révolution. Le capitalisme va durer, malgré tous ses inconvénients, il va briser notre conscience et nos perceptions du travail, des rémunérations (...) ».*¹²⁵

La jeune génération des Polonais qui a grandi lors de la transformation économique et politique, a été soumise en même temps aussi à la domination des valeurs matérialistes. Comme remarque Philippe Rusin « *dans cette course à la consommation, le travail et les revenus qui en découlent ont retrouvé une nouvelle valeur. Le salaire prime ainsi sur les conditions de travail et sur l'intérêt de celui-ci. Pour 59% des Polonais, le plus important dans le travail est le salaire, pour 57%, la stabilité. Seulement 43% déclarent attacher une importance particulière à l'intérêt de l'emploi, au développement personnel* »¹²⁶. Pour cela le salaire devient un des éléments de la négociation entre les employeurs et les employés en ce qui concerne des conditions de travail souvent au détriment des formes des contrats ainsi que leur légalité.

Parallèlement les jeunes sont habitués à obtenir des produits et services rendus de manière professionnelle de la part des entreprises, des acteurs du marché qui se battent pour gagner des clients. Ces expériences et ces habitudes de consommateurs se retrouvent lors de leurs contacts avec le bureau du travail. Les standards imposés surtout par des fournisseurs des produits pour les jeunes (la téléphonie mobile, les vêtements etc.) font que lorsque des contacts avec les fonctionnaires du Bureau Local de Travail, les jeunes considèrent ces droits comme ceux auxquels ils peuvent recourir en tant que consommateurs. Les jeunes quittent alors le programme parce que le bureau ne leur fournit pas de services professionnels. L'acculturation à de nouvelles relations d'échange a été apparemment rapide si bien que les plus jeunes n'ont plus les repères d'avant lorsqu'ils se confrontent pour la première fois à des fonctionnements bureaucratiques qui conservent des traces de l'ancien régime.

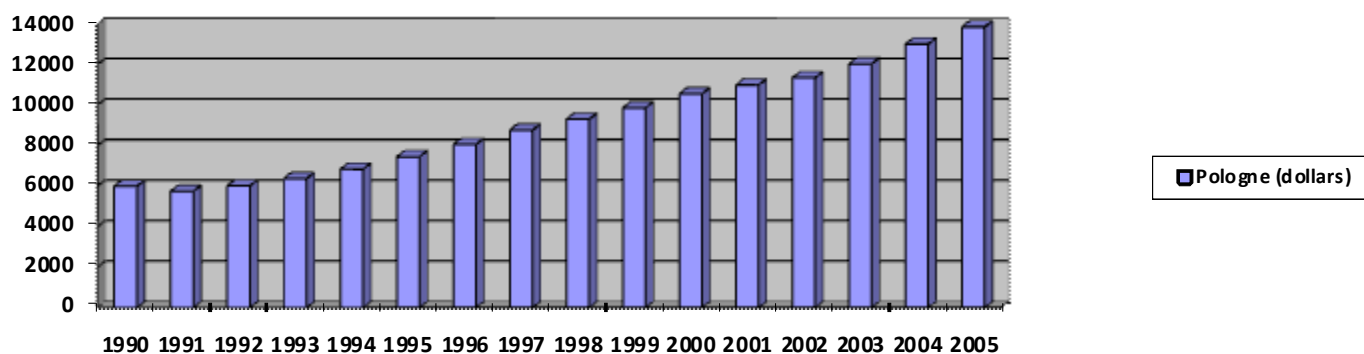
¹²⁵ SPIEWAK, Pawel, O pokoleniach in *Rozmowy na nowy wiek 2*, JANOWSKA, Katarzyna, MUCHARSKI, Piotr, Wydawnictwo Znak, Krakow 2003

¹²⁶ RUSIN, Philippe, *Economie politique de la transition polonaise 1989-2006* in « Pologne » sous la direction de François BAFOIL, Fayard/CERI, Paris 2007, pages 312-313

3.1.1. Le rôle de l'argent

Lors des entretiens, les jeunes évoquent très souvent le rôle que joue le facteur économique dans leur vie. Pour la plupart d'entre eux, avoir de l'argent constitue la condition cruciale pour être heureux. Ils identifient le bonheur avec la réussite matérielle. Tout cela peut être atteint grâce au travail. Le rapport « Diagnoza społeczna » (« Diagnostic social ») montre que le système de valeurs des Polonais est assez stable depuis quelques années. Sur l'échelle des valeurs qui conditionnent une vie heureuse, dominant avant tout : la santé (65,1% des enquêtés), la famille (55,8%) et les enfants (45,9%). L'argent (31,0%) ainsi que le travail (30,2%) ne se placent plus parmi les valeurs le plus désirées par les Polonais afin de rendre leur vie plus satisfaisante¹²⁷. Ces dernières variables perdent leur importance, par rapport aux années précédentes, d'abord parce que, grâce à la baisse de taux de chômage, l'emploi devient « un bien » de moins en moins déficitaire. De plus, la croissance du niveau de vie moyen (voir les graphiques au-dessous), repousse le facteur financier derrière les valeurs familiales.

Graphique 3 : PIB par habitant (Parité pouvoir d'achat, \$ international courant)¹²⁸

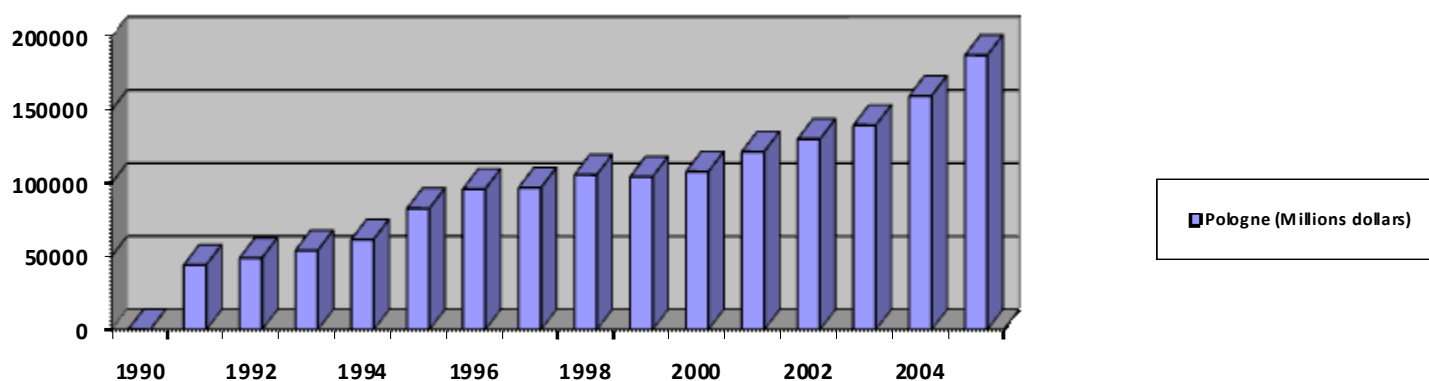


Source : *Perspective Monde*, Université de Sherbrooke, La Banque Mondiale (www.perspective.usherbrooke.ca)

¹²⁷ Rapport « Diagnoza Społeczna 2007 » (Diagnostic social 2007), Warunki i jakość życia Polaków, (red.) CZAPINSKI, Janusz, PANEK, Tomasz, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2007, p. 196-199

¹²⁸ Le Produit intérieur brut (PIB) est l'indicateur le plus retenu pour évaluer la production de biens et services d'un pays pendant une année. Il illustre l'importance de l'activité économique d'un pays ou encore la grandeur de sa richesse générée. Quand il est formulé en dollars constants, comme c'est ici le cas, on peut procéder plus adéquatement à des comparaisons à travers les années puisqu'on tient alors compte de l'inflation ou de la déflation. (D'après le site internet World Perspective Monde – www.perspective.usherbrooke.ca)

Graphique 4: Dépenses de consommation finale des ménages (US\$ courant)¹²⁹



Source : *Perspective Monde*, Université de Sherbrooke, La Banque Mondiale (www.perspective.usherbrooke.ca)

Malgré cela les opinions diffèrent selon les groupes socioprofessionnels et l'âge. Les chômeurs indiquent que le travail et l'argent sont le plus important pour réussir leur vie, et sont prioritaires par rapport à des valeurs comme la famille, les amis ou la liberté. Les jeunes enquêtés insistent aussi sur les aspects financiers, l'importance de la formation, la liberté et les valeurs familiales.

Les mêmes réponses se retrouvent globalement dans les enquêtes réalisées par les fonctionnaires de l'Éducation nationale du district de Wadowice. Les élèves des écoles secondaires (lycées, écoles professionnels) mentionnent avant tout l'argent comme facteur nécessaire pour réussir leur vie. Presque 3 enquêtés sur 4 identifient la réussite de leur avenir à la réussite financière. Les jeunes sont convaincus qu'à côté de l'argent c'est aussi la vie familiale qui est nécessaire pour s'épanouir¹³⁰.

¹²⁹ La consommation individuelle regroupe tous les biens et services (dits «individuels») acquis par les ménages (par opposition aux acquisitions gouvernementales) dans le but de satisfaire les besoins des membres du ménage. La définition de la consommation des ménages vise spécifiquement les dépenses que les ménages supportent directement. On y additionne les différentes dépenses des ménages: aliments, boissons, vêtements. Dépenses en eau, électricité et chauffage. Mais aussi ameublement, équipement ménager et entretien courant de la maison. Services de communication: Internet, téléphone, télévision par câble. Mais aussi les dépenses en matière de santé comme les médicaments. On y retrouve enfin aussi les dépenses en matière de loisir et de culture des ménages: livres, abonnement, voyages, etc. Sont exclus: les dépenses en santé qui sont assumées par l'État, les investissements fait par les ménages: achat d'une maison. Sont donc exclus les biens ou services qui ne sont pas assumés par les ménages mêmes si ceux-ci peuvent en profiter: transport en commun, infrastructures routières, sécurité, etc. (d'après le site internet World Perspective Monde – www.perspective.usherbrooke.ca)

¹³⁰ KUCHARSKI, Leszek, Raport : Analiza ankiet dotyczaca zagrozen i postaw mlodziezy gimnazjow i szkol ponadgimnazjalnych powiatu wadowickiego, Wydział Edukacji i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Andrychowie, kwiecień 2004, p. 5-6

Plusieurs bénéficiaires de « Un lendemain meilleur » placent le rôle de l'argent comme un facteur déterminant leur réussite :

- Dans quel secteur voulez-vous travailler pour que vous puissiez vous réaliser avec satisfaction ?
- *Réaliser... ça veut dire qu'il y a plus de fric bien sûr, parce que c'est ça qui compte, n'est-ce pas ? C'est plutôt le travail physique car actuellement les travaux dans les bureaux ne donnent pas beaucoup d'argent.*
- (...) Et l'obstacle pour trouver un bon travail ?
- *Ici, ... la paie faible, ici et dans les alentours. C'est plutôt la rémunération dont il s'agit, elle est encore peu élevée.*
- (...) Et les jeunes se débrouillent quand même ?
- *Il faut avoir la base financière pour ça. (...) Maintenant je veux aller faire les cueillettes, pour gagner un peu plus de pognon parce que c'est seulement comme ça qu'on peut faire quelque chose... partir, gagner et investir... indépendamment.*¹³¹

Les jeunes calculent. Bien que l'UE ait ouvert le marché du travail, la question de l'intérêt matériel d'une éventuelle « migration » prévaut :

- *Le départ à l'étranger ? Evidemment, c'est une tentation parce que quand on entend combien on pourrait gagner..., mais pour ça il faut avoir déjà un travail sûr là-bas... parce que... aller là-bas au hasard, investir un peu d'argent, et après rentrer et perdre tout ça ?*¹³²

Dans ces conditions, peu estiment que la solution est de quitter la Pologne pour chercher leur bonheur :

- (...) *Le profil du travail ne leur convient pas... alors ils (les jeunes Polonais) partent à l'étranger, ils ont là-bas plus de pognon, ils font la même chose qu'ici mais ils sont payés 5 fois plus, et parfois ils font moins de choses et ils sont quand même payés 5 fois plus*¹³³.

¹³¹ Entretien EAC 7, P.1-3

¹³² Entretien EAC 4, p.2

¹³³ Entretien EAC 5, p.2

En ce qui concerne l'emploi, les jeunes sont de plus en plus « exigeants ». Ils tiennent à avoir un « bon travail ». Il ne s'agit plus de n'importe quelle occupation, juste pour gagner de l'argent ou pour survivre. Ils observent leurs collègues qui sont partis à l'étranger et qui, pour un travail moins ambitieux gagnent plus. Une forme de culture individualiste a gagné les esprits.

L'un des bénéficiaires souligne :

- (...) *les jeunes veulent aussi gagner dignement et veulent avoir du travail, mais dans les annonces, tu vois souvent qu'il faut avoir trois ans d'expérience, trois ans de stage dans ta profession. Mais si je viens de quitter l'école où vais-je l'acquérir ? Cela nous bloque, mais évidemment la question de la paie aussi, n'est-ce pas ?*¹³⁴

Ouverte au monde, la jeune société polonaise aspire à rattraper le niveau de vie des autres pays européens. Il faut bien souligner que la modernisation de l'économie polonaise, le besoin des plusieurs réformes structurelles ainsi que le processus-même de l'adhésion à l'Union Européenne étaient annoncées comme un « rattrapage » de civilisation, le modèle occidental étant la référence.

D'abord intéressés par l'amélioration de leurs conditions de vie, la plupart de ces jeunes n'ont aucune certitude sur le meilleur choix à faire. Leurs propos contiennent beaucoup d'approximations et d'images. Leur choix est sans certitude et l'Europe est un pari.

3.1.2. Le statut et l'offre peu valorisant

Pour les jeunes, le moyen nécessaire pour vivre « bien » est d'avoir un « bon » travail. Pour cela, par rapport aux chômeurs d'il y a encore quelques années, les stages ou les cours de formation proposés ne présentent actuellement pas d'avantages particuliers¹³⁵. Cette conviction est renforcée par le sentiment de constituer une main d'œuvre peu coûteuse pour des stages qui ressemblent souvent à un travail sans intérêt. L'offre est bien loin de ce qu'ils espèrent. Outre la question du revenu, un bon travail leur donne le sentiment de stabilité et un emploi stable signifie souvent la fin de la précarité. C'est pour cela que les jeunes préfèrent le

¹³⁴ Entretien EAC 12, p.2

¹³⁵ Raport z badan przeprowadzonych w ramach projektu „Analiza funkcjonowania urzedow pracy po ich wlaczeniu do administracji samorzadowej”, Ministerstwo Pracy i Polityki Spolecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2008

travail que le stage ou les cours de formation. Même si le travail obtenu ne correspond pas à toutes leurs espérances, au moins ils espèrent être sur la bonne voie.

- *Tout de suite après m'être inscrit /au chômage/ j'ai cherché du travail. C'est évident, on est mieux rémunéré que lors d'un stage et en plus on peut se faire embaucher en CDI »¹³⁶*
- *J'aurais préféré trouver de l'emploi que le stage, mais en fin de comptes le stage reste pour nous comme une bouée de sauvetage.¹³⁷*
- *J'aimerais bien avoir le travail qui me plaît et par exemple, le dimanche, j'aurais pu penser que j'avais envie d'y aller, et bien sûr, en plus qu'ils me paieraient bien.*

Pour les jeunes qui ne peuvent pas profiter du programme le seul statut de chômeur ne vaut pas beaucoup. Mis à part des prestations financières, qui pour les jeunes sont pratiquement inaccessibles, chaque chômeur en vertu de la loi possède une garantie de l'assurance maladie. Pourtant pour les enquêtés, elle n'a pas une grande importance et ne constitue pas un facteur qui les aurait encouragé de s'inscrire au chômage :

- Que donne le statut de chômeur à un jeune qui vient de quitter l'école ?
- *Le fait qu'on est inscrit. Peut-être aussi l'assurance (maladie). Mais pour moi ça n'avait aucune importance parce que j'étais assuré en tant qu'étudiante.¹³⁸*
- C'est quoi qui vous donne le statut de chômeur ?
- *Je ne sais pas (rire...)... Peut-être ça qu'on est assuré, seulement ça.¹³⁹*

3.1.3. L'importance des projets personnels et la faiblesse de l'offre proposée

Les jeunes quittant l'école sont conscients qu'ils rentrent dans un monde compétitif. Ils savent que beaucoup dépend de leurs initiatives. Pour réussir il faut donc monter ses propres

¹³⁶ Entretien EC 2

¹³⁷ Entretien EC 4, p.1

¹³⁸ Entretien EAC 11, p.2

¹³⁹ Entretien EC 4, p.2

projets personnels. Les jeunes sont déterminés à tenter leur chance et convaincus que beaucoup dépend de leur propre initiative. Ils semblent avoir intégré l'idée qu'il faut être son propre acteur pour atteindre ses objectifs :

- *Ici, à Wadowice, le taux de chômage n'est pas tant élevé qu'auparavant. On ne peut pas dire qu'il n'y a pas de travail. Si quelqu'un veut en trouver, il trouvera ce qu'il voudrait faire dans sa vie*¹⁴⁰

Les jeunes se rendent compte qu'il faut être actif :

- *Dans mon cas c'était comme ça... je suis venu au bureau du travail parce que je l'ai voulu... je suis étudiante en alternance donc, qu'est-ce que je peux faire toute la semaine chez moi ? Donc je me suis dit qu'il fallait faire quelque chose, bouger, n'est-ce pas ? (...) en plus j'ai trouvé moi-même l'employeur qui voulait me prendre en stage*¹⁴¹

Cet exemple illustre de nombreux cas de jeunes qui viennent s'inscrire alors qu'ils ont trouvé eux-mêmes un employeur qui accepterait de les prendre en stage. Sans être dupes la plupart des jeunes préfère chercher eux-mêmes leur employeur plutôt que de prendre ceux proposés par le bureau. Les employeurs perçoivent l'intérêt financier des stages, qui leur fournissent une main d'œuvre qu'ils n'ont pas besoin de rémunérer.

D'une certaine façon, les projets personnels prévalent sur les propositions du Bureau Local du Travail de Wadowice.

- *J'ai commencé mon stage en juillet. Mais assez vite j'ai appris que j'étais admise aux études à Cracovie, donc j'ai décidé d'arrêter mon stage parce que j'ai constaté que je ne pourrais pas en profiter pleinement.*¹⁴²
- Comment avez-vous continué le programme après avoir effectué le stage ?

¹⁴⁰ Entretien EC 1

¹⁴¹ Entretien EAC 5, p.1

¹⁴² Entretien EAC 13, p.1

- *Non, non. Apparemment, après le stage j'ai perdu mon statut de chômeur parce que je suis allée à l'étranger pour rejoindre mon mari et du coup je ne pouvais pas me présenter au bureau à la date fixée. En fin compte j'ai démissionné.*¹⁴³
- *(...) j'étais en train de faire mon stage. Tout était bien et gentil. Sauf que j'ai commencé à étudier...*
- *Vous suivez les « cours du jour » où les études en alternance?*
- *En alternance. Je suis venu ici, chez « chômage », j'ai dit ça et je me suis fait virer de la liste des chômeurs. Oui ! Ils ont constaté que ce n'est pas une bonne raison et m'ont supprimé de la liste*¹⁴⁴.
- *J'ai dit (aux fonctionnaires) : soit l'école, soit... parce que j'ai voulu vraiment suivre les études. Mais, ils n'ont pas été d'accord, donc je suis venu chez « chômage » et j'ai écrit que je refusais la proposition de travail parce que j'allais à l'école. Mais ils ont encore dit que ce n'est pas une excuse et j'ai été supprimé*¹⁴⁵.
- *(...) dans le cadre du programme j'ai suivi le cours de formation, malheureusement j'avais à peine commencé qu'après deux semaines j'ai arrêté parce que j'ai dû aller à l'étranger. C'est à cause de mon départ que je ne pouvais pas continuer*¹⁴⁶

Pourquoi cette course aux diplômes et certificats qui caractérise la Pologne aujourd'hui ? L'un des traits dominants de la transformation polonaise a été la massification de l'accès à l'éducation secondaire et surtout supérieure. Le nombre d'étudiants est passé de 403.000 en 1990 à 1,9 million en 2004¹⁴⁷. « Ainsi, alors que les plus riches ont accès à une formation gratuite, les moins bien lotis doivent payer pour des diplômes ayant par ailleurs une moindre valeur sur le marché. La marchandisation de l'éducation est soutenue par une conception de la formation qui en fait l'un des meilleurs investissements possibles – dans des termes pour le

¹⁴³ Entretien EAC 12, p.1

¹⁴⁴ Entretien EAC 11, p.1

¹⁴⁵ Entretien EAC 11, p.1

¹⁴⁶ Entretien EAC 8, p.1

¹⁴⁷ Les données de l'Office National des Statistiques

moins utilitaristes. L'éducation est perçue comme le meilleur rempart face au chômage, mais aussi comme un des vecteurs essentiels de détermination du revenu »¹⁴⁸.

La facilité avec laquelle les jeunes chômeurs abandonnent le statut de chômeur peut être expliquée par la présence d'une solidarité familiale qui est assez forte en Pologne. « (...) *L'importance de la famille dans la société polonaise résulte de son rôle crucial qu'elle joue pour assurer les besoins élémentaires des individus. Ce rôle est un résultat de la faiblesse de l'état en tant que la garant de la sécurité sociale des citoyens*¹⁴⁹ ». L'influence de la solidarité familiale est ancrée dans le contexte historique. Selon la sociologue Jolanta Supinska « *la famille a été toujours en Pologne le point d'appui (...) du fait d'une politique sociale peu développée. Elle a été et est probablement encore tant valeur que l'instrument qui permet d'exister*¹⁵⁰ ». Mis à part que dans la vie des Polonais, la famille reste une valeur cruciale, une source de satisfaction ainsi que le groupe élémentaire de référence, elle constitue actuellement aussi une sorte d'amortisseur social. Pour plusieurs raisons les jeunes Polonais habitent avec leurs parents, relativement plus longtemps qu'en France ou en Allemagne. En particulier, la solidarité financière est au cœur d'une responsabilité parentale toujours active. On ne peut pas parler néanmoins du phénomène italien « des fils a mamma¹⁵¹ », car la période pendant laquelle les jeunes restent chez leurs parents est considérée plutôt comme une période transitoire. Les jeunes sont censées s'éloigner du foyer familial, mais pas dans n'importe quelles conditions.

Pour la plupart, les personnes qui se lancent dans un projet personnel, ont derrière elles le soutien de leurs familles :

- Vous cherchez le travail en ce moment ?
- *Non, mais pour l'instant j'habite avec mes parents.*
- Alors vous n'êtes pas forcément obligé de chercher du travail ?
- *Oui, mais de cette manière je peux le faire plus tard.*¹⁵²

¹⁴⁸ RUSIN, Philippe, *Economie politique de la transition polonaise 1989-2006* in « Pologne » sous la direction de François BAFOIL, Fayard/CERI, Paris 2007, pages 309-310, op.cit

¹⁴⁹ ALEUTYNER Jan (red.), *Polska polityka społeczna*, Polskie Wydawnictwa Naukowe, Warszawa, 2007, p.245

¹⁵⁰ Op.cit. p.248

¹⁵¹ VAN RENTERGHEM, Marion, *Fils a mamma*, dans *Le Monde* du 6 avril 2008

¹⁵² Entretien EC 4, p.3

- *Pour l'instant je ne suis pas trop pressée (pour chercher le travail), j'habite avec ma famille, mais bien sûr que j'aimerais bientôt bien devenir plus indépendante*¹⁵³.

Selon le sociologue polonais, Edmund Wnuk-Lipinski, « l'homo-sovieticus » est en retraite et la base sociale qui peut correspondre à ce type de mentalité est en voie d'extinction. Le changement générationnel est visible, entre autre parce que les « nouvelles règles du jeu ¹⁵⁴ » comme la précarité renforcée par la libéralisation de l'économie ainsi que les libertés ont été apprivoisées. Pour la plupart des jeunes la vie sous le communisme est une réalité qu'ils ne connaissent qu'à travers des manuels d'histoire. La démocratie libérale et le libre marché deviennent de plus en plus le milieu naturel pour la société. « *Les statuts multiples et notamment le développement des contrats de droit civil, les conflits entre les générations, qui ont du mal à partager des références communes, la pression temporelle, la course aux places, stimulent une compétition acerbe alimentant un sentiment permanent de suspicion. Le manque de confiance envers son prochain est une des caractéristiques profondes de la nouvelle société polonaise* »¹⁵⁵.

La situation actuelle marquée par un mélange de valeurs morales avec les valeurs matérialistes, prouve encore une fois que la Pologne est un pays où se croisent des tendances contradictoires. Ce paradoxe peut se lire à travers « la carte de valeurs » de Ronald Inglehart. La Pologne se place près des Etats-Unis, deux pays où les valeurs individualistes vont en pair avec les valeurs collectives. L'identité polonaise se différencie de celles des autres pays postcommunistes. Elle éclaire aussi la sympathie des Polonais envers les Américains, d'où la source de la popularité de slogan « la deuxième Ireland »¹⁵⁶.

Au travers les entretiens, il est assez clair que les jeunes se sont bien habitués aux exigences du post communisme. Ils sont prêts à prendre leur avenir en main. Les enquêtés qui rencontrent les obstacles sur leurs chemins, essayent de les contourner et de se débrouiller eux-mêmes. Dans ce contexte, les droits sociaux, qu'il faut parfois conquérir, sont assez facilement abandonnés comme la possibilité de participer à des stages ou des cours de formation. Certains d'entre eux trouvent même que le bureau de travail aurait mieux fonctionné s'il était privatisé, comme ça, on les aurait privé du monopole qu'ils détiennent.

¹⁵³ Entretien EC 1

¹⁵⁴ WNUK-LIPINSKI, Edmund, *Długie pożegnanie, Homo sovieticus dzisiaj* in Tygodnik Powszechny, 16.01.2008

¹⁵⁵ RUSIN, Philippe, *Economie politique de la transition polonaise 1989-2006* in « Pologne » sous la direction de François BAFOIL, Fayard/CERI, Paris 2007, p. 316, op.cit

¹⁵⁶ ZUKOWSKI, Tomasz, *Mapa wartosci*, in Tygodnik Powszechny, 01.04.2008

3.2. L'EFFET DE STIGMATISATION

Bien que les jeunes n'en parlent pas explicitement ou même essaient de nier le fait que le statut de chômeur les stigmatise, on observe que pour accéder aux mesures, appelées souvent bonus, il faut passer par des conditions stigmatisantes.

3.2.1. Les enquêtés : « les autres » et « nous »

Certains jeunes cherchent à passer outre le statut de chômeur qui est largement dévalorisé. D'où vient donc cette image péjorative du chômeur en Pologne ? Et pourquoi est-il parfois honteux pour eux de reconnaître qu'ils sont au chômage ?

La République Populaire de Pologne se caractérisait par la logique de plein emploi. « Avant 1990, il n'était pas rare d'entendre en Pologne que les sociétés occidentales dont on enviait ouvertement les performances économiques se révélaient toutefois incompetentes sur un point au moins : celui du règlement de la question du chômage »¹⁵⁷. Ceux qui n'ont pas du travail se sont trouvés sous pression, autant stigmatisés que ceux qui ne voudraient pas travailler. Les chômeurs ou plutôt ceux qui n'ont pas trouvé d'emploi (le chômage dans la propagande communiste n'a pas existé) ont été considérés comme des fainéants ou des alcooliques, tout simplement en marge de la société.

Le chômage de masse et ses conséquences négatives, d'après les auteurs des réformes, ont été perçus comme le coût nécessaire des changements. Pour autant les stéréotypes négatifs concernant les chômeurs ont demeuré. Les enquêtes menées à la fin des années 1990 montrent que la plupart de gens considèrent que les chômeurs ne devraient pas obtenir les allocations de chômage¹⁵⁸. La suspicion est grande. L'opinion publique considère largement que les personnes inscrites aux bureaux du travail cachent leurs revenus ou ne veulent pas travailler. Les enquêtés mettent en cause l'honnêteté de ceux qui obtiennent l'aide financière de l'Etat. Leurs réponses suggèrent que les bénéficiaires ont déjà assez d'argent provenant d'autres sources. Parmi les expressions qui correspondent au statut de chômeur, la plupart des enquêtés choisissent les suivantes : « abattu, accablé, nerveux, pauvre, passif, peu débrouillard,

¹⁵⁷ BAFOIL, François, MATUCHNIAK-KRASUSKA Anna, *Marché du travail et chômage en Pologne. La construction des politiques de l'emploi* », p.201

¹⁵⁸ RESZKE Irena, *Wobec bezrobocia : opinie, stereotypy*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice 1999, Face au chômage : les opinions, les stéréotypes

agressif, aimant l'alcool, oisif, apathique »¹⁵⁹. L'idéologie communiste a aussi construit une image en tout point négative du chômeur, dans la mesure où l'économie du pays ne pouvait pas être retenue comme responsable de l'inactivité (plutôt l'inaction) de certains. Les statistiques du chômage étaient aussi fantaisistes de façon à passer pour partie négligeable le phénomène du non-emploi.

La perception des chômeurs n'a pas trop évolué depuis les années 1990. Les médias ont largement entretenu l'image péjorative du chômeur. Pour donner un exemple, il suffit de reprendre les derniers titres de presse concernant le phénomène de chômage. L'un des quotidiens polonais « Gazeta Wyborcza » qui défend les positions centre gauche a consacré récemment une série d'articles à la problématique du chômage. Voici quelques titres : « Les chômeurs sont-ils des fainéants et des ignorants ? », « Chômeur – un métier pour la vie »¹⁶⁰, « Les chômeurs fuient le travail »¹⁶¹, « Malade, atteint du chômage »¹⁶². Le nouveau régime, pas plus que précédent, ne veut montrer le problème. La gestion du chômage consiste à en minimiser l'ampleur. Ainsi, selon les estimations de l'Office National des Statistiques, 1,5 sur 1,7 millions de personnes inscrites aux bureaux de travail n'obtient pas les allocations chômage. Comme ailleurs il s'agit de sortir des dispositifs de plus de personnes. La stigmatisation et la chasse aux abus jouent alors à plein. D'après les propos récurrents des fonctionnaires, l'intérêt des inscrits porte plutôt sur les prestations sociales connexes ouvertes grâce au statut de chômeur. Dans ces conditions, l'une de propositions du gouvernement est la coopération plus étroite entre les services qui gèrent les prestations sociales avec les bureaux de travail, pour contrôler et éviter les abus. La principale préoccupation gouvernementale est de détecter les personnes travaillant au noir et profitant de l'aide de l'Etat, et inciter les personnes qui restent passives au chômage à être plus actives dans la recherche de l'emploi¹⁶³.

Tout ce poids se retrouve dans les réponses des jeunes enquêtés. Ils ne se reconnaissent explicitement que ce statut stigmatisant est la cause de l'abandon du programme ou du bureau de travail. Par contre, dans leur discours apparaît l'image très péjorative des personnes qui ne travaillent pas. En général ils répètent des opinions stéréotypées qui ont largement cours dans la société polonaise. En fait les jeunes opèrent une distinction importante entre méritants et non méritants.

¹⁵⁹ Op.cit. page 97-103

¹⁶⁰ LAGOWSKA, Karolina, *Bezrobotny, zyciowy zawod wyuczony* in Gazeta Wyborcza, 11.04.2008 (trad B.B.)

¹⁶¹ BLEWASKA, Joanna, *Bezrobotni uciekaja przed praca* in Gazeta Wyborcza, 15.05.2008 (trad B.B.)

¹⁶² GOSLINSKA, Malgorzata, *Chory na bezrobocie* in Gazeta Wyborcza, Katowice, 14.08.2003 (trad B.B.)

¹⁶³ DARGIEWICZ, Joanna, *Les chômeurs au rapport*, in Gazeta Wyborcza, 15.05.2008

Ils distinguent deux groupes sociaux : « nous » et « eux », « les autres ». Ils ne se perçoivent pas cependant comme les assistés ou pire comme des profiteurs et tiennent à s'en distinguer. Les « autres » ce sont « *les jeunes qui ne veulent pas bouger de chez eux* »¹⁶⁴, souvent « *paresseux, sans initiative* » qui « *préfèrent travailler au noir* », « *rien faire* » ou « *faire des bêtises et des bagarres* »¹⁶⁵. Personne, parmi les anciens et actuels chômeurs, n'a admis que cette image puisse les concerner eux-mêmes.

- *Je pense, en général, que les gens ne veulent pas travailler aujourd'hui. J'ai plein de collègues qui ont des offres de travail et qui ne font rien quand même.*¹⁶⁶
- *Auparavant, comme me disaient mes parents, tu allais au boulot, sinon tu étais appelé et puni. Et aujourd'hui, les jeunes chômeurs ? Ils restent à la maison (rire). Actuellement on devrait les obliger à travailler. Mais pour l'instant ce n'est pas comme ça. (...) d'ailleurs regardez ce qui se passe. Les jeunes d'aujourd'hui n'ont rien, donc soit, ils volent, soit, je ne sais pas, ils font des bagarres... les voyous (...)*¹⁶⁷

Dans les contacts avec les employeurs, les stagiaires sentent souvent appartenir à une autre catégorie de travailleur. Bien qu'ils fassent les mêmes tâches que les salariés sous contrat de travail, ils sont moins rémunérés et souvent utilisés pour effectuer des activités sans rapport aux l'objectif de leur stage.

- *Lors de mon stage je devais apprendre à effectuer les tâches administratives, dans le bureau. Je devrais m'acquitter de la réception téléphonique, du remplissage des documents, de comment servir au mieux les clients etc. Cependant, ma patronne m'a obligé, entre autre, à nettoyer les vitres, en utilisant « le mobbing »*¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Entretien EAC 3, p.2

¹⁶⁵ Entretien EAC 6, p.3,

¹⁶⁶ Entretien EAC 5, p.2

¹⁶⁷ Entretien EAC 12, p.2

¹⁶⁸ Entretien EC 3, p.3

- (...) un employeur qui vous prend pour un stage, il a besoin des gens pour les tâches les plus bêtes, les plus simples, par exemple, pour trier les papiers ou d'autres choses. Il a besoin simplement d'« un nègre », comme dans le proverbe¹⁶⁹.

Les jeunes qui ont voulu prolonger leurs contrats de stages ou postuler pour travailler « normalement » ont perçu l'intérêt strictement financier des employeurs pour les stages. Aucun n'est plus intéressé pour garder un ancien stagiaire ; tous préfèrent recruter de nouveaux candidats.

3.3. LA LEGITIMITE PAR L'EUROPEANISATION

3.3.1. L'Union Européenne perçue par les jeunes

Les entretiens nous ont montré que la perception du bureau de travail est négative pour les jeunes ayant abandonné. Qu'est-ce qui les attire donc vers cette office malgré le statut dévalorisé de chômeur ? La réponse réside dans ce que l'on a appelé le « marketing européen ». Le mouvement positif, omniprésent dans les médias, autour de l'Union Européenne en concert avec les actions de promotion du bureau de travail attire les jeunes qui sont dans la plupart des cas euro-enthousiastes. Cet effet se converge avec les informations sur les fonds européens qui circulent dans le média. Il en résulte que des programmes européens comme « Un lendemain meilleur » deviennent plus attrayantes. Selon une enquête menée par les services de l'Education nationale du district de Wadowice, diffusée parmi les élèves des collèges, des lycées ainsi que des écoles professionnelles, les jeunes ont été très optimistes à l'égard de l'adhésion de la Pologne à l'Union Européenne. De surcroît, presque 70% des interrogés ont déclaré être prêts à émigrer pour chercher la meilleure vie à l'issue de leur formation. Le facteur européen joue donc un rôle d'enseigne. Les jeunes associent les programmes européens à l'idée d'une offre plus moderne, plus professionnelle et, avant tout, de plus efficace que les démarches traditionnelles des agences du travail¹⁷⁰.

Les fonctionnaires remarquent cet écho médiatique qui selon eux a augmenté le niveau de connaissance et de confiance dans les programmes. L'un des responsables de « Un lendemain meilleur » constate :

¹⁶⁹ Entretien EAC 1, p.4

¹⁷⁰ MASLOWSKI, Michel, La société civile en Pologne et l'Union Européenne. Les enjeux identitaires in Transitions 2001 – 2, p. 140

- *Quand j'ai commencé le travail pour l'agence, il y a quelques années, les jeunes ne savaient pas trop ce qu'ils voulaient, n'étaient pas du tout sûr d'eux. Aujourd'hui je suis parfois choquée par la façon dont ils s'expriment. Maintenant grâce à l'Union Européenne, ils disent ouvertement ce qu'ils attendent et ils savent très bien quels sont leurs droits*¹⁷¹.

Les entretiens montrent que les premières années dans l'Union Européenne et les expériences vécues ont transformé les attitudes très enthousiastes en comportements de plus en plus « euro-réalistes ». Pour certains, l'émigration ne s'est pas avérée être le voyage vers la terre promise. Les jeunes chômeurs parlent de celles et ceux obligés de rentrer en Pologne à cause d'une mauvaise connaissance de la langue étrangère, des liens familiaux déchirés ou de la nostalgie de la Pologne. Mais les discussions avec les jeunes chômeurs montrent aussi un changement de regard sur la situation polonaise elle-même. D'un côté, le marché du travail s'améliore, des postes de travail se sont libérés et la concurrence sur le marché du travail semble s'être atténuée. « *Maintenant on peut trouver un bon boulot. Auparavant il fallait prendre tout ce qui nous a été proposé* ¹⁷² » constate l'un des anciens chômeurs. D'un autre côté, les niveaux des salaires progressent et l'idée qu'il est possible de mieux gagner sa vie tout en restant en Pologne progresse.

La présence de la Pologne au sein de l'Union Européenne et surtout la libre circulation des travailleurs a fait que les jeunes savent qu'on peut gagner plus ailleurs, mais pensent de plus en plus que c'est aussi possible dans leur pays. En découlent leurs préférences envers les mesures « payantes » comme les stages, dans le cadre de « Un lendemain meilleur », où on peut à la fois acquérir de l'expérience et être « rémunéré »¹⁷³. Cependant, selon les fonctionnaires même les stages rémunérés, n'attirent plus aujourd'hui comme encore il y a 2, 3 ans¹⁷⁴. Leur attractivité faiblit du fait du développement du travail au noir ou de quête d'emplois à l'étranger pour gagner plus. L'expérience passe au deuxième plan.

¹⁷¹ Entretien EF 1

¹⁷² Entretien 11

¹⁷³ SIENICKA Anna, TYROWICZ Joanna, Aktorzy rynku pracy – ujęcie instytucjonalne (uwagi wstępne)”, Raport FISE, Warszawa 2006

¹⁷⁴ Entretien EF 2, p.3

3.3.2. « L'eupéanisation » dans le discours des fonctionnaires

Le projet « Un lendemain meilleur » a été cofinancé par le Fonds Social Européen. Cette idée s'inscrit dans la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Selon François Bafoil, par eupéanisation « *on comprend généralement (...) la poursuite d'une voie similaire pour un ensemble de pays géographiquement ou historiquement unis* »¹⁷⁵. Il ne faut pas oublier que les buts communs sont réalisés au niveau national dans le cadre de la méthode ouverte de coordination qui laisse à chaque pays le choix dans la façon de réaliser des politiques.

Grâce à l'observation, mais surtout par le biais des entretiens compréhensifs, nous avons tenté de comprendre comment cette méthode « européenne » s'est réalisée sur le terrain ? De quelle manière l'esprit européen de la stratégie pour l'emploi a été perçu par les fonctionnaires ainsi que les bénéficiaires du programme.

Comme le remarque le socio-économiste Jean-Claude Barbier « *la SEE se présente d'abord comme un discours politique, un langage politico-économique parlé par un certain nombre d'acteurs des divers Etats-membres* »¹⁷⁶. Les traces de ce langage, très formalisé, ont pu être retrouvées parmi les fonctionnaires qui participent à plusieurs cours de préparation et de formation précédant la réalisation des premiers programmes financés par FSE, et qui s'en sont appropriés les termes. Ceux-ci ont alimenté leur discours, mais avant tout les pratiques professionnelles et la manière dont ils appréhendent les tâches à effectuer.

Dès le début de nos rencontres au sein de Bureau Local de Travail de Wadowice, nous avons pu entendre parler de « l'application de fonds européens ». Il semble que tous les fonctionnaires ont été soumis à cette priorité. Les fonctionnaires en question disent que « *leur agence a été la première à commencer d'appliquer les fonds européens*¹⁷⁷ » et qu'« *il y a déjà une voie bien tracée donc on les applique de mieux en mieux* »¹⁷⁸. Cette « bonne pratique » a été confirmée par le prix, remporté récemment, pour l'agence du travail qui, de la manière la plus efficace, applique les fonds européens au niveau régional.

¹⁷⁵ BAFOIL François, HIBOU Béatrice, « Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l'épreuve de l'eupéanisation. Une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est », in *Les Etudes du CERI*, N°102 – décembre 2003

¹⁷⁶ BARBIER Jean-Claude, (2004), « Une « eupéanisation » des politiques de l'emploi ? Réflexions d'étape à propos de la stratégie coordonnées pour l'emploi », in *Travail et Emploi*, n°100, DARES, octobre 2004

¹⁷⁷ Entretien EF 1

¹⁷⁸ Idem.

Pour les fonctionnaires le principal intérêt des programmes européens réside dans le mode de financement, à la fois l'importance des subventions¹⁷⁹ et la facilité d'une évaluation qui ne porte pas sur les effets réels sur les publics.

Comme constate un fonctionnaire :

- « *Outre le projet, on fait les mêmes choses sauf que l'argent provient d'une autre source et il en est de même pour la documentation. Mis à part cela, grâce au Fond National du Travail nous avons eu aussi les cours de formation, les stages, la même chose (...) les formes sont les mêmes que celles qu'on met en place dans l'agence d'habitude* »¹⁸⁰.

Le formalisme sous forme des règlements multiples mises en conformité des dispositifs, ont finalement influencé la relation fonctionnaire – chômeur. Dans cette terminologie bureaucratique les jeunes chômeurs deviennent « bénéficiaires », « destinataires de l'aide », « dossiers à traiter » ou même parfois « places sur la liste à remplir ». Nous observons alors un effet de dépersonnalisation. Les jeunes deviennent un groupe homogène. En fait cette démarche n'a rien en commun avec le principe de l'individualisation de suivi prévu dans le projet « Un lendemain meilleur ».

L'une des exigences qui conditionne le cofinancement de programme est sa promotion avec l'accent mis sur son origine européenne. D'ailleurs l'Agence Régionale du Travail vérifie minutieusement les preuves de ces pratiques publicitaires. Les fonctionnaires du Bureau Local du Travail sont donc obligés de prouver que la promotion a eu lieu. Il a été bien vu de garder les photos des endroits où se sont déroulés les cours de formation avec les logos de l'UE ou les articles de la presse locale parlant de la réalisation de programme. Selon les auteurs de programme « Un lendemain meilleur » cette démarche permet aux bénéficiaires de renforcer leur identité européenne¹⁸¹. Cependant dans la réalité du fonctionnement du Bureau Local du Travail la minutie bureaucratique consacrée aux seuls objectifs du résultat prévaut sur l'esprit européen qui devrait aider à renforcer les capacités des jeunes.

Pourtant, les fonctionnaires font preuve d'une espèce de fierté à l'occasion de la réalisation de programmes financés par Bruxelles. Ils soulignent souvent le caractère

¹⁷⁹ Dans les années 2006-2008 le Bureau Local du Travail de Wadowice a réalisé 5 projets cofinancés par le Fonds Social Européen. Le montant de leurs budgets atteint 4.961.811 PLN (environ 1,4 M euros), dont la subvention européenne soit 3.744.637 PLN, constitue 75% (environ 1,1 M euros).

¹⁸⁰ Entretien EF3

¹⁸¹ Entretien, EF 2, p.2

« européen » ou occidental des dispositifs mis en place. Leur caractère moderne joue le rôle d'un facteur valorisant. Les fonctionnaires ressentent qu'ils participent à un mouvement qui est légitime et bien reconnu dans la société. Ce « caractère moderne » des programmes justifie en même temps le choix des dispositifs selon la logique : *« si ça marchait ailleurs, à l'étranger, ça va certainement marcher chez nous »*. Pourtant au-delà de la mise en forme, dans le contenu les mesures actives réalisées aujourd'hui ne se distinguent pas vraiment de réelles mises en place auparavant sans les financements du Fonds Européen. On retrouve toujours l'héritage de l'histoire polonaise et le poids d'une mentalité « postcoloniale ». Comme écrit Adam Leszczynski, *« le fondement du colonialisme a constitué l'idéologie d'empire qui attribuait la signification universelle aux notions comme la culture ou la civilisation. Le colonialisme a été une tentative d'imposer aux étrangers sa vision : le discours et la pensée de la politique, de l'art et une centaine d'autres choses dans les catégories britanniques, français, russes ou belges »*. L'auteur ajoute que *« cette endoctrinement a eu lieu aussi en Pologne. Quand on prononce aujourd'hui « une économie et un ordre » on pense aux Allemands. « La puissance militaire » - on a devant les yeux les troupes des militaires russes ou les tanks de l'Armée Rouge. On se regarde au travers les catégories des autres. (...) On mesure notre réalité selon les critères des centres de civilisation qui nous ont influencé – on suit l'Occident, on s'est soumis à l'Est¹⁸²»*.

Sans doute l'un des aspects positifs de « l'eupéanisation » est l'afflux de fonds qui a ouvert la possibilité d'élargir l'offre à des populations de bénéficiaires. Toutefois cette extension ne concerne pas le contenu du programme. Les fonctionnaires perçoivent l'eupéanisation surtout comme un nouveau mode de financement, ainsi que comme la complication et l'augmentation de formalités. D'une certaine façon le travail administratif s'est accru, ce qui n'est le seul des paradoxes. La conséquence en est que ce travail de conformité a provoqué, chez les fonctionnaires, des attitudes les plaçant véritablement comme de vrais spécialistes dans le domaine de l'application des programmes européens, sans forcément en connaître leur esprit et s'y identifier.

L'effet de « l'eupéanisation » essentiellement sous forme d'un marketing, provoque des effets pervers. Les jeunes attirés par cet « emballage », s'aperçoivent que sauf le langage et le surcroît des formalités, les formes d'action n'ont pas changé. Cette nouvelle façon d'aborder

¹⁸² LESZCZYNSKI, Adam, *Kraj peknietych luster* in Gazeta Wyborcza, 05.02.2004, op.cit (trad B.B.)

et de réaliser les dispositifs de la politique active de lutte contre le chômage se caractérise par la pauvreté du contenu et les changements superficiels.

Certains chômeurs constatent explicitement que l'esprit des programmes est passé et qu'il est peu conforme aux réalités sociales de la Pologne d'aujourd'hui :

- *J'ai l'impression que ces programmes ont été mis en œuvre à l'étranger, mais il y a longtemps, au moins il y a quelques années. Et maintenant en Pologne, après l'adhésion à l'Union Européenne, ils ne sont pas adaptés aux besoins actuels¹⁸³. (...)*

Tout cela ne peut avoir qu'un effet, la déception des jeunes qu'ils manifestent, entre autre, par l'abandon du programme et la perte du statut de chômeur.

¹⁸³ Entretien EAC 1, p.4

CONCLUSION

« La modernisation de l'administration publique est fondée aujourd'hui sur l'idée de recherche d'efficacité. (...) Le management impose ses règles et ses recettes aux administrations publiques (...) Tout porte sur les administrations qui doivent être plus performantes. A elles d'incorporer de nouveaux outils de gestion et de décision, tout en réalisant en même temps des économies de moyens. Mais une chose est de demander plus de résultats aux administrations et de mesurer leur activité, une autre est de savoir si les choix publics sont bons et d'évaluer leur impact¹⁸⁴ ».

Ce constat peut s'appliquer à la mise en œuvre du programme européen « Un lendemain meilleur ». Les fonctionnaires de Bureau Local du Travail de Wadowice absorbés par un esprit gestionnaire, limités par des contraintes institutionnelles, occultent le facteur social et finalement l'impact de mesures réalisées. La question de non-recours, qui dans ce cas-là, revêt la forme d'un abandon du statut de chômeur mais aussi partiellement de certaines mesures, ne les préoccupent pas. Leurs explications des causes du désintérêt pour l'offre public qui se traduit par le non-recours volontaire s'alignent sur les perceptions et les représentations sociales portées négativement sur les chômeurs en Pologne.

Il est difficile de demander aux fonctionnaires de changer leur mode de penser et de fonctionner si « *dans les débats publics les questions fondamentales n'apparaissent pas. D'un côté on traite (des chômeurs) des fainéants, pas honnêtes et coupables de leur sort. De l'autre côté on parle de politique sociale (y compris la politique du marché du travail) inefficace à cause des fonctionnaires peu opérants qui soutiennent des inadaptés ou des individus travaillant au noir et nuisant au budget de l'Etat social¹⁸⁵* ». Cette représentation générale qui empêche de parler de non-recours / abandon reflète un choix politique du régime autoritaire, consistant à stigmatiser l'idée même de droit social.

Dans ce contexte de non perception du phénomène, nous avons décidé de vérifier si le phénomène de non-recours existe en Pologne. Bien qu'il ne soit pas toujours perçu, ni

¹⁸⁴ WARIN, Philippe. « La myopie des politiques publiques. L'exemple de la mesure l'accès aux droits sociaux en Europe ». Dans Sedjari Ali (dir.), Administration, gouvernance et décision publique, Paris, L'Harmattan (col. Espace et territoires) / Fondation Hanns-Seidel, 2004, p. 347-370.

¹⁸⁵ SZTANDAR-SZTANDERSKA, Karolina ; ZIELINSKA, Marianna. „Twoja bieda, panstwa wina” dans *Gazeta Wyborcza* du 04.07.2008

institutionnalisé, l'enquête de terrain montre qu'il est bien présent. Dans le cas du programme « Un lendemain meilleur » un non-recours par abandon existe qui signale un désintérêt pour l'offre publique.

Le non-recours observé ici montre d'un côté, la défaillance du système d'évaluation des politiques publiques incapables de signaler les abandons, et de l'autre la possibilité d'un désintérêt profond lié à une désillusion par rapport à une offre que l'on croyait (enfin) différente. Le non-recours « en version polonaise » n'est pas particulier par rapport au phénomène de non-recours volontaire déjà décrit par des chercheurs d'autres pays. Ce qui peut être particulier c'est la nature de la désillusion, qu'il dévoile, à l'égard de l'offre publique. Cette fois-ci il s'agit d'une offre européenne et la désillusion peut se traduire par une crise de confiance dans l'Etat mais aussi dans le discours modernisateur des instances européennes. Les jeunes attirés initialement par le projet européen quittent le programme et abandonnent le statut de chômeur avec un sentiment de déception et désillusion, et rien ne dit que cette expérience n'entame pas leur enthousiasme, sinon leur croyance dans l'Europe.

La Pologne est souvent montrée comme un exemple de la transition réussie. « La thérapie de choc » a précipité la transformation inévitable des structures politiques, économiques et sociales, après l'effondrement de l'Etat de type soviétique. Le processus de mondialisation et celui de l'adhésion de Pologne à l'Union Européen convergent. Les institutions mondiales ainsi que Bruxelles encouragent la modernisation de la Pologne. Comme le constate Claude Martin « *à l'heure où de véritables choix stratégiques en matière de politiques européennes s'imposent, la voie d'une Union purement économique se fait au détriment de toute politique sociale au niveau européen, au risque de mettre en péril la réussite de l'élargissement* »¹⁸⁶. En l'occurrence, les changements rapides ont entraîné des coûts sociaux considérables.

Du point de vue des contraintes budgétaires récurrentes, les projets cofinancés par le Fonds Social Européen constituent une grande opportunité pour dynamiser les politiques de l'emploi en Pologne et tenter de résoudre le problème majeur du chômage. Cela peut être réalisé non seulement par l'augmentation de financement, mais aussi par l'amélioration du fonctionnement des administrations publiques par l'introduction d'une logique de l'efficacité. Or, le transfert de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) aux nouveaux pays membres, y compris la Pologne, est touché dès le début par un « péché originel ». Comme souligne

¹⁸⁶ MARTIN Claude, op.cit.

Rachel Guyet « *alors que les Fonds européens sont censés permettre la réalisation d'objectifs communs tout en les adaptant aux réalités nationales, le plan sectoriel « ressources humaines » - comme l'ensemble des priorités d'intervention – s'est contenté de reprendre les quatre piliers de la SEE sans les adapter – ou alors à la marge – aux spécificités est-européens. (...) Ce plan s'est borné à copier à la lettre le schéma général européen, quitte à reprendre des orientations non pertinentes*¹⁸⁷ ». Le rythme de deux systèmes entrent en conflit « *d'une part, les institutions nationales soumises aux pressions et exigences européens ; d'autre part, les autorités nationales impliquées sur le terrain mais qui ne se trouvent pas en prise directe avec l'Union européenne. Les secondes peuvent représenter des freins volontaires ou non aux progrès des premières*¹⁸⁸ ».

Certaines de ces difficultés se retrouvent au niveau du Bureau Local du Travail de Wadowice. Comme le montrent nos enquêtes, la réalité du terrain s'avère décevante pour de nombreux bénéficiaires alors que le slogan européen paraît intéressant. Il y a plusieurs raisons. Les fonctionnaires agissent comme par le passé sans esprit d'innovation, en se conformant aux objectifs de résultats que leur sont donnés. Leur zèle les récompense, puisqu'ils paraissent ainsi comme de bons élèves. Ces pratiques renvoient à l'organisation institutionnelle générale, puisqu'au niveau du district ou de la région il s'agit de capter les fonds européens et d'en faire bénéficier des services publics sans concurrence. Cette logique se heurte à une génération des jeunes chômeurs dont les perceptions de la réalité sociale et politique ne sont souvent pas prises en compte. Un décalage s'opère entre les fonctionnements et les aspirations qui peut être caractéristique de cette « *myopie des politiques publique* » qui se traduit par « *leur propension à ne pas voir des phénomènes importants, parfois contradictoires, qui les concernent directement* »¹⁸⁹. Les administrations s'avèrent mal outillées pour connaître leurs publics potentiels et leurs demandes, mesurer les phénomènes les concernant et signaler la possibilité d'un échec des mesures mises en œuvre.

Cette toute première approche du non-recours nous indique d'une certaine façon et pour une petite part quel est l'envers de l'europanisation des politiques de l'emploi¹⁹⁰. Si

¹⁸⁷ GUYET, Rachel. « Le transfert de la Stratégie européenne pour l'emploi aux nouveaux Etats membres », *Critique Internationale* n°25 – octobre 2004, p.161-163

¹⁸⁸ Ibidem, page 163

¹⁸⁹ WARIN, Philippe. « La myopie des politiques publiques. L'exemple de la mesure l'accès aux droits sociaux en Europe », dans... , op.cit. page 351

¹⁹⁰ BARBIER Jean-Claude. « Une « europanisation » des politiques de l'emploi ? Réflexions d'étape à propos de la stratégie coordonnées pour l'emploi », in *Travail et Emploi*, n°100, DARES, octobre 2004

l'approche par le non-recours indique un désintérêt pour l'offre et une désillusion pour l'Europe, il n'est pas certain que les dispositifs nationaux et locaux d'un côté, et les dispositifs européens de l'autre auront à cœur de relever leurs échecs ou défaillances. Dans ce cas, on peut se demander si la non reconnaissance du thème du non-recours comme mode opératoire pour s'interroger sur l'efficacité des politiques tient seulement à des politiques locales, héritées d'un système ancien caractérisé par la négation des difficultés, ou si elle ne protège pas aussi – ou d'abord – des politiques européennes peu enclines à supporter les termes d'une évaluation complète.

BIBLIOGRAPHIE

A. Ouvrages

ALEUTYNER, Jan (Ed). *Polska polityka społeczna. Kreowanie ladu społecznego*, Warszawa, Polskie Wydawnictwa Naukowe, 2007

BAFOIL, François, *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 2006

BAFOIL, François. *Après le communisme*, Paris, Armand Colin/VUEN, 2002

BAFOIL, François. *Le post-communisme en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1999

BALCEROWICZ, Leszek. *Panstwo w przebudowie*, Krakow, Wydawnictwo Znak, 1999

BARDIN, Laurence. *L'analyse de contenu*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007

BEAUD, Stéphane, WEBER, Florence. *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, Editions La Découverte, 2003

BOURDIEU, Pierre. *La misère du monde*, Paris, Editions du Seuil, 1993

BORKOWSKA, Stanisława. *Rynek pracy wobec integracji z Unia Europejska*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2002

BRESSON, Maryse. *Sociologie de la précarité*, Paris, Armand Colin, 2007

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, 1995

DOMANSKI, Henryk. *Ubostwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2002

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Les Trois mondes de l'Etat-providence*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999

ESPING-ANDERSEN, Gosta, PALIER Bruno. *Trois leçons sur l'Etat-providence*, Paris, Editions du Seuil et la République des Idées, 2008

FIRLIT-FESNAK, Grazyna, SZYLKO-SKOCZNY, Malgorzata. *Polityka społeczna*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008

GOLINOWSKA, Stanisława, BONI, Michal. *Nowe dylemety polityki społecznej*. Warszawa, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, 2006

JANOWSKA, Katarzyna, MUCHARSKI, Piotr. *Rozmowy na nowy wiek 2*, Krakow, Wydawnictwo Znak, 2003

KAUFMANN, Jean-Claude. *L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin, 2007

KARPINSKI, Jakub. *Trzecia niepodleglosc. Najnowsza historia Polski (Troisième inepednance. La nouvelle histoire de la Pologne)*, Warszawa, Grupa Wydawnicza Bertelsman Media, 2001

KOZMINSKI, Andrzej. *Odrabianie zaleglosci*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998

KRASNODEBSKI, Zdzislaw. *Demokracja peryferii*, Gdansk, slowo/obraz terytoria, 2003

KRUCZ, Ida, BOBRYK Jerzy. *Percepcja i interpretacja społecznej i politycznej sytuacji w Polsce*, Warszawa, Wydawnictwo Instytutu Psychologii PAN, 1997

KWIATKOWSKI, Eugeniusz. *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005

LENOIR, René, *Les Exclus, un Français sur dix*, Paris, Le Seuil, 1974

OZER, Atila. *L'Etat*. Paris, Flammarion, 1998

PAUGAM, Serge. *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, Editions La Découverte, 1996

PONIKOWSKI, Boguslaw, ZARZECZNY, Jozef. *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2002

RESZKE, Irena. *Wobec bezrobocia : opinie, stereotypy*, Katowice, Biblioteka Pracownika Socjalnego, 1999

ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Editions du Seuil, 1992

ROSANVALLON, Pierre. *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Editions du Seuil, 1995

SPECTOR, Benjamin. *La société*, Paris, Flammarion, 2000

SZARFENBERG, Ryszard, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008

SZTOMPKA, Piotr. *Imponderabilia wielkiej zmiany*, Warszawa-Krakow, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1999

SWIDA-ZIEMBA, Hanna. *Młodzi w nowym świecie*, Krakow, Wydawnictwo Literackie, 2005

TISCHNER, Jozef. *Etyka Solidarnosci oraz Homo Societicus (L'éthique de „Solidarnosc” et Homo Sovieticus)*, Krakow, Wydawnictwo Znak, 2005

USCINSKA, Gertruda. *Zabezpieczenie społeczne na wypadek bezrobocia. Analiza porównawcza*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2002

WARIN, Philippe. *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, 2006

WROBEL, Justyna. *Mierzenie efektywnosci aktywnych programow rynku pracy*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2005

B. Articles, revues

BAFOIL François ; HIBOU Béatrice, « Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l'épreuve de l'eupéanisation. Une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est », in *Les Etudes du CERI*, N°102 – décembre 2003

BALCEROWICZ Leszek, « Du plein au vide. L'économie et l'éthique de l'état social », dans *Tygodnik Powszechny* du 25 juillet 2006, n°21/2006

BARBIER Jean-Claude. « Une « eupéanisation » des politiques de l'emploi ? Réflexions d'étape à propos de la stratégie coordonnées pour l'emploi », in *Travail et Emploi*, n°100, DARES, octobre 2004

BLEWASKA, Joanna. „Bezrobotni uciekaja przed praca” dans *Gazeta Wyborcza* du 15.05.2008

BOGALSKA-MARTIN, Ewa. « L'Etat polonais : dix années de changement, une tentative de bilan », dans *La Pologne. Ses transformation économiques et institutionnelles et le processus de sont intégration à l'Union européenne*, Université Paul-Valéry – Montpellier III, 2001

DARGIEWICZ, Joanna. « Les chômeurs au rapport » dans *Gazeta Wyborcza* du 15.05.2008

FIRLIT-FESNAK Grazyna, MAGNUSZEWSKA-OTULAK Grazyna, „Dyskryminacja a rownoupewnienie; zadania dla polityki społecznej”, dans *Polityka Społeczna*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, 2007

GOSLINSKA, Malgorzata. „Chory na bezrobocie” dans *Gazeta Wyborcza*, wyd. Katowice, 14.08.2003

GOWIN, Jaroslaw. „Choroby polskiej demokracji”, dans *Rzeczpospolita* du 15-16.12.2001

GUYET, Rachel. « Le transfert de la Stratégie européenne pour l'emploi aux nouveaux Etats membres », *Critique Internationale* n°25 – octobre 2004.

JOBERT Bruno, STEFFEN Monika. « Les politiques de santé en France et en Allemagne », Dossier Spécial n°4, Supplément à *Espace Social Européen* N°258

JORENS Yves. « Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej » (Le changement de la politique social à l'Union Européenne), dans *Polityka Społeczna*, n°3/2005, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

KARPOWICZ Ewa, „Modele polityki społecznej. Kierunki zmian polityki społecznej w Polsce” (Les modèles de la politique sociale. Les sens des changements de la politique social en Pologne), in *Informacja BSiE* nr 1249, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2006

KOLARSKA-BOBINSKA, Lena, RYMSZA, Marek. „Polityka społeczna potrzebna od zaraz” (La politique social nécaessaire dans l'immédiat), dans *Analizy i Opinie*, nr 73, maj 2007, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych

LAGOWSKA, Karolina. „Bezrobotny, zyciowy zawod wyuczony”, dans *Gazeta Wyborcza*, 11.04.2008

LESZCZYNSKI, Adam. „Kraj peknietych luster” dans *Gazeta Wyborcza* du 05.02.2004

MACIEJEWICZ, Patrycja. „Polska przestala byc liderem bezrobocia” (La Pologne n'est plus le leadeur de chômage) dans *Gazeta Wyborcza* du 02 mars 2008.

MATH Antoine, « Non-take-up, niet-gebruik ou non-recours ? Comment traduire des termes de protection sociale ? », dans *Recherches et Prévisions* n°43, Caisse Nationale des Allocations Familiales, mars 1996

MASLOWSKI, Michel (2001), « La société civile en Pologne et l'Union européenne : les enjeux identitaires », dans *Transitions* nr 2/2001

MATUCHNIAK-KRASUSKA, Anna. « Exclusion et pauvreté en Pologne » dans *Chômage et exclusion en Europe postcommuniste. Allemagne de l'Est, Pologne*, BAFOIL François (Ed.), Paris, Harmattan, 1999

OUTIN J.L., (1979), *Familles et droits sociaux – Les modalités d'accès aux prestations familiales*, Paris, CNAF

PORTET, Stéphane. « La société polonaise après 1989. Les incertitudes de la modernité, le poids des traditions », dans *La Pologne*, BAFOIL François (Ed.), CERF-Fayard 2007.

« L'Etat qui fait semblant... », L'interview avec prof. Mirosława MARODY et prof. Anna GIZA-POLESZCZUK, *Gazeta Wyborcza*, 29/02/2008
Prawa socjalne, *Gazeta Wyborcza* nr 238, 11.10.1996

PONIKOWSKI Boguslaw (2002), « Problem państwa socjalnego w perspektywie globalizacji » (Le problème de l'état social dans la perspective de mondialisation), in ZARZECZNY Jozef (réd.), *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego

RUSIN, Philippe, *Economie politique de la transition polonaise 1989-2006* in « Pologne » sous la direction de François BAFOIL, Fayard/CERI, Paris 2007

SOFUL, Adam. « Minister pracy skazana na sukces » dans *Puls Biznesu* du 14.02.2007

SPIEWAK, Pawel. „O pokoleniach” dans *Rozmowy na nowy wiek 2*, JANOWSKA, Katarzyna, MUCHARSKI, Piotr, Wydawnictwo Znak, Krakow 2003

SZARFENBERG, Ryszard, Uwagi do projektu Strategii Polityki Społecznej 2007-2013 (wersja z 1.07.2005), Dlaczego powinniśmy uczestniczyć w tej debacie?

SZTOMPKA, Piotr (1999), „Kulturowe imponderabilia szybkich zmian społecznych : zaufanie, lojalność, solidarność” dans *Imponderabilia wielkiej zmiany (red.) Piotr SZTOMPKA*, Warszawa-Krakow, Wydawnictwo Naukowe PWN

SZUKIELKOJC-BIENKUNSKA, Anna, *Przygotowanie GUS do prezentowania wskaźników społecznego wykluczenia proponowanych przez Unie Europejska*, Warszawa, GUS

VAN OORSCHOT Wim, MATH Antoine, « La question du non-recours aux prestations sociales », in *Recherches et Prévisions* n°43, Caisse Nationale des Allocations Familiales, mars 1996

VAN RENTERGHEM, Marion. « Fils a mamma » dans *Le Monde* du 6 avril 2008

WARIN, Philippe. « La myopie des politiques publiques. L'exemple de la mesure l'accès aux droits sociaux en Europe ». Dans Sedjari Ali (dir.), *Administration, gouvernance et décision publique*, Paris, L'Harmattan (col. Espace et territoires) / Fondation Hanns-Seidel, 2004, p. 347-370.

WNUK -LIPINSKI, Edmund. „Długie pożegnanie, Homo sovieticus dzisiaj” dans *Tygodnik Powszechny* du 16.01.2008

WIELOWIEYSKA Dominika. „Konstytucja mało socjalna” dans *Gazeta Wyborcza* du 23.11.1994

ZUKOWSKI, Tomasz. „Mapa wartości” dans *Tygodnik Powszechny* du 01.04.2008

C. Loi, rapports, études

Biuletyn MISTiA, Krakow, czerwiec 2007 (www.mistia.org.pl)

DALY M. *Accès aux droits sociaux en Europe*. Conseil de l'Europe, 2002

De quoi parle-t-on ? Définitions et repères, note de l'ODENORE (Observatoire de non-recours aux droits et aux services), Grenoble, Décembre 2003

KUCHARSKI, Leszek, Raport : Analiza ankiet dotycząca zagrożeń i postaw młodzieży gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych powiatu wadowickiego, Wydział Edukacji i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Andrychowie, kwiecień 2004

La situation sur le marché du travail en Pologne, l'information annuelle de l'Office National des Statistiques pour l'an 2008, Varsovie, le 28 mai 2008 (www.gus.pl)

« Les attitudes envers l'intégration européenne » le rapport réalisé pour l'Office du Comité pour l'Intégration Européenne, mai/juin 2004 (www.ukie.gov.pl).

L'information du Premier Ministre concernant l'accord « Nouvelle Perspective Financière » approuvé lors de la réunion du Conseil Européen (le 15-17 décembre 2007), Le ministère de l'Intégration Européenne, 2005.

MELVYN P. *Obstacles à l'accès à la protection sociale*. Comité européen pour la cohésion sociale, 2001

Raport « Diagnoza Społeczna 2007 » (Diagnostic social 2007), Warunki i jakość życia Polaków, (red.) CZAPINSKI, Janusz, PANEK, Tomasz, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2007, p. 196-199

Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu „Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2008

Réseau « Exclusion et non-recours aux droits et services », *Le non-recours aux droits et aux services : éléments pour une grille d'analyse*, , Grenoble, mai 2008

Sektorowy Plan Operacyjny, Rozwoj Zasobow Ludzkich 2004-2006, Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004r., Dziennik Ustaw Nr 166, Poz. 1743

SIENICKA Anna, TYROWICZ Joanna, Aktorzy rynku pracy – ujęcie instytucjonalne (uwagi wstępne)”, Raport FISE, Warszawa 2006

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami / La loi du 20 avril 2004 sur la promotion de l'emploi et des institutions du marché du travail, rozdz. 1

WRESINSKI, Joseph, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Rapport présenté au nom du Conseil Economique et Social (France), 10/11 février 1987

D. Sites internet

Le site internet de l'Office National des Statistiques (GUS) - www.stat.gov.pl

Le site internet de l'Ambassade France en Pologne - www.ambafrance-pl.org

Le site internet World Perspective Monde - www.perspective.usherbrooke.ca

Le site internet de l'ODENORE (Observatoire DES NON-REcours aux droits et services) - www.msh-alpes.prd.fr/odenore/

REMERCIEMENTS

Merci à toutes les personnes qui m'ont accompagné. Quelle qu'ait été l'aide apportée, petite ou grande, elle m'a permis d'aller jusqu'au bout de ce travail de recherche.

Je tiens à remercier tout particulièrement :

Philippe Warin pour sa disponibilité, son énorme patience et la liberté de choix qu'il m'a laissé, mais avant tout pour son conseil : « regarder de près pour voir loin ».

Ewa Bogalska-Martin pour tous ses bons indices et encouragements grâce auxquelles je suis où je suis.

Toutes les personnes que j'ai croisées à l'IEP de Grenoble ainsi que au laboratoire PACTE de Constantine qui m'ont permis d'apporter beaucoup plus dans mon mémoire.

Michel qui m'a appris « planter des arbres ».

Doni qui m'a appris entre autres de ne pas reculer.

Paulina avec qui on a vécu et partagé « les transformations croisées ».

Bien sûr à mes parents qui savaient et savent toujours où, quand et comment il fallait être et grâce auxquels je suis qui je suis.

Je remercie également les fonctionnaires du Bureau Local du Travail de Wadowice, rencontrés dans le cadre de mon enquête.